

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

S/WPGR/W/9

6 mars 1996

(96-0816)

Groupe de travail des règles de l'AGCS

SUBVENTIONS ET COMMERCE DES SERVICES

Note du Secrétariat

I. Généralités

1. L'article XV de l'Accord général sur le commerce des services reconnaît que, dans certaines circonstances, les subventions peuvent avoir des effets de distorsion sur le commerce des services et stipule que les Membres engageront des négociations en vue d'élaborer les disciplines multilatérales nécessaires pour éviter ces effets de distorsion. Les négociations devront aussi porter sur le bien-fondé des procédures de compensation. Dans une note de bas de page se rapportant au paragraphe 1 de cet article, il est dit qu'un programme de travail sera établi afin de déterminer de quelle manière et dans quels délais les négociations sur ces disciplines multilatérales seront menées.

2. Le paragraphe 1 de l'article XV stipule en outre que les négociations reconnaîtront le rôle des subventions en rapport avec les programmes de développement des pays en développement et tiendront compte des besoins des Membres, en particulier des pays en développement Membres, en matière de flexibilité dans ce domaine. Enfin, l'article XV dispose qu'aux fins des négociations, les Membres échangeront des renseignements au sujet de toutes les subventions en rapport avec le commerce des services qu'ils accordent à leurs fournisseurs de services nationaux.

3. La présente note, établie suite à la demande formulée par le Conseil du commerce des services à sa première réunion, le 1er mars 1995, expose un certain nombre de questions que les Membres pourraient être amenés à examiner lorsqu'ils se pencheront sur le mandat de négociation découlant de l'article XV. Tout comme les précédentes notes du Secrétariat présentées au Groupe de travail, elle tente de dégager les questions qui semblent les plus importantes afin de stimuler la discussion au sein du Groupe de travail. Elle ne prétend pas fournir une analyse exhaustive ou autorisée des questions relatives aux subventions qui affectent le commerce des services ou de la façon dont elles pourraient être abordées. Elle ne traite pas non plus des aspects du mandat de négociation concernant la détermination des délais dans lesquels les négociations auront lieu, ni de l'échange de renseignements entre les Membres au sujet des subventions. La note est divisée en quatre grandes parties. La section II donne un aperçu général de la question des subventions qui affectent le commerce des services. La section III examine l'approche adoptée, dans le cadre du GATT, puis dans celui de l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires, à l'égard des subventions affectant le commerce des marchandises, afin d'aider les Membres à déterminer dans quelle mesure ils pourraient s'en inspirer pour élaborer les disciplines nécessaires dans le cadre de l'AGCS. Cette section rappelle aussi de quelle façon les subventions sont traitées dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture. Elle examine les procédures de compensation et les autres recours possibles contre les pratiques de subventionnement. La section IV analyse certaines des dispositions de l'Accord général sur le commerce des services qui soumettent déjà ces pratiques à une discipline. Enfin, la section V énumère quelques questions que les délégations voudront peut-être examiner dans l'optique du mandat de négociation découlant de l'article XV.

II. Subventions et commerce des services

4. Chaque fois que l'on a tenté, dans le passé, d'établir des règles multilatérales concernant les subventions, on s'est efforcé de tenir compte du fait que, si les subventions peuvent avoir sur le commerce un effet de distorsion qui va à l'encontre de l'objectif de la libéralisation, elles peuvent aussi être un instrument important de la politique sociale et économique. Le mandat de négociation de l'article XV reflète clairement cette approche dualiste. La nécessité de tenir compte à la fois des aspects négatifs et des aspects positifs des subventions a sérieusement compliqué l'élaboration des règles dans ce domaine, imposant des distinctions qui ne sont pas toujours aisées au niveau des définitions et des concepts. La tâche est plus difficile encore, à certains égards, dans le cas du commerce des services, pour les raisons exposées plus loin.

5. Une autre question d'ordre général consiste à savoir s'il faut donner la priorité à l'élaboration de disciplines pour réglementer l'utilisation des subventions, ou à la définition de voies de recours unilatérales (mesures compensatoires), pouvant être invoquées contre les subventions accordées par des partenaires commerciaux. Dans le cas du commerce des marchandises, les négociations du Cycle d'Uruguay ont permis de mettre davantage l'accent sur la réglementation de l'usage des subventions, mais le recours à des mesures compensatoires occupe toujours une place importante dans l'approche globale. Etant donné tous les obstacles auxquels se heurtent inévitablement, même dans le meilleur des cas, l'identification et la quantification des subventions, il serait peut-être préférable, dans le cadre de l'AGCS, de privilégier l'établissement de règles déterminant les subventions qui sont acceptables et celles qui ne le sont pas, afin d'imposer une discipline *ex ante*, plutôt que le recours à des mesures unilatérales.

Les subventions sont-elles courantes dans les secteurs de services?

6. Bien que l'on n'ait pas de renseignements détaillés sur les subventions affectant le commerce des services, des études empiriques ont révélé que le subventionnement était un phénomène courant dans plusieurs secteurs de services.¹ Toutefois, d'après une étude de l'OCDE sur l'incidence des subventions dans les pays industriels, deux à trois cinquièmes des subventions publiques visent des secteurs déterminés et la majeure partie d'entre elles sont réservées à des branches de production autres que les services, comme la sidérurgie, la construction navale et les industries extractives.² Un certain nombre de gouvernements subventionnent d'une manière ou d'une autre certains secteurs de transport, ainsi que les services publics de distribution, les services de santé et d'éducation, les services liés aux loisirs et les services financiers, liste qui n'a rien d'exhaustif. Dans de nombreux pays, l'Etat subventionne aussi les services de transport aérien, souvent pour soutenir la compagnie aérienne nationale. Certains gouvernements soutiennent, par des subventions d'exploitation, le secteur des transports maritimes, tout en aidant la construction navale. Dans de nombreux pays, les chemins de fer publics sont largement subventionnés. Le secteur des télécommunications et, dans une certaine mesure, d'autres services publics, comme la distribution de l'eau et de l'électricité ne reçoivent pas de subventions directes, mais l'Etat sanctionne ou encourage la péréquation des recettes entre gammes de produits ou catégories d'utilisateurs.

