

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

S/WPGR/W/31

16 mars 2000

(00-1073)

Groupe de travail des règles de l'AGCS

Original: anglais

COMMUNICATION DE L'ARGENTINE ET DE HONG KONG, CHINE

Élaboration de disciplines multilatérales concernant les subventions à effets de distorsion sur le commerce des services

La présente communication est distribuée aux membres du Groupe de travail des règles de l'AGCS à la demande de l'Argentine et de Hong Kong, Chine. Elle est présentée sans préjudice des positions que ses auteurs pourraient adopter sur cette question dans le cadre de l'OMC.

1. L'article XV de l'AGCS prescrit aux Membres d'engager des négociations en vue d'élaborer les disciplines multilatérales nécessaires pour éviter les effets de distorsion que peuvent avoir les subventions sur le commerce des services et stipule que ces négociations doivent tenir compte des besoins des pays en développement Membres. Cet aspect de l'élaboration de règles au titre de l'AGCS a singulièrement peu progressé au cours des cinq dernières années. La présente communication a pour objet de faire avancer le débat. Nous y examinons d'abord les données – insuffisantes – dont on dispose sur les subventions relatives aux services, la fréquence de ces dernières et leurs effets de distorsion. Nous proposons ensuite des moyens d'enrichir les données disponibles. Enfin, nous posons les principes qu'il y aurait lieu d'examiner et analysons un certain nombre de facteurs qui pourraient se révéler utiles pour l'élaboration de disciplines.

I. GÉNÉRALITÉS

2. Les deux notes établies par le Secrétariat en 1996 et 1998 à la demande du Groupe de travail des règles de l'AGCS constituent un bon point de départ. La première de ces notes, distribuée le 20 mai 1996 sous la cote S/WPGR/W/12, portait sur les dispositions relatives aux subventions et applicables au commerce des services que comportaient les accords commerciaux régionaux notifiés à l'époque. La seconde, distribuée le 26 janvier 1998 sous la cote S/WPGR/W/25, présentait des éléments empiriques sur les programmes de subventions dans les secteurs de services, tirés des examens des politiques commerciales effectués par l'OMC.

3. Les renseignements présentés dans le document S/WPGR/W/25 donnent une certaine idée des pratiques de subventionnement des Membres dans le domaine des services. Ils permettent un examen des difficultés qu'il faudra surmonter lors des négociations pour élaborer des disciplines, ainsi que des avantages économiques qui peuvent être escomptés de celles-ci, grâce à la réduction qu'elles entraîneraient des effets de distorsion sur le commerce international.

A. ANALYSE DES EXAMENS DES POLITIQUES COMMERCIALES

4. Le document S/WPGR/W/25 porte sur les programmes de subventions déclarés par les Membres dans le contexte des 31 examens des politiques commerciales effectués de 1995 à la fin de 1997. Ces examens s'appliquent à 30 Membres: 17 pays en développement et 13 pays développés (la

Communauté européenne comptant pour un seul pays). Le Secrétariat précise que les résultats ainsi obtenus doivent être utilisés avec prudence, étant donné qu'ils dépendent dans une large mesure des efforts fournis par les gouvernements en cause pour recueillir et communiquer les renseignements touchant les subventions nationales et infranationales dans le domaine des services. Nous dirions pour notre part que ces données doivent être utilisées avec une prudence considérable, dans la mesure où il apparaît que certains Membres n'ont tenu aucun compte des subventions octroyées dans certains secteurs importants (voir le paragraphe 5). Néanmoins, même si ces données n'ont qu'une valeur indicative, il est possible d'en tirer quelques aperçus.

5. Les renseignements dont il est fait état dans le document S/WPGR/W/25 donnent à penser que les subventions pourraient être concentrées dans certains secteurs, par exemple les services audiovisuels, les transports aérien et maritime, le tourisme et les services bancaires. Le document mentionne un certain nombre de caractéristiques intéressantes des programmes de subventions de chacun de ces secteurs. Les programmes relatifs au tourisme, par exemple, semblent être surtout le fait de pays en développement Membres et consistent principalement en exonérations temporaires et autres avantages fiscaux plutôt qu'en dons directs. Le secteur audiovisuel, quant à lui, semble être subventionné plus massivement par les pays développés Membres. Un nombre important de Membres, pays développés aussi bien qu'en développement, subventionnent les transports aérien et maritime. Neuf Membres ont déclaré subventionner les services bancaires (mais nous croyons savoir que plusieurs Membres qui subventionnaient ces services n'ont pas déclaré les programmes en cause). Seulement quatre gouvernements ont déclaré subventionner les services de santé et d'éducation; trois les télécommunications; et deux la production d'énergie. Cependant, pour considérer ces niveaux peu élevés comme concluants, il faudrait supposer résolue la question de savoir si tous les programmes de subventions ont été déclarés ou recensés. En fait, certains éléments donnent à penser que pourraient être subventionnés des secteurs tels que les services postaux et les services d'assurance, de construction, de recherche-développement et de publicité.

