

# ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

TN/RL/W/78

19 mars 2003

(03-1611)

Groupe de négociation sur les règles

Original: anglais

## DISCIPLINES EN MATIÈRE DE SUBVENTIONS NÉCESSITANT D'ÊTRE CLARIFIÉES ET AMÉLIORÉES

### Communication des États-Unis

La Mission permanente des États-Unis a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, datée du 19 mars 2003.

#### Introduction et rappel

À la quatrième Conférence ministérielle à Doha, les Ministres sont convenus de négociations visant à clarifier et à améliorer les disciplines prévues par l'Accord sur les subventions et par l'Accord antidumping, tout en préservant les concepts et principes fondamentaux ainsi que l'efficacité de ces accords, et en tenant compte des besoins des participants en développement et les moins avancés.<sup>1</sup> Dans la présente phase initiale des négociations, les participants doivent indiquer les dispositions, y compris les disciplines concernant les pratiques ayant des effets de distorsion des échanges, qu'ils cherchent à clarifier et à améliorer dans la phase ultérieure. L'identification de disciplines renforcées applicables aux pratiques ayant des effets de distorsion des échanges, y compris les subventions - définies au sens large - revêt une importance particulière car, souvent, ce sont ces pratiques qui sont à l'origine des frictions commerciales.

Ainsi que les États-Unis l'ont noté dans leur communication sur les *concepts et principes fondamentaux*<sup>2</sup>, il est largement et depuis longtemps admis que les subventions accordées par les pouvoirs publics amoindrissent l'efficacité de l'affectation et de l'utilisation des ressources, portant ainsi atteinte au principal fondement de la croissance et du développement économiques. Les distorsions de la production induites sur le plan national par les subventions se répercutent souvent sur le plan international, faussant les flux commerciaux du point de vue de l'efficacité et réduisant le potentiel de développement et de croissance économiques de tous les participants à l'économie mondiale. L'un des principes économiques fondamentaux sur lesquels repose le système commercial est que les flux commerciaux devraient être déterminés par l'avantage comparatif et par les forces du marché, non par l'intervention des pouvoirs publics. Reconnaisant ce principe, les Membres se sont progressivement engagés à appliquer des règles de plus en plus rigoureuses et mutuellement bénéfiques en ce qui concerne l'octroi des subventions.

Traditionnellement, les Membres ont adopté une approche pragmatique au cours des cycles de négociations successifs pour améliorer les disciplines en matière de subventions en donnant la priorité

---

<sup>1</sup> WT/MIN(01)/DEC/W/1 (paragraphe 28).

<sup>2</sup> TN/RL/W/27 (22 octobre 2002).

à l'élimination des catégories de subventions les plus explicites et les plus notoires, telles que les subventions à l'exportation et les subventions au remplacement des importations, tout en continuant de clarifier et de renforcer les disciplines visant à contrecarrer les effets défavorables que d'autres subventions peuvent avoir sur le commerce. Conformément au mandat de Doha et dans la logique de l'approfondissement progressif des disciplines en matière de subventions constaté ces 50 dernières années, le présent document identifie les dispositions existantes de l'Accord sur les subventions qui peuvent maintenant être davantage clarifiées, développées et améliorées. Chose particulièrement importante, des disciplines renforcées y sont suggérées pour les types de subventions qui portent le plus directement et le plus sévèrement atteinte à la croissance économique et aux structures du commerce international déterminées par le marché.

La présente communication identifie une série de questions devant être traitées par le Groupe de négociation sur les règles et sera probablement complétée par d'autres communications. Les États-Unis se réservent le droit d'identifier d'autres domaines devant être clarifiés et améliorés à l'avenir.