¹On trouvera un résumé intéressant de certains de ces travaux dans: CNUCED, *L'effet des subventions sur le commerce des services*, UNCTAD/SDD/SER/3 (4 octobre 1993); la présente analyse s'appuie sur ce document.

²Robert Ford et Wim Suyker, *Industrial Subsidies in the OECD Economies*, OCDE, document de travail n° 74 du Département de l'économie et de la statistique (janvier 1990), cité dans un document du secrétariat du GATT sur les subventions établi pour le Groupe de négociation sur les services (MTN.GNS/W/98, 20 avril 1990).

7. Dans des secteurs comme l'éducation et la santé, les subventions répondent généralement à des objectifs sociaux. Mais, comme cela est souligné dans une récente étude de la CNUCED³, certains gouvernements ont développé dans ces secteurs une capacité d'exportation, de sorte que les subventions dont ils bénéficient peuvent être préoccupantes d'un point de vue commercial. Les subventions accordées aux services liés aux loisirs sont généralement fondées sur des considérations culturelles, alors que celles dont bénéficient les services financiers peuvent être dictées par des considérations prudentielles. Dans ce dernier cas, les subventions consistent bien souvent en opérations de sauvetage visant à renflouer des institutions financières menacées de faillite, afin de rétablir la confiance. Comment soumettre des subventions de ce type à des disciplines multilatérales, si tant est qu'il faille le faire? Une autre question importante se pose: dans quelle mesure est-il possible d'établir des obligations générales dans le domaine des services? Les disciplines nécessaires devraient-elles avoir une portée sectorielle pour être efficaces et applicables?

Nature et définition des subventions

8. Il n'est pas facile de définir les subventions car elles peuvent revêtir de multiples formes. Ce n'est qu'au moment des négociations du Cycle d'Uruguay qu'une définition précise en a été donnée (voir plus loin, section III). Auparavant, les règles régissant les subventions étaient fondées dans une large mesure sur la distinction entre les subventions à la production et les subventions à l'exportation. Bien souvent, les subventions se reconnaissent à leur effet sur les recettes publiques, qu'il s'agisse de paiements directs, de crédits d'impôt ou d'exemptions diverses; mais elles peuvent aussi prendre beaucoup d'autres formes. La réglementation, qui peut être un facteur important dans le commerce des services, peut entraîner plus ou moins indirectement le subventionnement d'un service ou d'un fournisseur de service. Les Membres souhaiteront donc peut-être examiner dans quelle mesure la définition des subventions devrait englober celles qui découlent de la réglementation, qui sont, de toute évidence, beaucoup plus difficiles à identifier et à mesurer. L'alternative est alors la suivante: ou bien l'on traite les règlements comme des subventions, ou bien l'on impose des disciplines visant les règlements eux-mêmes, comme cela est envisagé dans de nombreuses dispositions de l'AGCS.

Difficultés particulières liées aux services

9. Les problèmes de définition et de mesure des subventions ont déjà été évoqués à plusieurs reprises. Il peut être difficile d'identifier les pratiques de subventionnement, de mesurer l'importance des subventions, d'évaluer l'incidence des subventions extérieures sur les producteurs nationaux et de concevoir des mesures correctives appropriées et convenablement ciblées. Tout porte à croire que ces difficultés sont plus grandes encore dans le cas des services que dans celui des marchandises.⁴ Premièrement, l'absence de statistiques détaillées sur le commerce des services complique sérieusement l'évaluation de l'incidence des subventions. Deuxièmement, il n'existe pas de nomenclature internationale détaillée des activités de service, qui constituerait une base commune pour déterminer dans quelle catégorie classer les différents services aux fins du commerce international. Troisièmement, du fait que de nombreuses activités de service sont "invisibles", il est difficile de suivre les transactions. Quatrièmement, la "personnalisation" de nombreuses transactions, qui implique un contact direct entre producteurs et consommateurs, rend difficile l'identification des produits et de leurs prix unitaires. Il est malaisé aussi d'évaluer les différences qualitatives entre les services "similaires". Plus généralement, la notion de similitude des produits, qui est essentielle pour définir des règles appropriées en matière de subventions, est plus difficile à cerner dans le cas des services que dans celui des marchandises. Tous ces facteurs devront être pris en considération pour élaborer des disciplines concernant les subventions et pour examiner s'il convient d'établir des procédures de compensation.

³CNUCED, *op. cit.*

⁴Certains de ces problèmes sont examinés dans le document MTN.GNS/W/98.

10. On a constaté, dans bien des cas, que la production et/ou la vente de certains services était indissociable de la production et/ou de la vente de certaines marchandises. Il découle logiquement de cette "incorporation" des services que certaines des subventions affectant le commerce des services se présentent en fait comme des subventions aux marchandises ou sont traitées comme telles. Cela peut être dû simplement au fait que le service est incorporé à la marchandise, comme dans le cas des enregistrements sonores sur disques compacts, ou à ce qu'il est utilisé dans le processus de production de marchandises. On trouve un exemple de ce dernier cas dans la Liste exemplative de subventions à l'importation prohibées, qui est annexée à l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires et qui fait référence aux tarifs de transport et de fret ainsi qu'à la fourniture de services par les pouvoirs publics. Les services incorporés ont souvent été affectés par des mesures compensatoires visant des marchandises. L'incorporation des services dans des marchandises est un autre facteur qu'il pourrait être nécessaire de prendre en considération pour déterminer comment traiter les subventions dans le commerce des services.