6. Si les données recueillies dans le document S/WPGR/W/25 sont très insuffisantes, on peut néanmoins en tirer certaines indications. Premièrement, le subventionnement direct des exportations de services semble peu répandu.¹ Ce pourrait être un signe que les Membres se soucient plus de protéger les branches de production nationales que d'accroître leur compétitivité internationale. Deuxièmement, les subventions intérieures susceptibles de fausser les échanges internationaux semblent être concentrées aussi dans un petit nombre de secteurs. La note du Secrétariat n'éclaire que dans une mesure restreinte les objectifs de ces subventions sectorielles, mais il y a lieu de supposer qu'elles visent à résoudre des problèmes particuliers aux secteurs de services en cause et que, dans bien des cas, elles concourent à la réalisation d'objectifs non économiques de l'action gouvernementale. Dans les transports terrestres, par exemple, les subventions sont souvent axées sur un certain nombre d'externalités, notamment les avantages environnementaux des transports en commun par rapport à l'usage de véhicules particuliers, la volonté de maintenir les transports en commun dans les régions à population clairsemée, la privatisation des réseaux d'État et la réalisation de divers objectifs de sécurité nationale. Dans les services audiovisuels, les subventions ont pour buts la préservation de la culture nationale et le soutien des arts en général. Quant à la santé et à l'éducation, l'État les subventionne pour promouvoir à la fois la stabilité et la mobilité sociales.

B. RÈGLES RELATIVES AUX SUBVENTIONS STIPULÉES DANS LES ACCORDS COMMERCIAUX RÉGIONAUX

7. D'autres aperçus sur les manières possibles d'élaborer des disciplines multilatérales pourraient être tirés des renseignements recueillis dans le document S/WPGR/W/12 touchant les disciplines relatives aux subventions dans les services que contiennent les accords commerciaux régionaux

¹ Cependant, certains secteurs, par exemple les services de construction, semblent bénéficier, à l'exportation, de crédits à des conditions de faveur, et de garanties et programmes d'assurance subventionnés.

existants. Ce document nous apprend qu'un nombre restreint seulement de ces accords comportent des dispositions relatives aux subventions. L'article 11 du Protocole concernant le commerce des services annexé à l'Accord commercial de rapprochement économique australo-néo-zélandais (ACREANZ) dispose ce qui suit: *"Les États membres n'institueront pas de nouvelles subventions et incitations à l'exportation et autres mesures d'aide faussant directement le commerce des services entre eux; ils ne renforceront pas non plus les mesures en vigueur et ils s'efforceront de supprimer toutes ces mesures d'ici au 30 juin 1990."* De même, l'article 92 du Traité instituant la Communauté économique européenne (ou Traité de Rome) porte que, sauf disposition contraire, *"sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions"*. L'article 93 du même traité habilite la Commission à demander à l'État membre concerné de supprimer ou de modifier une aide publique. On peut aussi lire dans la note du Secrétariat que l'article 92 a été appliqué dans certains secteurs de services, notamment le transport aérien et les activités bancaires.

8. On trouve donc dans les accords commerciaux régionaux conclus jusqu'en 1996 deux approches distinctes pour ce qui est de la question des subventions dans les services: d'une part l'élimination et l'interdiction des subventions à l'exportation (Australie et Nouvelle-Zélande); d'autre part une obligation générale pour les États de s'abstenir d'octroyer des aides qui faussent la concurrence internationale. La Commission européenne a dans une grande mesure orienté la mise en œuvre de cette dernière obligation à l'échelle sectorielle par la Communauté européenne, en application de l'article 93 du Traité de Rome.

