

**LE CONFLIT
ENTRE LES ETATS-UNIS
ET LA COMMUNAUTE
DANS LE SECTEUR AERONAUTIQUE :
UN REVELATEUR
DES PARADOXES DU GATT**

PAR

Franklin DEHOUSSE

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE
ET AU COLLÈGE D'EUROPE

SOMMAIRE

§ 1. LA SPÉCIFICITÉ DE L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE

- 1.1. L'ampleur des risques financiers*
- 1.2. Le caractère inévitable des interventions de l'État*
- 1.3. La moindre nocivité des subventions dans l'industrie aéronautique*

§ 2. LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD GÉNÉRAL

§ 3. LES CODES ET ACCORDS DU TOKYO ROUND APPLICABLES AU COMMERCE DES AÉRONEFS CIVILS

- 3.1. Le code sur les subventions*
 - a) les objectifs du code sur les subventions
 - b) l'interdiction des subventions à l'exportation
 - c) les conditions d'application de droits compensatoires
- 3.2. Le code sur les marchés publics*
 - a) l'ouverture des marchés nationaux
 - b) l'interdiction des discriminations
 - c) le nombre limité des organes publics visés
- 3.3. Le code sur les obstacles techniques au commerce*

§ 4. L'ACCORD DE 1979 SUR LE COMMERCE DES AÉRONEFS CIVILS

- 4.1. Le champ d'application de l'accord*
 - a) les pays signataires
 - b) les produits visés
 - b1 — les produits visés en général
 - b2 — les produits visés par les concessions tarifaires

*4.2. L'élimination des restrictions quantitatives**4.3. La suppression des tarifs douaniers*

- a) le principe
- b) le système de la destination finale des produits
- c) l'incorporation des produits dans les listes annexées à l'Accord général

4.4. Les aides publiques

- a) l'application du code des subventions
- b) l'atténuation des règles du code
- c) la limitation des effets de distorsion des échanges

4.5. L'intervention des pouvoirs publics dans le commerce des aéronefs

- a) l'interdiction des incitations directes
- b) l'appréciation objective des soumissions
- c) l'interdiction des incitations indirectes

*4.6. Les obstacles techniques**4.7. Surveillance, consultations et litiges*

- a) le comité du commerce des aéronefs civils
- b) les compétences du comité en matière de litiges
 - b1 - les recours contre les interventions prohibées
 - b2 - les mesures compensatoires
 - b3 - les procédures applicables
- c) le sous-comité technique

§ 5. L'ACCORD USA — CEE

5.1. L'aggravation du contentieux américano-européen

- a) la concurrence accrue d'Airbus
- b) l'ouverture des négociations bilatérales
- c) le rapport du panel de 1992

*5.2. Le champ d'application**5.3. Le nouveau régime des aides publiques*

- a) la distinction entre les subventions à la recherche, au développement et à la production
- b) l'interdiction des aides directes à la production
- c) la limitation des aides au développement
 - c1 - l'obligation de rembourser les aides publiques
 - c2 - le plafonnement des aides publiques
- d) la limitation des aides indirectes
 - d1 - le critère de l'avantage déloyal
 - d2 - les plafonds
- e) l'obligation de transparence

5.4. Les manoeuvres d'incitation

- a) définition des pressions excessives
- b) interdiction des compensations
- c) liste indicative des incitations prohibées

5.5. Le règlement des litiges

- a) la volonté d'éviter les mesures compensatoires
- b) la priorité aux consultations bilatérales

§ 6. LES CONTRADICTIONS DU GATT

6.1. *Un premier paradoxe : la faiblesse des mécanismes institutionnels du GATT*

6.2. *Un second paradoxe : le caractère périmé de l'interdiction de principe des interventions étatiques*

Au début de 1993, l'installation de l'administration Clinton a fourni l'occasion d'un nouvel affrontement commercial entre les États-Unis et la Communauté européenne portant sur les échanges d'aéronefs civils. Une fois de plus, les États-Unis reprochaient à l'Europe de violer les règles fondamentales du libre-échange et de mener une concurrence déloyale aux producteurs américains. La nouvelle administration menaçait même de dénoncer l'accord bilatéral de 1992.