III. Règles existantes concernant les subventions qui affectent le commerce des marchandises et voies de recours possibles

11. Il existe des différences importantes entre les règles du GATT concernant les subventions et les règles issues du Cycle d'Uruguay. Les premières avaient peu changé, quant au fond, depuis le milieu des années 50. Les subventions à la production étaient exemptées de l'obligation de traitement national en vertu de l'article III:8 b) du GATT de 1947, qui stipulait que "Les dispositions du présent article [traitement national] n'interdiront pas l'attribution aux seuls producteurs nationaux de subventions, y compris les subventions provenant du produit des taxes ou impositions intérieures qui sont appliquées conformément aux dispositions du présent article et les subventions sous la forme d'achats de produits nationaux par les pouvoirs publics ou pour leur compte." L'article XVI prévoyait que les subventions à la production feraient l'objet de consultations entre les parties contractantes lorsqu'il était établi qu'elles causaient ou menaçaient de causer un préjudice grave aux intérêts d'une partie, afin d'examiner la possibilité de limiter ces subventions. L'article XVI demandait en outre aux parties contractantes de s'efforcer d'éviter d'accorder des subventions à l'exportation de produits primaires et stipulait que, si une subvention de ce genre était accordée, elle ne devrait pas avoir pour effet de donner au pays qui l'applique plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation du produit en question. Quant aux subventions à l'exportation de produits manufacturés, elles ont finalement été interdites en 1960, aux termes d'un engagement accepté par la plupart des pays industriels. L'article VI du GATT de 1947 reconnaissait aux parties contractantes le droit de prendre des mesures compensatoires contre les subventions préjudiciables accordées directement ou indirectement à la fabrication, à la production ou à l'exportation d'un produit. L'Accord du Tokyo Round relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII regroupait, en les développant, les règles de fond concernant les subventions et les droits compensateurs, et établissait des règles de procédure pour la conduite des enquêtes en matière de droits compensateurs.

*L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires*⁵

12. L'Accord du Cycle d'Uruguay sur les subventions et les mesures compensatoires a modifié de façon substantielle les règles concernant les subventions. Trois aspects de l'Accord méritent ici une attention particulière. Premièrement, il définit pour la première fois ce qu'est une subvention.

⁵Il faut noter que l'Accord contient un certain nombre de dispositions prévoyant un traitement spécial et différencié pour les pays en développement (article 27). Ces dispositions concernent notamment les règles relatives aux subventions à l'exportation, la détermination de l'existence d'un préjudice grave causé par des subventions et la fixation d'un montant *de minimis* pour déterminer si certaines subventions peuvent donner lieu à des mesures compensatoires. L'Accord contient aussi des dispositions concernant les Membres dont le régime d'économie planifiée est en voie de transformation en une économie de marché axée sur la libre entreprise (article 29).

Deuxièmement, les subventions sont classées en trois catégories distinctes, déterminant leur licéité, et indiquant les voies de recours dont disposent les parties lésées par des subventions. Troisièmement, les motifs de recours ont été modifiés à certains égards. Les autres changements résultant du Cycle d'Uruguay ne sont pas examinés ici car ils sont sans rapport avec la présente analyse générale des similitudes d'approche qui pourraient exister entre les disciplines actuelles de l'OMC concernant les subventions et celles qui pourraient être élaborées dans le cadre des négociations prévues à l'article XV de l'AGCS.

Définition des subventions

13. L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires définit ce qu'est une subvention et indique comment déterminer si une subvention est "spécifique". Une subvention est réputée exister s'il y a une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public du ressort territorial d'un Membre, ou s'il y a une forme quelconque de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994 et si un avantage est ainsi conféré. Il semble que cette approche devrait faciliter l'identification des subventions, les règles multilatérales antérieures ne s'appuyant sur aucune définition. La question qui se pose dans le cadre de l'AGCS est donc de savoir s'il serait utile d'établir une définition explicite de ce qui constitue une mesure de subventionnement.

14. Une mesure, même s'il s'agit d'une subvention au sens de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, ne fera l'objet d'une procédure de règlement des différends, conformément aux dispositions du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, ou de mesures compensatoires que s'il s'agit d'une subvention "spécifique", c'est-à-dire si elle a été expressément accordée à une entreprise ou à une branche de production, ou bien à un groupe d'entreprises ou de branches de production.

Classification des subventions

15. L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires classe les subventions en trois grandes catégories: les subventions prohibées, les subventions pouvant donner lieu à une action et les subventions ne donnant pas lieu à une action. Cette classification a permis de clarifier les règles en la matière. Les subventions prohibées sont celles qui sont subordonnées aux résultats à l'exportation ou à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés, exception faite de ce qui est prévu dans l'Accord sur l'agriculture. Les subventions ne donnant pas lieu à une action sont celles qui ne sont pas spécifiques ou celles qui sont spécifiques mais qui, dans certaines conditions et dans certaines limites, visent à soutenir la recherche industrielle et les activités de développement préconcurrentiel, et à promouvoir le développement régional et l'adaptation d'installations existantes à de nouvelles prescriptions environnementales imposées par des lois ou des règlements. Les subventions pouvant donner lieu à une action sont définies par défaut: il s'agit de toutes les subventions autres que celles qui sont prohibées ou qui ne donnent pas lieu à une action. Le Groupe de travail devrait examiner s'il serait utile d'effectuer un classement analogue des subventions affectant le commerce des services. Il serait ainsi possible d'orienter les disciplines vers des règles de fond visant les subventions proprement dites. Cela permettrait aussi d'utiliser des critères liés à des objectifs économiques explicites pour soustraire diverses subventions à certaines mesures correctives.

Voies de recours

16. En ce qui concerne les voies de recours, l'Accord sur les subventions prévoit l'ouverture d'une procédure de règlement des différends, conformément aux dispositions du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, et l'adoption de mesures compensatoires. L'une ou l'autre de ces voies de recours peut être invoquée dans le cas des subventions prohibées et des subventions pouvant donner lieu à une action, tandis que les subventions ne donnant pas lieu à une action ne peuvent ni être contestées

au titre du Mémorandum d'accord, ni faire l'objet de mesures compensatoires. Néanmoins, si un programme de subventions spécifiques ne donnant pas lieu à une action a des effets défavorables graves sur une branche de production d'un Membre, au point de causer un tort qui serait difficilement réparable, il est prévu, à l'article 9 de l'Accord, que les Membres concernés pourront engager des consultations ou que la question pourra être portée devant le Comité des subventions et des mesures compensatoires.