### Subventions prohibées

À l'évidence, une prochaine étape de l'approfondissement progressif des disciplines en matière de subventions consistera à étendre la catégorie existante des subventions prohibées de manière à inclure les types d'intervention des pouvoirs publics qui ont un effet de distorsion sur la compétitivité ou sur les échanges similaire à celui des subventions à l'exportation ou au remplacement des importations. Cette nouvelle catégorie de subventions prohibées devrait être définie et identifiée selon des critères clairs et objectifs. Certaines des pratiques visées par les dispositions, aujourd'hui caduques, de l'article 6.1 de l'Accord sur les subventions relatives à la catégorie "orange", devraient être les premières candidates à l'inclusion dans une catégorie élargie de subventions prohibées. Ces pratiques comprennent: les subventions internes importantes, les subventions destinées à couvrir les pertes d'exploitation d'une entreprise et l'annulation directe d'une dette. Les bénéficiaires de ces types de subventions ont été avantagés par une intervention extraordinaire des pouvoirs publics, le plus souvent destinée à les sauver de la faillite et à leur permettre de maintenir leur production et leurs ventes malgré les impératifs du marché. Les subventions importantes peuvent également se substituer à l'investissement commercial pour susciter ou assurer l'établissement d'une entreprise ou d'un produit qui n'aurait pas été créé par le marché.

Il conviendrait également d'examiner les mesures correctives existantes visant les subventions prohibées. Les règles actuelles en matière de règlement des différends concernant les subventions prohibées n'imposent aucune démonstration de l'existence d'effets défavorables (c'est-à-dire un dommage causé à une branche de production nationale, un préjudice grave ou une annulation ou réduction d'avantages). Cela prouve qu'il existe un consensus manifeste parmi les Membres quant au fait que les subventions de ce type ne devraient pas être octroyées. Toutefois, dans le contexte d'une procédure nationale en matière de droits compensateurs, on doit encore démontrer l'existence d'un dommage causé par ces subventions à la branche de production nationale d'un Membre. Les États-Unis estiment qu'il pourrait être opportun d'envisager le renforcement des mesures correctives pour les subventions prohibées.

### Préjudice grave

L'Accord sur les subventions prévoit l'ouverture d'une procédure de règlement des différends concernant des subventions non prohibées (appelées également subventions "pouvant donner lieu à une action" ou subventions de la "catégorie orange") dès lors qu'un Membre établit d'une manière affirmative que sa branche de production a subi des "effets défavorables" découlant d'une pratique de subventionnement particulière. Un type d'effet défavorable est le "préjudice grave", concept qui s'applique avec la même force et le même effet quel que soit le marché concerné par la subvention

pouvant donner lieu à une action (c'est-à-dire le marché du pays importateur, celui du pays qui accorde la subvention ou celui d'un pays tiers). L'une des avancées majeures du Cycle d'Uruguay dans le domaine des disciplines en matière de subventions a été la définition du "préjudice grave". L'absence de critères concernant le préjudice grave dans le cadre du Tokyo Round avait été l'une des causes majeures de l'inefficacité du règlement des différends.

Malgré les progrès réalisés à l'occasion du Cycle d'Uruguay, les dispositions de l'Accord sur les subventions concernant le préjudice grave ont rarement été utilisées. C'est pourquoi, ainsi que l'ont noté d'autres Membres<sup>3</sup>, il est nécessaire que la mesure corrective applicable au préjudice grave soit renforcée et rendue plus efficace. En particulier, les dispositions relatives au lien de causalité devraient être réexaminées. De plus, la mesure corrective prévue après la constatation de l'existence d'un préjudice grave (ou d'un effet défavorable relevant des deux autres types) par laquelle un Membre est autorisé à "éliminer les effets défavorables", est trop vague et peu pratique à mettre en œuvre d'une manière directe et significative. Par conséquent, il conviendrait d'envisager de clarifier cette mesure corrective particulière ou de l'éliminer entièrement et de faire du retrait de la subvention la seule mesure corrective applicable.

