

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

WT/DSB/M/120

13 mars 2002

(02-1305)

Organe de règlement des différends
19 février 2002

COMPTE RENDU DE LA RÉUNION

tenue au Centre William Rappard
le 19 février 2002

Président: M. K. Bryn (Norvège)

Sommaire:

Page

1.	États-Unis - Article 211 de la Loi générale de 1998 portant ouverture de crédits	1
a)	Mise en œuvre des recommandations de l'ORD	1
2.	Canada - Crédits à l'exportation et garanties de prêts accordés pour les aéronefs régionaux	2
a)	Rapport du Groupe spécial (WT/DS222/R).....	2
3.	Élection du Président.....	6

1. États-Unis - Article 211 de la Loi générale de 1998 portant ouverture de crédits

a) Mise en œuvre des recommandations de l'ORD

1. Le Président a rappelé que, conformément aux dispositions du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, l'ORD était chargé de surveiller la mise en œuvre de ses recommandations et décisions pour que les différends soient résolus efficacement dans l'intérêt de tous les Membres. À cet égard, l'article 21:3 du Mémoire d'accord disposait que "dans les 30 jours suivant la date d'adoption du rapport du Groupe spécial ou de l'Organe d'appel, le Membre concerné informera l'ORD de ses intentions au sujet de la mise en œuvre des recommandations et décisions de celui-ci". À sa réunion du 1^{er} février 2002, l'ORD avait adopté le rapport de l'Organe d'appel et le rapport du Groupe spécial, tel que modifié par le rapport de l'Organe d'appel, sur l'affaire "États-Unis - Article 211 de la Loi générale de 1998 portant ouverture de crédits".

2. La représentante des États-Unis a dit que son pays avait l'intention de mettre en œuvre les recommandations et décisions de l'ORD relatives à cette affaire dans le respect de ses obligations en tant que Membre de l'OMC. Il avait commencé à évaluer les options qui s'offraient à lui et aurait besoin d'un délai raisonnable pour la mise en œuvre. La délégation américaine était disposée à en discuter avec les CE conformément à l'article 21:3 b) du Mémoire d'accord.

3. Le représentant des Communautés européennes a pris note de la demande des États-Unis en vue de disposer d'un délai raisonnable au titre de l'article 21:3 du Mémoire d'accord pour mettre en œuvre les recommandations de l'ORD. Les CE invitaient les États-Unis à se mettre en conformité avec leurs obligations le plus rapidement possible. C'était dans cette optique qu'elles étaient disposées à examiner leurs propositions au titre de l'article 21:3 du Mémoire d'accord.

4. La représentante de Cuba a pris note de la déclaration des États-Unis et réaffirmé la position exposée par son pays lors de la réunion de l'ORD du 1^{er} février, à savoir que les États-Unis devaient mettre leur législation en conformité avec les règles de l'OMC. De l'avis de Cuba, il convenait d'abroger l'article 211 le plus tôt possible.

5. L'ORD a pris note des déclarations et des renseignements fournis par les États-Unis quant à leurs intentions en ce qui concernait la mise en œuvre de ses recommandations sur cette affaire.

2. Canada - Crédits à l'exportation et garanties de prêts accordés pour les aéronefs régionaux

a) Rapport du Groupe spécial (WT/DS222/R)

6. Le Président a rappelé qu'à sa réunion du 12 mars 2001, l'ORD avait établi un groupe spécial chargé d'examiner la plainte du Brésil à ce sujet. Le rapport du Groupe spécial (document WT/DS222/R) avait été distribué le 28 janvier 2002. Conformément à la Décision relative aux procédures de distribution et de mise en distribution générale des documents de l'OMC (WT/L/160/Rev.1), le rapport du Groupe spécial avait fait l'objet d'une distribution générale. L'ORD en était maintenant saisi pour adoption à la demande du Brésil. La procédure d'adoption était sans préjudice du droit qu'ont les Membres d'exprimer leur avis sur le rapport du Groupe spécial.