17. L'Accord définit précisément l'expression "préjudice grave causé aux intérêts d'un Membre". Un préjudice grave peut apparaître lorsqu'une subvention a pour effet, par exemple, de détourner les exportations d'un Membre du marché du Membre qui accorde la subvention ou du marché d'un pays tiers. Il y a présomption réfutable de l'existence d'un préjudice grave lorsque le subventionnement *ad valorem* total d'un produit dépasse 5 pour cent, lorsque des subventions sont accordées afin de couvrir des pertes d'exploitation⁷, lorsqu'il y a annulation directe d'une dette et lorsque des dons sont accordés pour couvrir le remboursement d'une dette. Si un préjudice grave est allégué et si la question ne peut être réglée par voie de consultations, le différend peut être porté devant l'Organe de règlement des différends en vue de l'établissement d'un groupe spécial. L'Organe de règlement des différends peut également être saisi lorsqu'une subvention a pour effet d'annuler ou de compromettre des avantages découlant du GATT de 1994.⁸

18. En somme, l'Accord sur les subventions consacre une approche dualiste de l'élaboration de règles dans ce domaine: certaines subventions sont purement et simplement prohibées, tandis que d'autres, dont la nature ou la valeur sont spécifiées, sont présumées causer un préjudice grave et peuvent donner lieu directement à une action corrective à la suite d'une procédure de règlement des différends. Cette discipline pourrait être d'une grande efficacité.

19. Des mesures compensatoires ne peuvent être prises que si le dommage causé à une branche de production nationale est dû à des importations subventionnées.⁹ Avant d'y recourir, il faut procéder à un examen approfondi des faits, notamment des éléments de preuve concernant l'existence et le montant de la subvention et l'existence d'un dommage important ou d'une menace de dommage important à une branche de production nationale, ainsi que des éléments établissant l'existence d'un lien de causalité entre les importations subventionnées et le dommage causé à la branche de production nationale. Les prescriptions de forme et les renseignements exigés pour ouvrir une enquête en matière de droits compensateurs sont devenus de plus en plus complexes et détaillés au fil des ans, car il a été jugé nécessaire d'éviter, dans la mesure du possible, le recours abusif à cette mesure compensatoire comme moyen de protection déguisée. Dans le cas du commerce des services, les renseignements exigés seraient certainement difficiles à fournir, pour toutes les raisons mentionnées plus haut au paragraphe 9.

L'Accord sur l'agriculture

20. Les règles concernant les subventions agricoles qui sont issues du Cycle d'Uruguay diffèrent de celles qui sont contenues dans l'Accord sur les subventions. Dans le cas des mesures de soutien

⁷Les subventions qui sont destinées à couvrir les pertes d'exploitation d'une entreprise ne sont pas réputées causer un préjudice grave lorsqu'il s'agit de mesures ponctuelles et non récurrentes visant à laisser le temps de procéder à des ajustements et à éviter des problèmes sociaux aigus.

⁸L'expression "annuler ou compromettre des avantages" est utilisée dans l'Accord avec le même sens que dans les dispositions pertinentes du GATT de 1994, et le fait que des avantages se trouvent annulés ou réduits sera établi conformément à la pratique existant pour l'application de ces dispositions.

⁹Il ne faut pas oublier que des mesures compensatoires ne peuvent réparer le préjudice que si les subventions compromettent les ventes sur les marchés d'exportation du plaignant (marché du pays qui accorde les subventions ou marché d'un pays tiers), et non les ventes sur son marché intérieur.

interne et des subventions à l'exportation, des niveaux d'intervention de base ont été fixés pour les Membres dont les subventions atteignaient un niveau équivalent au cours des années précédentes. Dans le premier cas, une mesure globale du soutien (MGS) a été établie pour l'ensemble du secteur, et sur cette base les Membres ont accepté des engagements de réduction par rapport au niveau de base spécifié. Certaines subventions dont l'incidence sur la production et le commerce est minime ou nulle (mesures dites de la catégorie verte) sont exclues du calcul de la MGS. Peuvent également être exclues du calcul certaines mesures appliquées par des pays en développement ainsi que toutes les mesures qui sont partiellement découplées de la production (mesures de la catégorie bleue).¹⁰ L'exclusion à priori de certaines mesures est comparable à l'identification de subventions ne donnant pas lieu à une action dans le cadre de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires. Les subventions à l'exportation ont été traitées de manière semblable et des niveaux d'engagement annuels ont été fixés, mais dans ce cas, les engagements portent à la fois sur la réduction des dépenses budgétaires et sur la réduction des quantités exportées. Les Membres qui n'ont pas contracté d'engagements de réduction ne pourront pas accorder de subventions à l'exportation (à l'exception de deux mesures dans le cas des pays en développement). Les engagements en matière de soutien interne et de subventions à l'exportation doivent être mis en oeuvre sur une période de six ans (dix ans pour les pays en développement), à partir de 1995.

21. En ce qui concerne les voies de recours, la "clause de paix" contenue dans l'article 13 de l'Accord sur l'agriculture détermine les conditions dans lesquelles des subventions peuvent être contestées pendant la période de mise en oeuvre. Les mesures de soutien interne de la catégorie verte ne peuvent pas donner lieu à une action aux fins de l'application de droits compensateurs, et elles sont exemptées de toute action pour cause de préjudice grave (fondée sur l'article XVI du GATT de 1994 et de l'Accord sur les subventions). Elles sont aussi exemptées des actions fondées sur l'annulation ou la réduction des avantages en situation de non-violation. Les subventions internes faisant l'objet d'un engagement de réduction et les subventions à l'exportation autorisées peuvent donner lieu à l'imposition de droits compensateurs, mais les Membres doivent faire preuve de "modération" pour l'ouverture de toute enquête en la matière. Les subventions internes sont exemptées des actions fondées sur le préjudice grave ou sur l'annulation ou la réduction des avantages en situation de non-violation, sauf si elles sont accordées à un produit spécifique et excèdent le niveau fixé pendant la campagne de commercialisation 1992. Les subventions à l'exportation qui sont pleinement conformes aux dispositions de l'Accord sur l'agriculture sont exemptées des actions fondées sur l'article XVI du GATT de 1994 ou sur les articles 3 (Prohibition), 5 (Effets défavorables) et 6 (Préjudice grave) de l'Accord sur les subventions. Toute mesure dépassant les niveaux d'engagement pourra donner lieu à une action conformément aux procédures de règlement des différends de l'OMC.