#### Subventions indirectes<sup>4</sup>

Dans notre communication sur les *concepts et principes fondamentaux*, nous évoquons la nécessité de traiter les subventions nationales ayant des effets de distorsion qui "sont tellement ancrées ou se présentent sous des formes déguisées dans les systèmes politiques et économiques des pays de sorte qu'il faudra un certain temps pour identifier et mettre en œuvre les disciplines multilatérales appropriées et nécessaires pour les éradiquer toutes". Nombre de ces pratiques ayant des effets de distorsion prennent la forme de subventions indirectes destinées à des entreprises ou à des branches de production spécifiques dans lesquelles les pouvoirs publics interviennent par l'intermédiaire d'entités privées qu'ils possèdent, contrôlent ou dirigent, en vue d'apporter aux entreprises en question une aide financière qui ne serait pas disponible auprès du secteur privé ou que celui-ci n'accorderait pas dans les mêmes conditions.

Lorsqu'une entité appartenant aux pouvoirs publics ou contrôlée par ceux-ci accorde une subvention à une entreprise ou branche de production spécifique, il y a subvention pouvant donner lieu à une action. Toutefois, même si le fait que les pouvoirs publics possèdent la majorité des actions d'une entité suffit à établir l'existence d'une propriété publique, la détermination de l'existence d'un contrôle par les pouvoirs publics est un critère qui mérite d'être précisé. De même, il serait utile d'examiner et de clarifier la définition de l'expression "organisme public" utilisée dans l'article premier de l'Accord sur les subventions. De même, il est nécessaire d'examiner les termes "chargent ou ordonnent" figurant dans l'article 1.1 a) 1) iv) afin de clarifier les règles dans les cas où l'action des pouvoirs publics, tout en ayant une forte influence sur le cours des événements, pourrait n'être pas claire ou établie explicitement.

Des questions de ce type se sont posées pour les États-Unis dans le contexte de procédures en matière de droits compensateurs ouvertes dans le pays, par exemple dans des situations d'intervention directe des pouvoirs publics dans des procédures de mise en faillite ou de quasi-faillite ou de restructuration sectorielle. Pour déterminer s'il y a eu intervention inopportune des pouvoirs publics dans ce type de situation, une approche possible consisterait à clarifier, améliorer et préciser les termes spécifiques de l'article 14 b) concernant l'octroi de prêts des pouvoirs publics. À cet égard, la

---

<sup>3</sup> TN/RL/W/1 (15 avril 2002).

<sup>4</sup> Les activités des institutions financières internationales, telles que les prêts des banques multilatérales de développement, ou celles des institutions internationales de développement, ne seraient pas soumises aux disciplines dont il est question dans la présente section.

clarification et l'amélioration pourraient également prévoir certaines prescriptions en matière de notification/de transparence dans les cas où les pouvoirs publics, une entité appartenant aux pouvoirs publics ou contrôlée par eux, ou un "organisme public" interviendraient pour aider une entreprise ayant des problèmes financiers. Les Membres devraient aussi examiner si des disciplines plus strictes et d'application plus rapide sont justifiées dans de telles circonstances.

### Ressources naturelles et détermination des prix de l'énergie

Les mesures et pratiques des pouvoirs publics concernant les ressources naturelles et l'énergie soulèvent des problèmes de souveraineté nationale et, d'ordinaire, posent des questions délicates d'établissement des prix à la juste valeur marchande. C'est pourquoi elles constituent un sujet sensible et controversé. Le principe selon lequel les flux commerciaux devraient être déterminés par l'avantage comparatif est largement admis, mais il faut également admettre que l'établissement de prix préférentiels pour les ressources naturelles a été jusqu'ici une cause de distorsions et de frictions commerciales considérables et continuera de l'être si l'on ne s'en occupe pas. En clair, il n'y a pas de différence entre la fourniture par les pouvoirs publics d'une ressource naturelle à un prix inférieur à la juste valeur marchande et l'octroi par les pouvoirs publics d'un don en espèces permettant l'achat d'une ressource naturelle à un prix inférieur à la juste valeur marchande.