II. PERSPECTIVES D'ACTION

A. ENRICHISSEMENT DES DONNÉES

9. Il ressort à l'évidence de ce qui précède que la quantité de données fiables disponibles est très insuffisante. Il est donc important que les Membres s'efforcent de remplir le questionnaire relatif aux subventions. Dans le même ordre d'idée, il serait souhaitable également que les Membres informent l'OMC de tout problème relatif aux subventions qu'ils ont rencontré ou décelé sur les marchés étrangers, en particulier pour ce qui concerne les subventions à effet de remplacement des importations ou de stimulation de l'exportation. Cependant, il y a selon nous d'autres moyens qui permettraient d'enrichir les données. Nous formulerons à cette fin les propositions suivantes:

- a) Qu'il soit demandé au Secrétariat de mettre à jour le document S/WPGR/W/25, de manière à y ajouter les résultats des examens des politiques commerciales effectués en 1998 et 1999. La politique commerciale de 32 Membres ayant fait l'objet d'un examen au cours de cette période, il devrait être possible de tirer un complément considérable d'information de cette source.
- b) Qu'il soit demandé au Secrétariat de mettre à jour le document S/WPGR/W/12, de manière qu'il porte aussi sur les accords commerciaux régionaux notifiés depuis 1996. Étant donné qu'un plus grand nombre d'accords commerciaux régionaux comportent depuis lors des dispositions sur les services, on pourrait y trouver plus de données sur les subventions qui nous intéressent.
- c) Qu'il soit demandé au Secrétariat d'effectuer une analyse des programmes de subventions figurant dans les listes d'engagements spécifiques des Membres, à la fois pour compléter le document S/WPGR/W/13 et pour le mettre à jour en fonction des engagements relatifs aux télécommunications de base et aux services financiers pris depuis sa rédaction. Comme il est indiqué dans le document S/WPGR/W/9, lorsque

les engagements spécifiques relèvent de la colonne du traitement national, les Membres qui maintiennent des subventions doivent soit les inscrire, soit les mettre en conformité avec les dispositions relatives au traitement national. L'analyse des engagements spécifiques devrait donc produire de nouvelles données.

- d) Qu'il soit tenu compte de la question des subventions dans l'examen des exemptions de l'obligation NPF, étant donné qu'il apparaît que certaines de ces exemptions sont liées aux subventions.
- e) Qu'il soit demandé au Secrétariat de poursuivre la recherche sur les questions suivantes:
 - i) la mise en œuvre des disciplines relatives aux subventions à l'exportation prévues dans l'ACREANZ (c'est-à-dire l'interdiction d'instituer de nouvelles subventions de cette nature). Comment ces disciplines ont-elles été mises en œuvre et ont-elles donné lieu à des litiges?
 - ii) la "jurisprudence" concernant l'application des règles de la CEE sur les aides de l'État dans les secteurs de services. La note pourrait aussi contenir des renseignements sur les lignes directrices en matière d'aide publique élaborées par la Commission européenne relativement à certains secteurs de services (par exemple le transport maritime).

Cette documentation de base serait utile pour l'examen proposé au paragraphe 10 d) ci-dessous.

- f) Qu'il soit demandé au Secrétariat de recueillir des données factuelles sur les travaux d'autres organismes internationaux compétents touchant le domaine des subventions dans les services ou liées à des secteurs de services.

B. QUESTIONS DE POLITIQUE À EXAMINER

10. Il y a de nombreuses questions importantes de politique qu'il faut examiner lorsqu'on envisage l'élaboration de toute discipline concernant les subventions. Dans ce contexte, le document S/WPGR/W/9 (1996) reste utile en tant que source de renseignements généraux et exposé des questions dont l'examen s'impose. Nous nous concentrons ci-dessous sur cinq de ces questions.

- a) Facteurs à prendre en considération dans l'élaboration de disciplines relatives aux subventions

Il serait utile de se demander quels sont les éléments qui devraient être pris en considération dans l'élaboration de toute discipline concernant les subventions. Ces éléments nous mettraient probablement sur la voie des questions qui doivent être débattues. Il semble qu'on doive prendre en considération les facteurs suivants pour élaborer des disciplines relatives aux subventions:

- les questions relatives au **traitement national** et au **traitement NPF**;
- les questions relatives à la **spécificité quant au mode de fourniture** et aux **"services similaires"**;
- l'**application territoriale** (mode 3 par rapport aux modes 1 et 2);
- la transparence;
- la question de savoir si le concept de "**nécessité**" a un rôle à jouer;

- la question de savoir si le concept d'"**effet minimal de restriction des échanges**" a un rôle à jouer;
- les **effets de distorsion sur le commerce** dont il est question à l'article XV;
- les **mesures correctives**, y compris les mesures compensatoires, que nous voudrions éventuellement envisager;
- les exceptions et dérogations éventuelles;
- les calendriers de suppression;
- les dispositions relatives à la flexibilité pour les pays en développement et les pays les moins avancés.