7. L'ORD a pris note de la déclaration et adopté le rapport du Groupe spécial (document WT/DS222/R).

8. Le représentant du Brésil a dit que l'adoption par l'ORD du rapport du Groupe spécial dans l'affaire considérée constituait une étape importante dans ce différend déjà ancien concernant un soutien à l'exportation d'aéronefs régionaux. Le Brésil notait avec satisfaction que ses allégations concernant les violations par le Canada des règles multilatérales avaient été retenues par le Groupe spécial, qui avait constaté que, depuis 1996, le Canada avait fourni des subventions prohibées à l'exportation d'aéronefs. C'était un pas important vers le rétablissement de conditions équitables dans le secteur aéronautique. Le Brésil et le Canada se concertaient activement pour régler leur différend et le représentant espérait que cette concertation serait couronnée de succès. Toutefois, ce succès exigerait une bien plus grande transparence que par le passé. Il exigerait aussi que les pays évitent de prendre des mesures qui entraînent des distorsions du marché et privent les exportateurs des pays en développement de la possibilité d'opérer dans des conditions de concurrence loyale sur la base du prix et de la qualité de leur produit.

9. Avant de formuler des observations sur certains aspects spécifiques du rapport, le représentant souhaitait se référer à quelques questions systémiques sérieuses portant sur les crédits à l'exportation que soulevait ce rapport, de même que le rapport du Groupe spécial relatif à l'affaire "Brésil - Programme de financement des exportations pour les aéronefs" (DS46) et qu'il convenait de porter à l'attention des Membres. La première de ces questions concernait le rôle de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) s'agissant de modifier les droits et obligations des Membres de l'OMC au titre de l'Accord sur les subventions. Selon le deuxième paragraphe de l'alinéa k) de la Liste exemplative de subventions à l'exportation, les crédits à l'exportation conformes à la disposition relative aux taux d'intérêt de l'Arrangement de l'OCDE relatif aux crédits à l'exportation n'étaient pas prohibés - bien que ce soient des subventions prohibées. Dans l'affaire Brésil - Aéronefs, le Groupe spécial avait interprété cette disposition comme signifiant que la dernière version de l'Arrangement, quelle qu'en soit la date, était applicable à l'OMC. Dans ce cas, chaque fois que l'OCDE déciderait de modifier l'Arrangement, cette modification s'appliquerait aussi à l'OMC. Le Brésil estimait que seuls les Membres de l'OMC devaient avoir le pouvoir de modifier les obligations contractées dans le cadre de l'OMC. Cette question méritait d'être examinée rapidement par l'OMC. Ainsi, si le Brésil se félicitait de ce que le Groupe spécial ait constaté que son programme PROEX

était entièrement conforme aux règles de l'OMC, il considérait que les incidences de cet aspect du rapport étaient inquiétantes.

10. La deuxième question avait trait aux garanties gouvernementales, telles que les garanties de prêts. Il s'agissait là d'une autre exception à la prohibition générale des subventions à l'exportation. Les garanties permettaient à des groupes privés d'obtenir de meilleures conditions que celles qu'ils pouvaient obtenir sur le marché. En fait, c'était la raison même pour laquelle elles étaient offertes. Le problème était que les garanties n'étaient pas égales. Le marché accordait une valeur plus élevée aux garanties données par certains pays. Cela signifiait que certains exportateurs étaient en mesure d'offrir aux acheteurs potentiels un financement bénéficiant d'un soutien public que leurs concurrents n'étaient pas en mesure d'égaliser. Cela n'avait rien à voir avec le prix ou la qualité du produit, mais avec la cote de crédit du gouvernement du pays de l'exportateur. À Doha, le Ministre des relations extérieures du Brésil, ancien Président à la fois de l'ORD et du Conseil général, avait spécifiquement souligné que les dispositions de ce type constituaient une forme perverse de traitement spécial et différencié en faveur de quelques pays. Comme le Ministre l'avait souligné à Doha, le Brésil avait distribué des documents et des propositions sur cette question, aussi bien au Comité des subventions qu'au Conseil général. Le représentant avait bon espoir que les autres Membres conviendraient qu'il était nécessaire de réviser l'Accord de manière à ce que certains Membres ne soient plus désavantagés.