L'intervention des pouvoirs publics dans les secteurs des ressources naturelles et de l'énergie peut prendre des formes diverses. L'une de ces formes est la pratique du double prix: on fixe un prix pour les exportations et un autre prix, contrôlé, pour la consommation intérieure, ce qui avantage les producteurs et les exportateurs nationaux, en particulier ceux qui font une utilisation intensive de ces ressources dans leur processus de production. L'avantage procuré aux producteurs nationaux dans cette situation amplifie de manière inéquitable l'avantage comparatif qui, autrement, serait déterminé par les forces du marché et l'efficacité relative de la production. Bien que les Membres aient progressé dans le traitement de ces questions au cours du Cycle d'Uruguay, il est nécessaire de clarifier davantage et d'améliorer les règles et les mesures correctives prévues dans ce domaine.

### Prise de participation au capital social

Aux termes de l'Accord sur les subventions, une prise de participation des pouvoirs publics au capital social d'une entreprise ou branche de production spécifique ne confère pas un avantage, à moins que la décision en matière d'investissement ne puisse être jugée incompatible avec la pratique habituelle concernant les investissements des investisseurs privés. Ce critère nécessite une clarification, mais la question fondamentale est la suivante: faut-il que les pouvoirs publics investissent dans des entreprises du secteur privé et, si oui, dans quelles circonstances? Bien que l'on puisse soutenir que la nature des marchés financiers de certains pays moins avancés peut conduire à des investissements des pouvoirs publics dans le secteur privé, comment cela se justifie-t-il dans le cas des pays qui ont des marchés des capitaux bien développés? Dans ces derniers, rien ne permet de soutenir que des entreprises ayant des chances raisonnables de générer un rendement correspondant à celui du marché ne sont pas en mesure d'attirer des investissements commerciaux.

Si les marchés des capitaux déterminent qu'une entreprise ne peut pas générer un rendement correspondant à celui du marché, les agissements de tous pouvoirs publics qui en décideraient autrement devraient être soumis à des disciplines renforcées.<sup>5</sup> À cet effet, une première étape pourrait consister à exiger des pouvoirs publics qu'ils notifient préalablement au Comité des subventions tout projet de participation au capital social. Parmi les renseignements à fournir dans une telle notification, on pourrait également rendre obligatoire, pour le Membre concerné, d'expliquer en quoi

---

<sup>5</sup> Les activités des institutions financières internationales, telles que les prêts des banques multilatérales de développement, ou celles des institutions internationales de développement, ne seraient pas soumises aux disciplines dont il est question dans la présente section.

l'investissement effectué par les pouvoirs publics est compatible avec la pratique habituelle concernant les investissements des investisseurs privés. Des disciplines supplémentaires devraient aussi être envisagées. Étant donné la nature de leurs marchés des capitaux, il conviendrait en ce qui concerne ces prescriptions de tenir compte de la situation de certains pays moins avancés, sauf peut-être pour les secteurs dans lesquels il a été montré que les exportations de ces pays sont compétitives.

Les dispositions spécifiques de l'article 14 a) concernant la prise de participation au capital social doivent également être clarifiées et améliorées. Le critère "incompatible avec la pratique habituelle concernant les investissements (y compris pour ce qui est de la fourniture de capital-risque) des investisseurs privés ..." se prête à un très grand nombre d'interprétations différentes, et il peut être malaisé d'appliquer ce critère d'une manière raisonnable pour les faits se rapportant à une prise de participation donnée. Plus précisément, plusieurs questions pratiques importantes peuvent se poser en ce qui concerne l'analyse des prises de participation – par exemple, le rôle des études indépendantes, les facteurs spécifiques qui devraient être pris en compte au moment d'examiner la santé financière et les perspectives d'une entreprise, l'utilisation des prix des actions sur les marchés primaire et secondaire – questions qu'il conviendrait de traiter.