Ce conflit est intéressant à plus d'un titre. D'une part, il met en lumière plusieurs accords commerciaux de nature particulière. D'autre part, de façon plus fondamentale, il révèle certaines contradictions structurelles du système établi par l'Accord Général sur les Tarifs et le Commerce de 1947. Après avoir rappelé brièvement les spécificités de l'industrie aéronautique (§ 1), les principes établis par l'Accord général de 1947 (§ 2) ainsi que les codes relevant conclus dans le cadre des négociations du Tokyo Round (§ 3), nous nous pencherons sur le contenu de l'accord de 1979 relatif au commerce des aéronefs (§ 4). Nous examinerons les raisons qui expliquent la conclusion d'un nouvel accord bilatéral en 1992 (§ 5). Il deviendra alors possible de montrer en quoi ce litige révèle l'existence de contradictions structurelles dans le système du GATT (§ 6) (*).

*

* *

§ 1. LA SPÉCIFICITÉ DE L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE

1.1. *L'ampleur des risques financiers*

La conception et le développement de nouveaux aéronefs civils exigent d'énormes investissements financiers. La longueur du cycle de production rend très hasardeux les calculs de rentabilité de tout nouveau programme de production. Comme les constructeurs doivent garantir des prix fermes à

(*) Le présent travail a bénéficié du soutien du P.A.I. (pôle d'attraction interuniversitaire) créé, à l'initiative des services belges de la programmation scientifique, entre les Universités de Liège et de Gand dans le domaine du droit de l'intégration européenne. L'auteur tient à remercier son collègue Paul DEMARET pour ses observations concernant une première version du texte. Il conserve évidemment l'entière responsabilité des erreurs subsistantes.

leurs clients, ils doivent supporter les risques de hausse des coûts de production.

Les constructeurs d'aéronefs civils ne peuvent généralement pas assumer seuls de pareils risques financiers. Pour cette raison, ils doivent souvent conclure des contrats de coopération ou d'association. Ces contrats les lient soit à d'autres constructeurs, soit à leurs principaux fournisseurs et sous-traitants. La coopération vise alors à répartir les frais de développement d'un nouveau modèle d'aéronef. Le cas échéant, cette coopération peut aussi lier les constructeurs aux compagnies aériennes, acheteuses potentielles du futur aéronef. L'objectif de l'accord consiste alors à garantir des débouchés commerciaux pour le nouveau modèle d'aéronef.

1.2. *Le caractère inévitable des interventions de l'État*

La diminution des risques financiers apportée par les contrats de coopération ou d'association ne suffit pas à permettre aux investisseurs privés de lancer de nouveaux programmes. Même répartis entre différents opérateurs, les risques financiers sont encore beaucoup trop lourds à supporter. Aussi, les producteurs font appel à l'État pour qu'il prenne également en charge une partie des risques financiers. A cette justification économique s'ajoutent encore les considérations relatives à l'importance des capacités aériennes dans les armées modernes.

Les aides publiques prennent différentes formes. En premier lieu, l'État peut accorder des subventions directes à la production d'aéronefs civils. En deuxième lieu, il peut financer des programmes de recherche qui ont des retombées pour l'industrie aéronautique. Enfin, il peut également faciliter la commercialisation des nouveaux aéronefs. En effet, il possède souvent des intérêts ou des participations dans les compagnies aériennes. Il possède ainsi la capacité d'influencer les décisions d'achat de nouveaux appareils par les compagnies aériennes qu'il contrôle. En outre, il dispose d'autres moyens de pression indirecte sur les compagnies aériennes (réglementation de leurs activités, financement des infrastructures, organisation des droits d'atterrissage, ...).

Au-delà, l'État peut évidemment avantager de manière indirecte les producteurs d'aéronefs civils en leur permettant d'amortir une partie de leurs charges dans la production d'aéronefs militaires. Tous les grands constructeurs américains ont été des fournisseurs importants du département de la Défense, à tout le moins aux moments critiques de leur développement. Durant ses vingt premières années, il faut rappeler que les activités civiles de Boeing présentaient un solde déficitaire, comblé par le surplus des activités militaires. En 1972, un analyste relevait encore la distorsion entre les

bénéfices plus que proportionnels du secteur militaire et moins que proportionnels du secteur civil (1).

1.3. *La moindre nocivité des subventions dans l'industrie aéronautique*

Par principe, toute subvention de l'État qui permet à une industrie d'améliorer ses ventes par rapport à un concurrent étranger constitue en soi un facteur de distorsion de la concurrence mondiale. Cependant, dans le cadre de l'industrie des avions civils, les subventions accordées aux grands constructeurs mondiaux n'entraînent pas que des effets négatifs.