11. Pour ce qui était de l'affaire considérée, il souhaitait souligner plusieurs aspects critiques des constatations du Groupe spécial. Dans l'une des transactions concernant le transporteur américain Air Wisconsin, le Canada avait annoncé ouvertement qu'il fournissait un soutien illégal simplement pour "égaler", comme il l'avait affirmé, l'offre du Brésil. Le Canada avait agi ainsi sans connaître les faits et avait fondé son argumentation sur des hypothèses. Comme l'avaient clairement indiqué les débats du Groupe spécial, ces hypothèses étaient inexactes. En outre, le soutien officiel fourni à Bombardier dans cette transaction avait été beaucoup plus généreux que celui que, selon les allégations, le Brésil aurait offert à Embraer dans le cadre du programme PROEX. Cependant, même si le Canada avait été dans le vrai en estimant que le Brésil avait offert une subvention à l'exportation prohibée - et le représentant soulignait que le Canada se trompait à cet égard - ses mesures n'en constituaient pas moins le type d'"initiative individuelle", qui était interdit par l'article 23 du Mémoire d'accord, lequel, et ce n'était pas une coïncidence, était intitulé "Renforcement du système multilatéral".

12. En outre, selon les constatations du Groupe spécial, le Canada fournissait des subventions prohibées depuis au moins 1996. Le Groupe spécial avait identifié quatre autres transactions qui avaient bénéficié de subventions, soit par le truchement de ce que l'on appelait le Compte de la Société de la SEE, soit par le recours à des fonds du Compte du Canada. Le représentant soulignait que ces programmes et transactions n'avaient jamais été notifiés au Comité SMC, comme l'exigeait l'article 25 de l'Accord SMC. Cela était d'autant plus troublant qu'en 1998 un autre groupe spécial avait constaté que le Compte du Canada constituait une subvention prohibée et qu'un examen effectué par ce groupe spécial en vertu de l'article 21:5 du Mémoire d'accord était parvenu à la conclusion que le Canada n'avait pas retiré la subvention, comme l'avait recommandé l'ORD. À ce jour, à la connaissance du Brésil, le Compte du Canada n'avait pas été notifié et restait inchangé. En outre, comme cela avait été constaté dans le cas de la vente à Air Wisconsin, ce compte était toujours utilisé pour fournir des subventions à l'exportation prohibées.

13. Le représentant relevait qu'au cours des dernières années trois décisions avaient été rendues à l'OMC à l'encontre du Compte du Canada, deux à l'encontre de Partenariat technologique du Canada et une à l'encontre du Compte de la Société de la SEE. Au total, l'ORD avait rendu sept décisions contre des programmes canadiens qui entraînaient des distorsions de la concurrence dans le secteur des aéronefs régionaux. Le Brésil espérait que le Canada reconsidérerait ses actions et qu'il notifierait dûment ses subventions. Il espérait en outre que le Canada suivrait les recommandations et décisions de l'ORD en ce qui concernait ses programmes, y compris le Compte du Canada de la SEE et le Compte de la Société de la SEE. Le Brésil espérait par ailleurs que les efforts bilatéraux en vue de

trouver une solution mutuellement satisfaisante seraient couronnés de succès et qu'Embraer et Bombardier pourraient se faire concurrence sur un pied d'égalité.