22. La démarche adoptée dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture présente deux aspects intéressants dans l'optique de l'élaboration éventuelle de disciplines concernant les subventions dans le commerce des services. Premièrement, à la différence de l'Accord sur les subventions, l'Accord sur l'agriculture met l'accent sur l'engagement de réduire les niveaux de subventionnement, tout en établissant des règles pour déterminer les subventions qui sont juridiquement acceptables (mesures de la catégorie verte ou bleue). Les engagements de réduction globaux évitent, certes, d'avoir à déterminer avec précision la nature et l'incidence de chaque forme de subvention - ce qui est une tâche ardue lorsque l'on manque d'informations. Deuxièmement, les dispositions limitant le recours à des mesures compensatoires font partie intégrante de l'arrangement global comprenant des engagements de réduction des subventions. Il se peut que des disciplines ainsi structurées aient leur place dans un cadre prévoyant une libéralisation progressive, qui est un élément essentiel de l'Accord sur l'agriculture. Mais il reste à savoir si une approche progressive de ce genre serait envisageable dans le cas des services.

¹⁰Qu'ils aient ou non contracté des engagements en matière de réduction du soutien interne, les Membres ne sont pas tenus d'inclure dans le calcul le soutien interne ne faisant pas l'objet d'exemptions, s'il n'excède pas un niveau *de minimis* de 5 pour cent (10 pour cent pour les pays en développement).

IV. Disciplines actuelles de l'AGCS concernant les subventions et les mesures compensatoires

23. Des disciplines en matière de subventions et de droits compensateurs dans le cadre de l'AGCS n'ont pas été négociées de façon systématique avant un accord sur le mandat de négociation découlant de l'article XV. Néanmoins, la décision de différer les négociations sur cet aspect du cadre de règles devant régir le commerce des services a été prise en tenant compte du fait que certaines disciplines en la matière découlaient naturellement de la structure conceptuelle de l'Accord. Avant de déterminer s'il faut élaborer des disciplines supplémentaires et définir des mesures compensatoires, il est nécessaire de bien comprendre la portée des disciplines existantes, qui découlent de l'obligation d'accorder le traitement de la nation la plus favorisée et des engagements en matière de traitement national inscrits dans les listes d'engagements spécifiques, ainsi que des dispositions de l'article VIII relatives aux monopoles et aux fournisseurs exclusifs de services. Ces disciplines sont décrites ci-après.

Subventions, traitement de la nation la plus favorisée et traitement national

24. L'article II de l'AGCS stipule que le traitement de la nation la plus favorisée (NPF) sera accordé à tous les services et fournisseurs de services de tout pays Membre en ce qui concerne toutes les mesures couvertes par l'Accord. Il s'agit là d'une prescription générale, qui ne peut être modifiée que dans les cas où les Membres bénéficient d'exemptions inscrites dans leurs listes d'engagements spécifiques. Dans le cas des subventions, le principe NPF constitue une discipline moins importante que le principe du traitement national (examiné ci-après). Mais en l'absence de producteur national, et partant, de base de comparaison, l'obligation du traitement national n'est pas applicable et la discipline NPF peut être un moyen important de garantir un traitement non discriminatoire, y compris lorsqu'un producteur étranger a des chances de bénéficier d'un traitement plus favorable qu'un producteur national, comme c'est le cas dans certains régimes d'investissement. Le principe NPF limite considérablement les possibilités d'application de mesures compensatoires, comme cela est expliqué dans la section suivante.

25. Lorsqu'un Membre contracte des engagements spécifiques au titre de la Partie III de l'AGCS, il peut, conformément à l'article XVII, inscrire dans sa liste les secteurs visés sans aucune limitation du traitement national pour l'un quelconque ou pour l'ensemble des modes de fourniture. L'article XVII relatif au traitement national stipule que "Dans les secteurs inscrits dans sa Liste, et compte tenu des conditions et restrictions qui y sont indiquées, chaque Membre accordera aux services et fournisseurs de services de tout autre Membre, en ce qui concerne toutes les mesures affectant la fourniture de services, un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde à ses propres services similaires et à ses propres fournisseurs de services similaires." En conséquence, si les engagements en matière de traitement national ne sont pas assortis de limitations concernant les subventions, ces dernières doivent être accordées sans discrimination aux services et fournisseurs de services nationaux et aux services et fournisseurs de services similaires des autres Membres.¹¹ Bien que cette règle ne limite en rien le niveau des subventions pouvant être accordées par les Membres, elle peut constituer une discipline efficace en ce qui concerne l'usage non discriminatoire des subventions. Mais cela dépend de la mesure dans laquelle les Membres inscrivent leurs engagements dans leurs listes, sans les assortir de limitations concernant le traitement national en matière de subventions. Il faut noter que cette manière d'envisager le rapport entre traitement national et subventions est très différente de l'approche adoptée dans le GATT de 1994. En effet, comme cela a été dit plus haut, l'article III.8 b) du GATT de 1994 exempte les subventions du traitement national.

26. Si les disciplines concernant les subventions semblent plus strictes dans le cadre de l'AGCS que dans celui du GATT de 1994, c'est principalement parce que ce dernier fait du traitement national

¹¹Certains Membres ont inscrit dans leur liste des limitations concernant le traitement national qui sont applicables à toutes les subventions, tandis que d'autres l'ont fait pour certains modes de fourniture et certains secteurs.

un principe fondamental non négociable, alors que dans l'AGCS, il peut être négocié par le biais des listes d'engagements spécifiques. Comme cela a été dit précédemment, pour que le principe de la non-discrimination constitue une discipline en matière de subventions dans le cadre de l'AGCS, il faudrait que les Membres soient disposés à contracter des engagements spécifiques sans limitations. Il est intéressant de noter à cet égard que le processus de libéralisation progressive s'accompagne d'un renforcement automatique de certaines disciplines concernant les subventions dans le cadre de l'AGCS - avantage qui n'oblige pas à accorder une attention particulière aux règles concernant les subventions en tant que telles.