D'abord, elles aboutissent souvent au développement de nouvelles technologies. Ceci entraîne un effet de diffusion important. De plus, ces subventions ont sans doute un effet moins nocif que dans d'autres secteurs. Le recours à la soustraction a connu une telle généralisation au cours des vingt dernières années que les retombées des subventions profitent de façon indirecte aux industries de nombreux pays. Ainsi, par exemple, une aide du gouvernement américain à un constructeur américain d'avions civils permettra à ce dernier de profiter de l'expansion du marché. En amont, le motoriste anglais, fournisseur attitré du constructeur américain, profitera indirectement de l'aide du gouvernement américain en voyant son carnet de commandes augmenter. Enfin, les subsides de l'État contribuent au maintien de la compétition, en permettant la survie de plusieurs constructeurs alors que la tendance monopolistique naturelle du marché tend au contraire à stimuler la concentration (2).

*

* *

§ 2. LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD GÉNÉRAL

L'Accord Général de 1947 ne définit que quelques principes généraux concernant les subsides et les droits compensatoires. Il ne témoigne pas d'une hostilité extraordinaire au principe même de la subvention. L'article VI définit certaines circonstances qui excluent la mise en oeuvre de droits compensatoires. Les règles essentielles sur les subsides se trouvent dans l'article XVI. On notera qu'elles n'établissent pas une interdiction de principe des subventions. L'Accord Général ne fournit même pas une définition générale des subsides.

(1) CARROL « Confits in the airframe industry », 86/4 *Quarterly Journal of Economics*, 547 (1972).

(2) Voy. L. TYSON, *Who's bashing whom ?*, Institute for international economics, 1992, pp. 155-216.

L'article XVI ne concerne pas toutes les subventions. En principe, une subvention visée doit entraîner une modification des flux commerciaux. De plus, même lorsqu'elle porte préjudice à un autre État, l'État responsable a simplement l'obligation d'examiner « la possibilité de limiter la subvention ». Enfin, des notes interprétatives énumèrent une série de mesures qui ne doivent pas être considérées comme des subsides (3). En réalité, l'article XVI n'interdit que les subventions aux exportations industrielles, lorsqu'elles présentent un caractère discriminatoire. Ces principes, par surcroît, ne s'appliquent pas aux produits de base, en ce compris les produits agricoles, auxquels la section B de l'article XVI applique des règles encore moins contraignantes.

*

* *

§ 3. LES CODES ET ACCORDS DU TOKYO ROUND APPLICABLES AU COMMERCE DES AÉRONEFS CIVILS

A l'issue des négociations multilatérales du Tokyo Round, les Parties Contractantes ont conclu différents accords relatifs aux mesures non tarifaires faisant obstacle à la libéralisation des échanges commerciaux. La plupart de ces accords, connus parfois sous le nom de « codes », s'appliquent au commerce des aéronefs civils. Trois d'entre eux ont une incidence sur le secteur des aéronefs civils. Il s'agit des codes sur les subventions, les marchés publics et les obstacles techniques au commerce. Il convient toutefois de rappeler que ces codes ne s'appliquent pas à l'ensemble des membres du GATT, mais seulement à ceux qui les ont signés.

3.1. *Le code sur les subventions*

a) les objectifs du code sur les subventions

Depuis les années 60, le recours aux subsides a connu un développement impressionnant, notamment en Europe Occidentale où il constitue l'instrument privilégié de l'initiative publique. A partir des années 70, la crise économique a encore stimulé cette évolution. Des subsides publics souvent massifs ont été revendiqués pour soutenir (ou éviter) la restructuration des secteurs industriels traditionnels. Cette expansion représentait une grave menace pour le système commercial. D'abord, elle provoquait une distor-

(3) Pour plus de détails sur ces règles, voy. H. MALMGREN, *International order for public subsidies*, Trade Policy Research Centre, 1977 ; G. HUFBAUER and J. ERB, *Subsidies in international trade*, Institute for International Economics, 1984 et STEENBERGEN, « Regulation of subsidies in international trade », in J. BOURGEOIS ed., *Subsidies and international trade*, Kluwer, 1991, pp. 23-31.

sion de plus en plus forte des échanges. De plus, elle risquait d'engendrer une véritable course aux subventions. Enfin, elle pouvait entraîner la multiplication des mesures de rétorsion prises par les États.