14. Le représentant du Canada a dit que l'affaire était complexe et qu'elle s'était compliquée encore davantage du fait du caractère assez fluctuant des griefs du Brésil. En fin de compte, la plupart de ceux-ci avaient cependant été rejetés par le Groupe spécial. Il souhaitait rappeler ce que le Groupe spécial avait décidé. Le Brésil avait soutenu que le programme du Compte de la Société de la SEE "en tant que tel" impliquait l'octroi de subventions à l'exportation prohibées au titre de l'article 3.1 a) de l'Accord SMC. Le Groupe spécial avait rejeté cet argument. Le Brésil avait également affirmé que le programme Compte du Canada de la SEE "en tant que tel" impliquait des subventions à l'exportation prohibées. Le Groupe spécial avait aussi rejeté cet argument. Le Brésil avait soutenu que le Compte de la Société et le Compte du Canada de la SEE, "tels qu'ils étaient appliqués", impliquaient nécessairement des subventions à l'exportation prohibées. Cela avait également été rejeté par le Groupe spécial. Le Brésil s'était plaint de ce que le programme Investissement Québec, "en tant que tel" et "tel qu'il était appliqué", accordait nécessairement des subventions à l'exportation prohibées. Ces arguments avaient tous été rejetés. Le Groupe spécial avait constaté que dans le cas de certaines transactions spécifiques le financement fourni par la SEE n'était pas compatible avec l'article 3.1 a). La plus importante de ces transactions impliquait un financement par le Compte du Canada au profit d'Air Wisconsin. Toutefois, le Groupe spécial avait rejeté les mises en cause apparentes par le Brésil de nombreuses autres transactions faisant intervenir un financement du Compte de la Société de la SEE et des garanties de participation et de prêts d'Investissement Québec. De ce fait, quelle que soit la manière dont le Brésil souhaitait décrire le rapport du Groupe spécial, il n'en restait pas moins que tous les programmes du Canada et la plupart des transactions passées dans le cadre de ces programmes s'étaient trouvés justifiés. Il importait de comprendre la transaction concernant Air Wisconsin dans son véritable contexte. Le Canada avait soutenu devant le Groupe spécial que cette transaction était conforme à l'Accord SMC, parce qu'il n'avait fait qu'égaliser les subventions fournies par le Brésil à la société Embraer. Lorsqu'il avait annoncé son intention à cet égard, le Canada avait expliqué que son action avait pour objet de protéger l'emploi face aux subventions constantes fournies par le Brésil à Embraer et d'assurer que l'industrie aéronautique canadienne puisse concurrencer l'industrie brésilienne sur un pied d'égalité. Devant le Groupe spécial, le Brésil avait nié avoir été impliqué en quoi que ce soit dans l'offre faite par Embraer pour remporter le contrat d'Air Wisconsin. Le Groupe spécial avait toutefois examiné les éléments de preuve et fait un constat différent. Il avait constaté que l'offre d'Embraer à Air Wisconsin, qui avait déclenché la riposte du Canada, n'avait pas été faite aux conditions du marché, mais l'avait été dans l'attente d'un soutien du gouvernement brésilien.

15. Le Canada estimait depuis longtemps que, dans une telle situation, une offre équivalente de soutien était compatible avec les dispositions concernant les taux d'intérêt de l'Arrangement de l'OCDE relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et, de ce fait, remplissait les conditions de la clause du "refuge" figurant au deuxième paragraphe du point k) de l'Annexe I de l'Accord SMC. Il était regrettable que le Groupe spécial n'ait pas accepté ce point de vue, que partageaient de nombreux Membres de l'OMC, y compris les Communautés européennes et les États-Unis. Le Canada gardait lui aussi l'espoir que les parties pourraient parvenir à un règlement mutuellement satisfaisant de leur différend. Des négociateurs canadiens et brésiliens de haut rang s'étaient réunis à New York le 8 février 2002 pour discuter des solutions possibles. Les deux parties avaient réaffirmé leur volonté de résoudre ce différend et étaient convenues de reprendre leurs négociations en avril 2002.