27. En l'état actuel des choses, il est important de bien définir la portée de l'obligation de traitement national dans le cadre de l'AGCS dans la mesure où elle s'applique actuellement aux subventions, et en particulier, de clarifier les conséquences de l'approche suivant le mode de fourniture. Le document intitulé "Etablissement des listes d'engagements initiaux pour le commerce des services: Note explicative"¹² précise, dans une certaine mesure, la portée territoriale de cette obligation. Au paragraphe 10, il est dit que: "Il n'y a aucune obligation [dans l'AGCS] qui exige qu'un Membre prenne des mesures qui ne sont pas de son ressort territorial. Il s'ensuit donc que l'obligation du traitement national énoncée à l'article XVII n'exige pas d'un Membre qu'il étende ce traitement à un fournisseur de services établi sur le territoire d'un autre Membre." Cela signifie qu'un Membre ne serait pas tenu d'étendre à des fournisseurs établis hors de son territoire le bénéfice d'une subvention accordée à des fournisseurs établis sur son territoire. Il faut souligner cependant que dans la Note explicative, il est uniquement question du traitement des fournisseurs, et non des problèmes que pourrait poser le traitement des services - en particulier dans le cas de la fourniture transfrontières d'un service, lorsque celui-ci est fourni sur le territoire d'un Membre alors que le fournisseur est établi en dehors.

28. Reste une question cruciale: l'obligation de traitement national s'étend-elle à tous les modes de fourniture, ou bien les Membres conservent-ils la faculté de faire une distinction entre des services identiques fournis sur leur territoire suivant des modes différents? L'article XVII n'indique pas que le mode de fourniture est un critère pour déterminer si un service est similaire: un service similaire peut en effet être fourni selon différents modes. Mais, d'après la structure des listes, chaque engagement se rapporte à un mode de fourniture particulier; autrement dit, si un Membre prend l'engagement d'accorder le traitement national pour un mode donné, il peut très bien ne pas l'accorder pour d'autres modes de fourniture du même service. Cela est particulièrement évident dans le cas des engagements en matière d'accès aux marchés (article XVI), qui permettent une très grande discrimination entre les modes de fourniture, car les Membres peuvent autoriser la fourniture d'un service suivant un mode donné, mais pas suivant un autre. La question reste donc posée: dès lors qu'un Membre a autorisé la fourniture d'un service suivant différents modes, le fait qu'il fasse une discrimination entre les modes de fourniture serait-il compatible avec le principe du traitement national?

29. Si la "similitude" d'un service est déterminée indépendamment du mode de fourniture, il existe alors dans l'Accord une protection implicite des fournisseurs étrangers, suivant tous les modes de fourniture, contre le subventionnement national d'un mode particulier. En effet, si un Membre subventionnait un service ou un fournisseur de services national, il serait tenu, en vertu du principe du traitement national, d'accorder une subvention "équivalente" aux services des autres Membres fournis sur son territoire, quel que soit le mode de fourniture. Sinon, il pourrait être objecté que la subvention a modifié les conditions de la concurrence en faveur des services ou des fournisseurs de services du Membre. En revanche, si la similitude était déterminée en fonction du mode de fourniture, c'est-à-dire si un service n'était considéré comme similaire à un autre que s'il était fourni suivant le même mode,

¹²Document MTN.GNS/W/164 du 3 septembre 1993. Il est précisé dans la Note explicative que "les réponses indiquées ne doivent pas être considérées comme une interprétation juridique faisant autorité de l'Accord général sur le commerce des services". C'est cependant sur cette base que de nombreuses listes d'engagements spécifiques ont été établies.

les fournisseurs étrangers qui opèrent suivant un mode donné ne seraient pas protégés contre le subventionnement national d'un mode particulier. Les disciplines actuelles comporteraient alors une lacune qu'il conviendrait peut-être d'examiner.

30. Ces questions et plusieurs autres peuvent être illustrées par quelques exemples relatifs à certaines formes de subventions.

Subventions à la production

31. Supposons qu'un Membre qui s'est engagé à accorder le traitement national pour les quatre modes de fourniture accorde une subvention à la production à un fournisseur de services national. Cette subvention peut consister dans le paiement partiel du coût du carburant utilisé par des transporteurs sur un itinéraire intérieur donné. Quels autres fournisseurs de services pourraient prétendre avoir droit à cette subvention, conformément au principe du traitement national? Il semble évident que les producteurs non nationaux de services similaires établis sur le territoire du Membre revendiqueraient ce droit. Par ailleurs, comme le subventionnement d'un fournisseur conduit logiquement à la production d'un service subventionné, toute subvention accordée pour les modes 3 ou 4 aurait une incidence sur les conditions de concurrence au titre du mode 1, car les fournisseurs transfrontières seraient en concurrence avec des fournisseurs de services locaux subventionnés. Les fournisseurs transfrontières pourraient-ils également revendiquer le droit de bénéficier de la subvention? En fonction de la réponse à cette question, on pourra déterminer si l'AGCS contient déjà des règles garantissant un traitement non discriminatoire aux fournisseurs de services suivant tous les modes.

Subventions à l'investissement

32. Ces subventions concernent uniquement le mode 3, c'est-à-dire la présence commerciale. Compte tenu de l'obligation de traitement national, il semblerait que les investisseurs nationaux et étrangers puissent également prétendre à des subventions de ce genre. La question est alors de savoir comment seraient sélectionnés les bénéficiaires. Etant donné que les fonds destinés aux subventions ne sont pas illimités, comment un Membre pourrait-il légitimement faire un choix parmi tous les investisseurs actuels et potentiels?