Les membres du GATT ont tenté de remédier à ces dangers en négociant un code sur les subventions dans le cadre des négociations du Tokyo Round (4). Ce code limite le recours aux subventions afin d'éviter que les parties contractantes ne se lancent dans une course aux aides publiques. Par ailleurs, il impose aux signataires une discipline en matière de droits compensatoires (5).

b) *l'interdiction des subventions à l'exportation*

Pour l'octroi d'aides publiques, une seule véritable limitation pèse sur les signataires du code des subventions. Il s'agit de l'interdiction d'octroyer des subventions à l'exportation de produits industriels (art. 9). Sur ce point, les obligations imposées par l'Accord Général ont indéniablement été renforcées. Encore convient-il de souligner qu'elles ne peuvent empêcher l'attribution des crédits officiels aux exportations permis dans le cadre de l'OCDE. Les aéronefs civils ainsi que tous leurs composants entrent dans le champ d'application de cette disposition. Le code ne précise cependant pas ce qu'il faut entendre par subvention à l'exportation.

Tous les autres types de subventions, que nous appellerons subventions à la production, ne sont pas formellement interdits par le code des subventions. Ses signataires ont cependant été invités à éviter de causer un préjudice sérieux à une branche de production d'un autre signataire en usant de subventions à la production (art. 11 § 2).

c) *les conditions d'application de droits compensateurs*

Toute partie contractante peut imposer des droits compensatoires sur des importations faisant l'objet de subventions. Cette possibilité existe même à l'encontre de subventions non prohibées par le GATT. Sa mise en oeuvre a cependant été subordonnée au respect de certaines conditions.

Premièrement, l'État qui envisage d'appliquer des droits compensatoires doit établir au préalable trois éléments (art. 2 § 1). Il doit prouver l'existence d'une subvention et d'un préjudice important causé à une branche de production nationale, ainsi qu'un lien de causalité entre les importations subventionnées et le préjudice. Le code précise les critères à prendre en considération pour établir l'existence d'un préjudice important (art. 6). Il

(4) Accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, *I.B.D.D.*, supplément n° 26, p. 63.

(5) Pour un commentaire sur ce code, voy. RIVERS and GREENWALD, « The negotiation of a code on subsidies and countervailing measures : bridging fundamental policy differences », *Law & Policy Int.Bus.*, 1147, (1979).

s'agit du volume des importations et de leur effet sur les prix, ainsi que de l'incidence des importations subventionnées sur les producteurs nationaux.

Deuxièmement, le code impose aux signataires le respect d'une procédure avant l'imposition de droits compensatoires (art. 2). Au cours de la première étape, l'autorité nationale compétente doit déterminer la recevabilité à agir de la partie plaignante. Celle-ci doit représenter le branche de production affectée. Au cours de la deuxième étape, une enquête antisubvention doit permettre à la partie plaignante d'apporter les trois éléments de preuve mentionnés plus haut. A la troisième étape se clôture l'enquête. Soit l'autorité nationale rejette la demande de la partie plaignante. Soit les États concernés parviennent à un arrangement à l'amiable. Soit l'autorité nationale impose des droits compensatoires. Dans cette dernière hypothèse, le code impose une limite à l'application de droits compensatoires. Le montant des droits compensatoires ne peut pas dépasser le montant de la subvention dont bénéficient les produits importés (art. 4 § 1).

3.2. *Le code sur les marchés publics*

a) *L'ouverture des marchés nationaux*

Le code sur les marchés publics a pour objectif d'ouvrir les marchés publics nationaux aux fournisseurs étrangers en vue de favoriser l'expansion et la libération du commerce international (6). Pour les marchés publics dépassant un certain montant (150.000 DT'S), les signataires du code sont tenus de recourir à des procédures d'appel d'offres (art. V). Ces procédures doivent être ouvertes de façon non discriminatoire aux fournisseurs étrangers. Dans des hypothèses limitées, les signataires de l'accord sont autorisés à passer des marchés de gré à gré (7).

b) *L'interdiction des discriminations*

Le code pose le principe du traitement national et non discriminatoire (art. II). Les fournisseurs étrangers doivent être traités de la même façon que les fournisseurs nationaux. Dans la pratique, les marchés devront être adjugés au soumissionnaire qui a fait l'offre la plus basse ou la plus avantageuse selon les critères d'appréciation spécifiés dans les appels d'offre (art. V, § 14 f). En d'autres termes, un gouvernement ne peut préférer un fournisseur national si ce dernier présente une offre moins avantageuse qu'un fournisseur étranger.