Nous examinons ci-dessous certains de ces éléments.

b) Objectifs sociaux des programmes de subventions

Dans de nombreux domaines – par exemple la santé, l'éducation, le bien-être social –, l'objectif des subventions revêt un caractère social très prononcé. En fait, bien des Membres, en tout cas aux fins des examens des politiques commerciales, ne semblent pas considérer de telles subventions comme une "*contribution financière des pouvoirs publics [...] [par laquelle] un avantage est [...] conféré*". Comment traiter de telles subventions, étant donné cette situation? Nous proposerons trois façons, qui ne s'excluent pas nécessairement l'une l'autre:

- i) l'application aux services de la notion de "catégorie verte", catégorie où seraient rangées les subventions autorisées;
- ii) l'orientation vers une position selon laquelle toutes subventions octroyées devraient l'être sur la base du traitement national;
- iii) l'adoption d'une prescription obligeant à formuler les objectifs spécifiques de la subvention et l'introduction d'un critère de nécessité visant à déterminer si la méthode de sa mise en œuvre est celle qui entraîne le moindre effet de restriction des échanges.

c) Les disciplines devraient-elles prévoir des procédures de compensation?

L'article XV:1 de l'AGCS dispose que les négociations doivent porter sur le bien-fondé de procédures de compensation. Le document S/WPGR/W/9 a relevé les problèmes que poserait le recours à des mesures compensatoires dans le cas des subventions liées aux services. On peut en effet soutenir que l'utilisation de mesures compensatoires ne serait pas appropriée dans le contexte des services et que d'autres mesures correctives leur conviendraient mieux. L'examen de l'article 4 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires pourrait orienter la recherche dans ce sens.

d) Une approche progressive de l'élimination ou de la réduction des subventions?

On peut faire valoir que la meilleure manière d'aborder les subventions n'est pas l'approche offensive que représentent les mesures compensatoires, mais plutôt une méthode progressive, qui pourrait être par exemple du même ordre que celle qui a été adoptée relativement à l'agriculture et aux MIC, c'est-à-dire un programme dans le cadre duquel les Membres conviendraient de ne pas relever les niveaux actuels de leurs subventions, et de les réduire dans un certain nombre de secteurs à déterminer d'un commun accord au niveau multilatéral. À ce propos, l'examen de l'expérience de

la Nouvelle-Zélande et de l'Australie, touchant l'interdiction d'instituer de nouvelles subventions à l'exportation et de renforcer celles qui sont en vigueur ainsi que la suppression de toutes ces mesures, pourrait se révéler instructif, tout comme l'étude de l'expérience de l'UE pour ce qui est de limiter et de réduire les aides de l'État qui faussent la concurrence internationale.

e) Le traitement national permet-il de résoudre de nombreux problèmes liés aux subventions?

Comme il est fait remarquer dans la note du Secrétariat distribuée sous la cote S/WPGR/W/9 et dans la réponse de Hong Kong, Chine au questionnaire sur les subventions (document S/WPGR/W/16/Add.3), l'élargissement des engagements au titre du traitement national contribuerait dans une mesure considérable à réduire les effets défavorables des subventions sur le commerce des services. À ce propos, il faut tenir compte de l'interaction du mode 3 d'une part, et des modes 1 et 2 d'autre part, ainsi que de la question de l'application du traitement national à l'ensemble des modes de fourniture et hors du ressort territorial du Membre considéré. La distinction entre le "service" et le "fournisseur du service" prend toute son importance dans ce contexte. Cette question est également examinée dans une note récente du Président du Groupe de travail (job n° 782).

f) L'approche sectorielle comparée à l'approche horizontale

Les données disponibles donnent à penser que les subventions sont concentrées dans certains secteurs. L'approche sectorielle semblerait donc une manière possible d'aborder la question. Nous avons déjà établi certaines disciplines relatives aux subventions dans le Document de référence sur les télécommunications de base. C'est peut-être l'approche à deux volets – consistant à poursuivre l'élaboration de disciplines en application de l'article XV tout en explorant parallèlement la possibilité de disciplines sectorielles – qui aurait le plus de chances de se révéler efficace.

11. Nous espérons que la présente communication stimulera le débat et fera avancer les travaux de manière que des progrès sensibles puissent être accomplis en 2000.