Subventions à l'exportation

33. Comme dans le cas des marchandises, il serait possible de faire une distinction, dans le cas des services, entre les subventions à la production et les subventions à l'exportation, bien que l'intérêt pratique de cette distinction reste à démontrer. Les subventions à l'exportation seraient celles qui sont subordonnées aux résultats à l'exportation. A la différence du GATT, l'AGCS ne les interdit pas, mais un Membre qui s'est engagé à accorder le traitement national serait alors tenu d'accorder des subventions à l'exportation à tous les producteurs étrangers ayant établi une présence commerciale sur son territoire. Il semblerait néanmoins que cette obligation n'incomberait pas à un Membre qui accorde une subvention à un producteur national établi hors de son territoire.

Subventions à la consommation

34. Les subventions inconditionnelles à la consommation respectent le principe du traitement national au sens le plus large qui soit: lorsqu'il décide d'acheter, le consommateur ne privilégie aucun fournisseur particulier. Néanmoins, les subventions à la consommation qui sont subordonnées à l'achat de produits à des fournisseurs nationaux sembleraient contraires à l'obligation du traitement national. Une question intéressante se pose alors au sujet du mode de fourniture par la consommation à l'étranger. Les disciplines de l'AGCS couvriraient-elles les subventions conditionnelles accordées pour la consommation à l'étranger - subordonnées, par exemple, à l'achat de produits à un fournisseur national établi à

l'étranger ou à l'achat de produits dans un pays donné? Il apparaît ici une tension entre la notion de territoire et la notion plus vaste de juridiction. L'AGCS ne contient aucune disposition obligeant un Membre à prendre des mesures qui ne sont pas de son ressort territorial (comme cela est dit au paragraphe 10 de la Note explicative); mais si un Membre prend de telles mesures, est-il libre d'agir comme il l'entend, ou bien devrait-il être tenu d'appliquer ces mesures conformément aux principes de l'AGCS? En l'absence d'interprétation sur ce point, il est difficile de dire quelle serait la portée des principes du traitement national et du traitement NPF dans le cas de la consommation à l'étranger.

Mesures compensatoires, traitement de la nation la plus favorisée et traitement national

35. Il ressort de ce qui précède que la nécessité de définir des voies de recours dépendra de l'éventail des disciplines concernant les subventions déjà établies dans le cadre de l'AGCS. Mais dans quelle mesure les règles actuelles de l'AGCS permettent-elles d'ores et déjà à un Membre de réagir contre des subventions accordées par un autre Membre qui ont un effet préjudiciable sur son marché intérieur ou sur ses marchés d'exportation?

36. En l'état actuel des choses, il semblerait que la règle NPF empêcherait un Membre de prendre une mesure compensatoire à l'encontre de services ou de fournisseurs de services d'un autre Membre, à moins que cette mesure ne soit étendue de façon non discriminatoire aux services ou aux fournisseurs de services similaires. Il serait évidemment absurde qu'une mesure compensatoire visant des subventions accordées par un Membre soit appliquée à tous les Membres, mais le point essentiel est que l'AGCS ne prévoit pas, pour l'instant, le recours à des mesures compensatoires. Cette restriction concerne tous les services, et pas seulement ceux qui font l'objet d'engagements spécifiques (à moins qu'une exemption des obligations énoncées à l'article II n'ait été accordée). Il faut aussi examiner si la législation nationale des Membres prévoit la possibilité d'imposer des taxes ou de prendre d'autres mesures restrictives à l'encontre d'un sous-ensemble de producteurs établis sur leur territoire. A moins que de telles mesures ne soient appliquées à la frontière, comme dans le cas des taxes sur le commerce, les Membres seraient peut-être obligés de modifier leur législation pour pouvoir appliquer certaines des mesures compensatoires qui pourraient être établies dans le cadre de l'AGCS.

37. Les mesures qui, sans contrevenir aux dispositions de l'AGCS, annulent ou compromettent les avantages découlant d'une concession offerte par un Membre peuvent donner lieu à une plainte "en situation de non-violation", aux termes de l'article XXIII:3, qui stipule que "Si un Membre considère qu'un avantage dont il aurait raisonnablement pu s'attendre à bénéficier conformément à un engagement spécifique contracté par un autre Membre au titre de la Partie III [Engagements spécifiques] du présent accord se trouve annulé ou compromis du fait de l'application d'une mesure qui ne contrevient pas aux dispositions du présent accord, ledit Membre pourra recourir au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Si l'ORD détermine que la mesure a annulé ou compromis un tel avantage, le Membre affecté aura droit à une compensation mutuellement satisfaisante, sur la base du paragraphe 2 de l'article XXI [Modification des listes], qui pourra inclure la modification ou le retrait de la mesure. Dans les cas où les Membres concernés ne pourront pas arriver à un accord, l'article XXII [Compensation et suspension des concessions] du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends sera d'application."

38. Les plaintes en situation de non-violation qui ont été soumises à des groupes spéciaux dans le cadre du GATT avaient trait généralement à l'annulation ou à la réduction, par suite de l'octroi d'une subvention, d'avantages découlant d'une concession tarifaire négociée. Cependant, les conditions à remplir pour déposer une plainte de ce genre peuvent être assez strictes: il faut qu'un engagement spécifique ait été contracté auparavant et que les attentes raisonnables du plaignant quant à la valeur de cet engagement aient été contrariées. Cette approche présente deux lacunes évidentes: d'une part, aucun recours ne serait possible dans les secteurs où des engagements n'ont pas été contractés; et,

d'autre part, il n'y aurait aucune possibilité de recours contre des subventions dont on peut raisonnablement penser qu'elles seront maintenues.

39. En conclusion, si l'obligation de traitement national ne limite en rien le niveau des subventions pouvant être accordées par les Membres, elle peut néanmoins constituer une discipline efficace en ce qui concerne l'usage non discriminatoire des subventions. Mais pour qu'il en soit ainsi, il faudrait, premièrement, que les Membres contractent des engagements sans limitation du traitement national en matière de subventions, et deuxièmement, que l'obligation du traitement national soit interprétée de manière à s'appliquer à tous les modes de fourniture. Quant à la possibilité d'une action corrective, l'obligation NPF énoncée dans l'AGCS semblerait exclure l'application de mesures compensatoires à l'encontre d'un seul Membre, mais les Membres ont toujours la possibilité de déposer une plainte "en situation de non-violation", si les avantages découlant d'une concession existante sont annulés ou compromis. En tout état de cause, la prohibition des subventions à l'exportation de marchandises n'a pas d'équivalent dans l'AGCS, et seule une évaluation de l'incidence pratique de ces subventions permettrait de déterminer l'importance de cette lacune.