(6) Accord relatif aux marchés publics, *I.B.D.D.*, supplément n° 26, p. 37.

(7) Pour un commentaire plus détaillé sur ce code, voy. POMERANZ, « Toward a new international order in government procurement », 11, *Law & Policy Int. Bus.*, 1263, (1979).

c) *le nombre limité des organes publics visés*

Seuls les organes gouvernementaux des signataires de l'accord sont tenus de procéder à des appels d'offres ouverts aux fournisseurs étrangers. Les signataires ne se sont engagés que pour certaines entités gouvernementales. En effet, seuls les organes énumérés en annexe par chacun des signataires sont tenus au respect des dispositions de l'accord (art. I § 1c de l'accord). *Ne pouvant être assimilées à des organes gouvernementaux, les compagnies aériennes se trouvent par conséquent exclues du champ d'application de l'accord relatif aux marchés publics. Ce dernier n'est applicable qu'aux seuls achats d'aéronefs civils effectués par des entités gouvernementales.*

Les compagnies aériennes sont, par la force des choses, les principales clientes de l'industrie aéronautique. Or, il s'agissait souvent à cette époque soit d'entreprises publiques, soit d'entreprises privées avec une importante participation financière de l'État. Dès lors, l'acquisition de nouveaux aéronefs par ces compagnies intervient souvent sur instruction de l'État. Ce dernier cherchera évidemment à favoriser l'industrie aéronautique nationale. Afin que le jeu normal de la concurrence ne soit pas faussé dans ce domaine, il serait souhaitable de limiter les pressions de l'État sur les compagnies aériennes lors de la passation de marchés. Néanmoins, il n'a pas été possible à l'époque de régler ce problème dans le cadre du code sur les marchés publics. Les sociétés de transport aérien présentaient des statuts juridiques trop variés. De plus, la réglementation aurait dû être fort détaillée pour englober toutes les formes de pression indirecte exercées par les pouvoirs publics.

3.3. *Le code sur les obstacles techniques au commerce*

Le champ d'application de ce troisième code couvre l'ensemble des produits industriels (8). Par conséquent, cet accord s'applique au commerce des aéronefs civils. Il a pour objectif de décourager les parties contractantes d'utiliser leurs normes techniques, leurs systèmes de certification et de contrôle des produits à des fins discriminatoires. Pour éviter de telles discriminations, le code sur les obstacles techniques au commerce préconise le recours à des procédures équitables et ouvertes aux autres parties contractantes lors de l'adoption de nouvelles normes techniques.

*

* *

(8) Accord relatif aux obstacles techniques au commerce, I.B.D.D., supplément n° 26, p. 9.

§ 4. L'ACCORD DE 1979 SUR LE COMMERCE DES AÉRONEFS CIVILS

En 1979, les parties contractantes engagées dans les négociations multilatérales du Tokyo Round sont parvenues à un accord relatif au commerce des aéronefs civils (9). Cet accord visait à favoriser la libéralisation du commerce des aéronefs civils et à éliminer les distorsions des échanges dues aux interventions des pouvoirs publics dans l'étude, la construction et la commercialisation des aéronefs civils.

4.1. *Le champ d'application de l'accord*

a) *les pays signataires*

Au 1^{er} novembre 1991, l'accord comptait 22 signataires (10). Ceux-ci représentent la quasi-totalité du commerce mondial des aéronefs civils. Aucun des pays signataires n'appartenait aux pays en voie de développement. Cet accord ne les intéresse effectivement que de façon marginale. L'industrie des aéronefs civils fait souvent appel à une technologie de pointe dont ne dispose pas le tiers-monde. En outre, cette industrie nécessite une main-d'oeuvre qualifiée. Or, le principal avantage concurrentiel des industries du tiers-monde est le faible coût de leur main-d'oeuvre, et non le haut degré de qualification de cette dernière. *De ce fait, l'industrie aéronautique se caractérise moins que d'autres par une tendance à la délocalisation des unités de production vers le tiers-monde.*

Cependant, même de façon marginale, certains nouveaux pays industrialisés produisent des aéronefs ou des parties d'aéronefs. Le comité du commerce des aéronefs civils a lancé un appel à l'adresse de ces pays en vue d'engager une discussion franche sur les obstacles qui les empêchent d'accepter l'accord (11). Cette ouverture ne semble avoir débouché jusqu'ici sur aucun résultat concret.