### Imposition

L'Accord sur les subventions prévoit des disciplines différentes pour les impôts directs et pour les impôts indirects. En vertu de l'Accord existant, une constatation selon laquelle des avantages fiscaux liés à une activité d'exportation constitueraient des subventions à l'exportation, et seraient donc incompatibles avec l'Accord, est plus probable s'il s'agit d'avantages fiscaux directs que s'il s'agit d'avantages concernant le paiement d'impôts indirects. Les États-Unis reconnaissent que cette distinction existe depuis un certain temps dans les règles du GATT/de l'OMC concernant les subventions. Néanmoins, ils estiment qu'une part essentielle des travaux du Groupe de négociation sur les règles devrait consister à œuvrer à une plus grande égalité de traitement entre les divers systèmes d'imposition qui, du moins en ce qui concerne leurs effets analogues à ceux de subventions, ne diffèrent que superficiellement. La distinction faite actuellement risque de faire oublier l'effet de distorsion que certaines pratiques faisant appel à des impôts indirects peuvent avoir sur les échanges, et peut désavantager de façon inéquitable les concurrents qui opèrent dans le cadre d'un système d'imposition directe.<sup>6</sup>

### Financement fondé sur les redevances

S'agissant de la définition d'une subvention, des règles plus explicites sont nécessaires en ce qui concerne les programmes de financement fondés sur les redevances. Ces programmes prévoient un financement par les pouvoirs publics assorti d'une obligation de remboursement sur la base des ventes futures. De même que pour l'octroi de prêts publics ou les prises de participation des pouvoirs publics, ces dispositifs doivent être jugés selon un critère de marché ou un critère commercial. Si les pouvoirs publics accordent à une entreprise un financement fondé sur les redevances et si le remboursement est fondé sur des hypothèses et des prévisions de ventes qui seraient rejetées par le marché, il est évident qu'un avantage a été accordé.

### Codification des méthodes d'analyse et de quantification

Le Cycle d'Uruguay a permis de définir, dans le cadre de l'Accord sur les subventions, de vastes concepts méthodologiques concernant les moyens d'évaluer les avantages procurés par divers

---

<sup>6</sup> Quelles que soient les remarques formulées dans la présente section, les États-Unis ont l'intention de se conformer entièrement aux obligations qui leur incombent dans le cadre de l'OMC.

types de subventions. Toutefois, ainsi que d'autres Membres l'ont signalé<sup>7</sup>, le manque de clarté et de précision dans certains domaines a conduit à s'interroger sur la nature précise des obligations des Membres au titre de l'Accord sur les subventions.

Une plus grande clarté est nécessaire concernant une série de concepts relatifs aux moyens d'évaluation, par exemple l'échelonnement d'une subvention sur une période d'imputation, la détermination de points de repère fondés sur le marché pour ce qui est du taux d'intérêt et l'attribution des avantages découlant de la subvention à des catégories spécifiques des ventes d'une entreprise et entre des entreprises apparentées. Nous notons qu'un travail considérable a été réalisé il y a plusieurs années sur certains de ces sujets par un Groupe d'experts informel du Comité des subventions, travail qui pourrait constituer un bon point de départ pour de nouvelles discussions.

### Questions de procédure

L'une des difficultés qui se présentent couramment en matière de procédure, aussi bien dans les enquêtes antidumping que dans les enquêtes en matière de droits compensateurs, concerne le traitement des branches de production de grande taille et fragmentées. Très souvent, les affaires de ce type se rapportent à des produits agricoles, pour lesquels il peut y avoir des centaines, voire des milliers, de producteurs. Lorsque les producteurs d'une telle branche souhaitent introduire une affaire antidumping ou une affaire en matière de droits compensateurs, des difficultés surviennent pour établir s'il existe un soutien suffisant de la part de la branche de production nationale. De même, lorsqu'une telle branche de production fait l'objet d'une enquête, le choix des producteurs devant être soumis à examen est extrêmement difficile et sujet à controverse.