16. Pour faire avancer les choses, le Canada avait choisi de ne pas faire appel du rapport du Groupe spécial. Cela ne signifiait cependant pas qu'il acceptait toutes les conclusions du Groupe spécial. Il continuait à estimer que le fait d'égaliser une offre conformément à l'Arrangement de l'OCDE constituait un moyen important de contrer l'utilisation de subventions prohibées et remplissait les conditions de la clause du "refuge" du point k) de l'Annexe I de l'Accord SMC. Il estimait aussi

que le Groupe spécial s'était trompé en concluant que trois des financements fournis à Comair par le Compte de la Société de la SEE étaient des subventions. De l'avis du Canada, ces affaires avaient été conclues aux conditions du marché. Pour parvenir à ses conclusions, le Groupe spécial avait substitué *a posteriori* son propre jugement quant aux conditions du marché aux jugements exprimés à l'époque des transactions par des banquiers expérimentés sur la base des informations alors disponibles. Le Canada était en désaccord avec l'utilisation faite par le Groupe spécial de certaines données de référence du marché et au réajustement de certaines autres données qu'il avait opéré pour parvenir à ses conclusions. Même après avoir effectué ces ajustements, le Groupe spécial avait estimé que les taux d'intérêt offerts par la SEE n'étaient inférieurs à ce qu'il avait considéré comme étant les taux du marché que de très peu - seulement quatre points de base, soit quatre centièmes de 1 pour cent. Par contre, les taux d'intérêt offerts par le Brésil dans le cadre de son programme PROEX étaient inférieurs de 250 à 380 points de base aux taux du marché. L'approche suivie par le Groupe spécial pour les trois transactions concernant Comair constituait en fait un nouvel examen des jugements faits par les banquiers de la SEE. Elle privait les experts sur le terrain de toute latitude raisonnable dans la prise de décisions commerciales. Il y avait également d'amples raisons de mettre en doute le bien-fondé de l'examen même des transactions concernant Comair, et d'autres transactions, par le Groupe spécial, étant donné le caractère vague des allégations contenues dans la demande d'établissement d'un groupe spécial présentée par le Brésil. Cependant, malgré ses réserves au sujet de certains aspects du rapport du Groupe spécial, le Canada estimait qu'il était préférable de rechercher une solution par la négociation plutôt que par la poursuite d'une procédure au sein de l'OMC. Il était par conséquent disposé à permettre que le rapport soit adopté à la réunion en cours. Il entendait maintenir un débat constructif avec le Brésil en vue de résoudre ce différend qui n'avait que trop duré.

17. Le représentant des Communautés européennes a dit que sa délégation était préoccupée par l'interprétation donnée à propos de cette affaire par le Groupe spécial en ce qui concernait l'application du critère du caractère impératif/dispositif et le champ d'application de la clause du refuge figurant au deuxième paragraphe du point k) de l'Annexe I de l'Accord SMC. Pour les CE, les lois qui envisageaient explicitement l'octroi de subventions subordonnées à l'exportation incompatibles avec l'article 3.1 a) étaient contraires à l'Accord SMC. Cela s'appliquait aussi bien aux mesures "impératives" qu'aux mesures "dispositives" et était confirmé par l'article 3.2 de l'Accord, qui interdisait explicitement le maintien de telles subventions. Les CE estimaient par ailleurs que les pratiques telles que le fait d'égaliser une offre, qui étaient expressément prévues dans l'Arrangement de l'OCDE et qui constituaient un moyen efficace de limiter les crédits à l'exportation, devaient être protégées au titre du deuxième paragraphe du point k) de l'Annexe I de l'Accord. Sinon, il serait plus facile de contourner les disciplines que celui-ci imposait, sachant que toute mesure compensant un comportement incompatible avec l'OMC en matière de crédits à l'exportation - même s'il était autorisé par l'Arrangement de l'OCDE - était désormais effectivement prohibée au titre de l'Accord sur les subventions. Un tel résultat n'était pas conforme à l'intention des rédacteurs de l'Accord sur les subventions et altérerait l'équilibre de l'Arrangement de l'OCDE. Les CE souhaitaient souligner que tous les Membres de l'OMC, même ceux qui n'étaient pas parties à l'Arrangement de l'OCDE, en appliquaient les dispositions et qu'égaliser une offre constituait pour l'essentiel une mesure de dernier recours.