(9) *I.B.D.D., supplément n° 26, p. 178. Pour un commentaire sur cet accord, voy. G. WINHAM, International trade and the Tokyo round negotiations, Princeton Univ. Press, 1986, pp. 237-240 et COUSSIRAT-COUSTERE et FLORY, « Construction aéronautique et Europe des transports aériens : aspects communautaires et internationaux », Revue française de droit aérien, vol. 164, 1987, pp. 495-508.*

(10) Rapport du Comité du commerce des aéronefs civils, *I.B.D.D.*, supplément n° 38, p. 111. Les pays signataires sont : Autriche, Canada, CEE, Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce (sous réserve de ratification), Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Egypte, Etats-unis, Japon, Norvège, Roumanie, Suède et Suisse. Les parties contractantes suivantes avaient le statut d'observateur au Comité : Argentine, Bangladesh, Brésil, Cameroun, Gabon, Ghana, Inde, Indonésie, Israël, Malte, Maurice, Nigéria, Pologne, Singapour, Sri Lanka, Tchécoslovaquie, Trinité-et-Tobago, Tunisie, Turquie et Yougoslavie. La CNUCED et le FMI siégeaient également comme observateurs.

(11) Rapport du Comité des aéronefs civils (1983), *I.B.D.D.*, supplément n° 30, p. 68.

b) *les produits visés*

b1 - *les produits visés en général*

En principe, *la libéralisation du commerce des aéronefs civils s'étend à tous les composants et toutes les parties d'un aéronef*. Les produits couverts par l'accord comprennent (1) tous les aéronefs civils, (2) tous les moteurs d'aéronefs civils, leurs parties et pièces et leurs composants, (3) toutes les autres parties et pièces, et tous les composants et sous-ensembles, d'aéronefs civils, et (4) tous les simulateurs de vol au sol, leurs parties et pièces et leurs composants (art. 1^{er}).

L'accord précise par ailleurs que *la libéralisation ne concerne pas uniquement les produits qui entrent dans la construction des aéronefs civils mais également ceux qui sont nécessaires à la réparation, l'entretien, la réfection, la modification ou la transformation d'aéronefs civils*. Il convient par conséquent de ne pas sous-estimer sa portée : il s'applique à l'ensemble des fournisseurs et des sous-traitants impliqués dans le processus de fabrication des aéronefs. En incluant dans le champ d'application de l'accord les activités de réparation et d'entretien, l'accord couvre toutes les activités qui gravitent autour de l'industrie aéronautique.

b2 - *les produits visés par les concessions tarifaires*

En matière tarifaire, les parties contractantes n'ont pas voulu s'engager de manière aussi large. *Eu égard au nombre de composants qui entrent dans la construction d'aéronefs civils, pratiquement tout produit est en principe susceptible de bénéficier des concessions tarifaires*. Un tel engagement risquait d'aboutir à de nombreuses fraudes ou manoeuvres de détournement. Aussi, les concessions tarifaires ont été limitées aux produits énumérés à l'annexe de l'accord (12). Ces produits présentent de telles caractéristiques qu'ils se trouvent naturellement destinés à être utilisés dans la construction d'aéronefs. Leur spécificité limite les risques d'une utilisation dans une autre branche de production, ce qui leur permettrait de bénéficier d'une manière injustifiée des concessions accordées.

La volonté de limiter le bénéfice des concessions tarifaires aux seuls produits spécifiquement destinés à l'industrie aéronautique ressort également des produits qui en sont exclus. Il s'agit de produits incomplets ou inachevés, de matériaux, matières premières et produits de consommation, c'est-à-dire de produits non spécifiques à l'industrie aéronautique. En revanche, si ces mêmes produits ont été fabriqués spécifiquement afin d'être incorporés dans un aéronef, ils pourront bénéficier du démantèlement tarifaire.