Disciplines concernant les subventions dans le cadre des règles relatives aux monopoles et aux fournisseurs exclusifs de services (article VIII)

40. Le paragraphe 1 de l'article VIII stipule que les Membres doivent veiller à ce que les fournisseurs monopolistiques de services n'abusent pas de leur situation de monopole, pour agir d'une manière incompatible avec l'obligation NPF énoncée à l'article II et avec les engagements spécifiques inscrits dans leurs listes. Le paragraphe 2 dispose que, si un fournisseur monopolistique entre en concurrence dans un secteur se trouvant hors du champ de ses droits monopolistiques et faisant l'objet d'engagements spécifiques, le Membre concerné doit faire en sorte que ce fournisseur n'abuse pas de sa position monopolistique pour agir d'une manière incompatible avec ces engagements. Le paragraphe 5 précise que les dispositions précitées s'appliquent également aux fournisseurs exclusifs de services. Un fournisseur exclusif de services est réputé exister lorsqu'un Membre, en droit ou en fait, autorise ou établit un petit nombre de fournisseurs de services et empêche substantiellement la concurrence entre ces fournisseurs sur son territoire. Un objectif important de ces règles est d'empêcher toute péréquation entre activités ou secteurs. En outre, comme les fournisseurs monopolistiques comprennent selon la définition de l'article XXVIII, à la fois les monopoles publics et les monopoles privés, ces disciplines s'appliquent aussi au comportement des fournisseurs privés en matière de fixation des prix, autrement dit aux situations de dumping faisant intervenir des monopoleurs et des fournisseurs exclusifs de services. Ce genre de situation s'écarte peut-être de la définition plus familière du dumping donnée dans le cadre du GATT, car, dans ce dernier cas, le dumping ne se produit pas entre activités ou secteurs.

V. Questions à examiner

41. Le mandat de négociation découlant de l'article XV de l'AGCS reconnaît que les subventions peuvent avoir des effets de distorsion sur le commerce, mais il reconnaît aussi qu'elles peuvent jouer un rôle positif et qu'il faut faire preuve de souplesse, en particulier à l'égard des pays en développement. Dans ce contexte, la présente note a soulevé un certain nombre de questions au sujet de la nature des disciplines auxquelles les subventions pourraient être soumises dans le cadre de l'AGCS. Cette note souligne aussi que les difficultés auxquelles se heurtent l'identification des pratiques de subventionnement, la mesure des subventions, l'évaluation de leur incidence et l'élaboration de voie de recours appropriée risquent d'être plus grandes encore dans le cas des services que dans celui des marchandises. Cela tient, entre autres, à l'absence de statistiques précises et de nomenclature internationale détaillée, à la difficulté de déterminer les prix unitaires de certains services de qualité comparable et à la difficulté de donner une définition pratique de la notion de "similitude" entre services. Ces différents problèmes devront nécessairement être pris en considération. Certaines des questions que les Membres souhaiteront peut-être examiner sont récapitulées ci-dessous.

- Les disciplines concernant les subventions qui ont été établies dans le cadre du GATT de 1994, s'appuient sur une définition et une classification des subventions qui imposent davantage de restrictions à l'utilisation de celles qui sont réputées avoir les effets de distorsion les plus marqués sur le commerce. Les Membres jugent-ils utile d'élaborer des règles, autres que celles qui découlent des disciplines actuelles de l'AGCS en matière de non-discrimination, en se fondant éventuellement sur des définitions et des catégories analogues à celles qui sont utilisées dans le cas des marchandises?
- Il est possible de quantifier certains aspects des subventions dans le secteur des services, notamment leur coût pour l'Etat. Les Membres considèrent-ils que des engagements quantitatifs en matière de réduction des subventions du genre de ceux qui ont été contractés dans le secteur agricole pourraient contribuer à la réduction des effets de distorsion des subventions sur le commerce des services?
- Si les subventions devaient être définies dans l'AGCS, les Membres opteraient-ils pour une définition relativement étroite, fondée sur les effets de l'intervention de l'Etat sur les recettes ou le budget, ou bien préféreraient-ils une définition plus large tenant compte des effets de certaines réglementations qui sont assimilables à une subvention?
- Les Membres jugent-ils possible d'élaborer des règles horizontales en matière de subventions, ou bien faudrait-il que toute règle susceptible d'être établie ait une portée sectorielle, afin d'avoir le degré de spécificité voulu et d'imposer une discipline suffisante?

42. L'article XV stipule que les négociations qui devront être engagées porteront sur le bien-fondé des procédures de compensation, ce qui suppose sans doute que les Membres peuvent juger que des mesures compensatoires sont ou ne sont pas appropriées dans le contexte des services. Pour que des mesures compensatoires puissent être appliquées, il faudrait prévoir une action sélective, ce qui n'est pas possible actuellement, compte tenu de la règle NPF (sauf si une exemption de l'obligation NPF a été accordée). Il apparaît aussi que, de toute façon, des mesures compensatoires ne peuvent pas être appliquées lorsque les effets préjudiciables d'une subvention affectent les exportations d'un Membre (c'est-à-dire se manifestent sur le marché du pays qui accorde la subvention ou sur celui d'un pays tiers).

- Quelle serait la fonction de mesures compensatoires dans le cadre de l'AGCS?
- Si une procédure de compensation devait être établie quelle place faudrait-il lui accorder par rapport à l'autre solution qui consiste à imposer une discipline par le contrôle préalable de certaines subventions, conjugué à des mesures d'exécution multilatérales dans le cadre d'une procédure de règlement des différends?