18. La représentante des États-Unis a dit que son pays avait suivi cette affaire avec intérêt et espérait que le rapport du Groupe spécial aiderait le Canada et le Brésil à trouver une solution à leur différend. Les États-Unis souhaitaient faire quelques brefs commentaires sur les conclusions du Groupe spécial concernant la relation entre le point k) et les dispositions relatives à l'alignement des offres de l'Arrangement de l'OCDE. Les conclusions du Groupe spécial préoccupaient grandement les États-Unis d'un point de vue systémique. Le Groupe spécial avait conclu que les parties qui égalaient des offres de financement d'exportations dérogeant aux dispositions de l'Arrangement de l'OCDE ne pouvaient se prévaloir du "refuge" offert par le point k). Cette interprétation menaçait d'affaiblir les disciplines relatives aux subventions à l'exportation figurant dans l'Arrangement de l'OCDE et

l'Accord sur les subventions. La possibilité pour les Membres de s'aligner sur des offres non conformes constituait pour les autres Membres une incitation à ne pas faire de telles offres, de peur de se trouver pris dans l'engrenage d'une "course" à la subvention. L'interprétation du deuxième paragraphe du point k) donnée par le Groupe spécial, qui interdisait aux Membres soucieux de respecter leurs obligations au titre de l'article 3 de l'Accord SMC d'égaliser des offres non conformes, éliminait cette incitation. Inversement, une interprétation du deuxième paragraphe du point k) qui protégerait les offres alignées de l'interdiction prévue à l'article 3, particulièrement lorsque les offres non conformes initiales n'étaient pas elles-mêmes protégées, fournirait une incitation particulièrement forte à ne pas faire d'offres non conformes pour commencer. Le Groupe spécial s'était fondé en partie sur sa conclusion selon laquelle une autre interprétation rendrait partiellement inefficace le traitement spécial et différencié prévu à l'article 27 de l'Accord SMC pour les pays Membres en développement. Cette interprétation était erronée et illogique. Les Membres de l'OMC qui étaient convenus d'accepter l'article 27 de l'Accord SMC étaient également convenus d'accepter le deuxième paragraphe du point k). Dans la mesure où ces dispositions se chevauchaient, c'était une conséquence de ce dont les Membres étaient convenus. L'interprétation du Groupe spécial appelait une augmentation des pratiques de subventionnement entraînant des distorsions du marché, résultat contraire aux principes mêmes de l'Accord SMC.

19. L'ORD a pris note des déclarations.

3. Élection du Président

20. Le Président a rappelé qu'à sa réunion du 15 février 2002 le Conseil général avait pris note du consensus qui s'était dégagé sur la liste de noms proposée pour la présidence d'un certain nombre d'organes de l'OMC, y compris l'Organe de règlement des différends. Sur la base de l'accord qui s'était dégagé au Conseil général, il proposait que l'Organe de règlement des différends élise par acclamation à sa présidence M. Carlos Pérez del Castillo (Uruguay).

21. L'ORD en est ainsi convenu.

22. M. C. Pérez del Castillo a exprimé sa gratitude à tous les Membres pour sa nomination. Il estimait que celle-ci était un honneur pour son pays et pour lui-même personnellement. Il a rappelé qu'au cours des dernières années, l'ORD avait eu d'excellents présidents, tels que MM. S. Harbinson, R. Farrell et K. Bryn. La manière efficace dont ils avaient conduit les travaux de l'ORD était un exemple qu'il s'efforcerait de suivre et une source d'inspiration pour l'année 2002, qui serait une année complexe et exigerait beaucoup de travail. L'Uruguay s'était toujours intéressé au mécanisme de règlement des différends et cela s'était manifesté dans le travail de M. J. Lacarte-Muró au cours du Cycle d'Uruguay quand l'ORD avait été établi. L'Uruguay estimait que l'ORD était un organe essentiel, assurant la fiabilité et la sécurité du système commercial multilatéral et garantissant les droits et obligations de tous les Membres. Il était de ce fait important de veiller à ce que les recommandations de l'ORD soient fidèlement mises en œuvre. Il souhaitait assurer aux Membres qu'en tant que Président, il ferait tout son possible pour assurer que cet objectif soit atteint avec l'aide des Membres et du Secrétariat.

23. L'ORD a pris note de la déclaration.