(12) La liste des produits visés par les concessions tarifaires n'est pas reproduite dans l'accord publié dans les *I.B.D.D.*

Les signataires de l'accord sont également convenus d'engager de façon périodique des négociations en vue d'élargir et d'améliorer l'accord. En 1986, ils ont adopté un protocole portant modification de l'annexe de l'accord (13). Ce protocole étend le bénéfice des concessions tarifaires de l'accord à 32 nouvelles catégories de produits. Il devait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 1988 pour tous les signataires de l'accord qui l'auraient accepté à cette date (14).

4.2. *L'élimination des restrictions quantitatives*

Aux termes de l'accord, les pays signataires ne peuvent appliquer aucune restriction quantitative limitant l'importation ou l'exportation d'aéronefs civils d'une manière incompatible avec les dispositions applicables de l'Accord général (art. 5 de l'accord de 1979). La libéralisation, du point de vue des restrictions quantitatives, n'est pas limitée aux seuls produits faisant l'objet de concessions tarifaires. Tout produit entrant dans la construction d'un aéronef civil peut donc jouir de cette disposition.

Comme l'ensemble des échanges commerciaux mondiaux se trouvent déjà soumis à l'obligation de principe de ne pas introduire de nouvelles restrictions quantitatives, *cette disposition n'apporte pratiquement aucun changement au régime déjà applicable aux produits de l'industrie aéronautique*, à tout le moins pour les pays développés.

4.3. *La suppression des tarifs douaniers*

a) *le principe*

Selon l'accord, les signataires doivent éliminer, pour le 1^{er} janvier 1980 ou pour l'entrée en vigueur de l'accord, tous les droits de douane perçus à l'importation ou à l'occasion de l'importation des produits visés à l'annexe (15). Le bénéfice de cette concession tarifaire s'étend à tous les droits de douane perçus sur les réparations d'aéronefs civils (art. 2.1.1 et 2.1.2. de l'accord).

b) *le système de la destination finale des produits*

La plupart des produits qui peuvent bénéficier de la suppression des tarifs peuvent entrer dans la fabrication d'autres produits que des aéronefs

(13) Protocole portant modification de l'annexe de l'Accord relatif au commerce des aéronefs civils, *I.B.D.D.*, supplément n° 34, p. 24.

(14) En 1988, tous les signataires de l'accord n'avaient pas encore accepté le protocole. Aussi, le Comité du commerce des aéronefs civils a-t-il décidé de proroger indéfiniment le délai d'acceptation de ce protocole (*I.B.D.D.*, supplément n° 35, p. 438).

(15) Les autorités américaines avaient craint un moment que les termes de l'accord « tous les droits de douane et toutes les autres impositions de toute nature » n'obligent également un pays importateur à renoncer à appliquer des droits antidumping sur les importations de produits couvertes par l'accord.

civils. Pour cette raison, on l'a vu, les signataires ont limité le bénéfice des exemptions tarifaires aux seuls produits énumérés à l'annexe de l'accord. Toutefois, même cette précaution peut se révéler insuffisante. L'annexe ne suffira pas toujours à empêcher les manoeuvres de détournement. Rares sont les produits qui présentent un tel degré de spécificité qu'ils ne peuvent être utilisés que dans une seule branche de production.

Afin de renforcer la protection contre de tels détournements, l'accord oblige les signataires à adopter un système fondé sur la destination finale du produit (art. 2.2). Ce système doit être comparable à celui institué par les autres signataires. Ainsi, les formalités douanières facilitent l'admission en franchise de droits prévue par l'accord. Un rapport du Comité du commerce des aéronefs civils a précisé les grandes lignes des systèmes fondés sur la destination finale du produit en vigueur dans la plupart des États signataires de l'accord (16). D'une manière générale, pour bénéficier de l'admission en exemption de droits, les importateurs des pays signataires doivent remettre à l'administration des douanes une déclaration attestant que le produit importé est destiné à être utilisé dans l'aéronautique civile (et non dans une autre branche de production). En général, les systèmes prévoient des vérifications occasionnelles de la destination finale déclarée. Vraisemblablement, ceci constitue l'exigence minimum du comité en matière de système douanier fondé sur la destination finale du produit.

c) L'incorporation des produits dans les listes annexées à l'Accord Général

Les signataires de l'accord ont en outre pris l'engagement d'inclure dans la liste de leurs concessions tarifaires consolidées, annexées à l'Accord général, tous les produits visés par l'admission en franchise ou en exemption de droits (art. 2.1.3). Par l'application de la clause de la nation la plus favorisée, même les pays non signataires de l'accord relatif au commerce des aéronefs civils bénéficieront de l'admission en franchise ou en exemption de droits, sans devoir offrir de nouvelles concessions tarifaires en contrepartie.