Ce problème est aggravé au cours du premier réexamen administratif, pendant lequel les producteurs qui ne font pas l'objet de l'enquête ont droit à un réexamen accéléré. Ces problèmes avaient été anticipés dans une certaine mesure par des dispositions qui figurent aussi bien dans l'Accord sur les subventions que dans l'Accord antidumping et qui permettent l'emploi de techniques d'échantillonnage valables d'un point de vue statistique. Toutefois, une clarification est nécessaire quant à la manière précise de constituer un échantillon valable d'un point de vue statistique, par exemple en ce qui concerne les caractéristiques pertinentes de la population dont l'échantillon est tiré, ou le lien entre les unités d'échantillonnage disponibles et la valeur des paramètres à estimer. Ainsi qu'il a été noté plus haut, quelle que soit la façon dont ces questions relatives à l'échantillonnage peuvent être clarifiées, il restera à déterminer comment traiter de façon réaliste, pratique et équitable les centaines ou les milliers de producteurs qui ne sont pas choisis aux fins d'un examen détaillé dans le cadre de l'enquête mais qui, en vertu des dispositions actuelles, ont droit à un réexamen administratif accéléré.

Ainsi que l'ont noté d'autres Membres au sujet des réexamens des droits antidumping<sup>8</sup>, tous les Membres bénéficieraient de l'élaboration d'un "modèle" de questionnaire et de directives en matière de vérification, à utiliser dans le cadre des enquêtes en matière de droits compensateurs. La mise au point de ces modèles serait bénéfique pour deux raisons. Premièrement, en se mettant d'accord sur les renseignements "normaux" à demander dans le cadre d'une enquête, on favoriserait une convergence des méthodes d'analyse sous-jacentes appliquées par les Membres. Deuxièmement, l'existence de ces modèles aiderait les pays moins avancés ayant des ressources limitées, car ces pays pourraient les appliquer ou les adopter dans le cadre de leur propre régime en matière de droits compensateurs. Bien entendu, les Membres ne seraient pas tenus d'utiliser ces modèles en l'état, mais seraient plutôt incités à les prendre comme point de départ aux fins de l'établissement de documents appropriés pour les besoins particuliers de l'enquête.

---

<sup>7</sup> TN/RL/W/19 (7 octobre 2002).

<sup>8</sup> TN/RL/W/30 (21 novembre 2002).

### Notification des subventions

D'autres Membres ont indiqué qu'il fallait améliorer le respect des obligations découlant de l'Accord sur les subventions en ce qui concerne la notification des subventions. Nous partageons cet avis. Comme les Membres le savent, le Comité des subventions s'est penché sur cette question et a mis au point une approche particulière concernant la mise en œuvre des obligations de notification des Membres. Il conviendrait d'envisager de faire figurer formellement cette approche dans l'Accord sur les subventions. De plus, certaines demandes de renseignements prévues dans les dispositions actuelles en matière de notification pourraient être supprimées ou regroupées sans nuire aux objectifs de transparence. Par exemple, il est difficile, pour ne pas dire impossible, de satisfaire avec précision à l'obligation de décrire les "effets sur le commerce" de la subvention notifiée et c'est pourquoi la plupart des Membres ne donnent généralement pas de réponse sur ce point.

Les pays moins avancés, en particulier ceux qui sont visés à l'Annexe VII de l'Accord sur les subventions, semblent avoir les plus grandes difficultés à satisfaire aux obligations de notification de l'Accord sur les subventions. Afin d'alléger cette charge, les efforts déployés par le Comité des subventions pour leur fournir une assistance technique devraient se poursuivre et l'on devrait envisager d'autres moyens de soulager ces Membres.

### Conclusion

Les problèmes identifiés dans la présente communication représentent quelques-unes des difficultés ou déficiences que nous percevons, d'une manière générale, en ce qui concerne les dispositions de l'Accord sur les subventions qui gagneraient à être clarifiées et améliorées, ainsi qu'il est prévu dans la Déclaration ministérielle. De plus, à notre avis, traiter ces questions irait dans le sens de l'approfondissement progressif des disciplines en matière de subventions qui caractérise depuis longtemps le système commercial international. Nous avons l'intention d'apporter davantage de précisions sur ces différents points et de soulever d'autres questions dans de prochaines communications.

---