A première vue, cette extension des concessions tarifaires aux pays non signataires de l'accord peut paraître défavorable aux pays signataires de l'accord. Cependant, la réalité est moins évidente. Si les produits visés par le démantèlement tarifaire n'entrent pas en concurrence avec une industrie du pays signataire, la suppression des droits de douane ne vise que les produits entrant dans la construction des aéronefs civils. Le manque à gagner pour le Trésor public est donc limité. De plus, une telle concession permet aux entreprises de l'État signataire engagées dans le processus de production d'aéronefs et qui, par conséquent importent les produits exemptés de droits de douane, de réduire au maximum leurs coûts de production.

(16) *I.B.D.D.*, supplément n° 27, p. 447.

La situation est différente dans l'hypothèse où l'industrie aéronautique du pays signataire risque de subir la concurrence d'importations en provenance de pays non signataires. Dans un tel cas, les produits des pays non signataires jouiront effectivement d'un avantage concurrentiel sans que leur gouvernement ait eu à offrir une compensation. Cependant, dans cette hypothèse, l'État signataire ne risque guère d'offrir des concessions tarifaires.

4.4. *Les aides publiques*

a) *L'application du code sur les subventions*

En principe, le code sur les subventions et mesures compensatoires s'applique au commerce des aéronefs civils (art. 6 de l'accord). Pour les pays signataires de ce code, cette disposition ne modifie en rien leurs obligations. En effet, le code s'appliquait déjà de lui-même à l'ensemble des produits de l'industrie aéronautique. En fait, cette disposition n'a été insérée dans l'accord qu'à l'intention des pays signataires de l'accord relatif au commerce des aéronefs civils qui n'auraient pas signé le code sur les subventions. Cependant, l'accord précise quelque peu la portée des obligations pesant sur les signataires du code des subventions. D'une part, il condamne moins rigoureusement les subventions. D'autre part, il impose une limite aux subventions, limite qui n'apparaissait pas dans le Code des subventions.

b) *L'atténuation des règles du Code*

Selon l'accord, certaines aides publiques interdites par le code sur les subventions peuvent trouver une justification en raison du caractère particulier de l'industrie aéronautique. Les signataires doivent en effet prendre en considération les spécificités du secteur aéronautique. Selon le préambule, les aides des pouvoirs publics ne sont pas réputées en tant que telles constituer une distorsion des échanges. Selon l'accord lui-même, chaque État recourt largement aux aides publiques dans ce domaine (art. 6.1. *in fine* de l'accord).

La portée de cette dérogation reste cependant réduite. Le comité du commerce des aéronefs civils ne possède qu'une compétence limitée sur les subventions accordées à l'industrie aéronautique. Dans la plupart des hypothèses, le dernier mot revient au comité des subventions. Or, ce dernier n'est pas lié par la « dérogation » introduite par l'accord. Si le comité du commerce des aéronefs civils sera sans doute appelé à apprécier avec indulgence la compatibilité des aides publiques avec les dispositions du présent accord, cette indulgence n'influencera probablement pas l'issue finale réservée aux subventions litigieuses.

c) *la limitation des effets de distorsion des échanges*

Afin de limiter autant que possible les distorsions de concurrence, l'accord prévoit que la détermination du prix des aéronefs devrait se fonder sur une perspective raisonnable de couvrir tous les coûts (art. 6.2). Ceci doit évidemment imposer aux États signataires une règle de conduite lors de l'octroi d'aides publiques. Le principe de la couverture des coûts doit englober les coûts pris en charge par les pouvoirs publics. Par conséquent, *les subventions étatiques ne pourront plus servir à diminuer le coût des aéronefs civils*. Elles ne pourront plus permettre aux constructeurs bénéficiaires des aides publiques de jouir d'un avantage concurrentiel déloyal par rapport aux autres constructeurs. Dorénavant, les aides publiques auront pour seule fonction de pallier le manque de fonds privés pour le développement d'un nouvel aéronef civil.

On notera que les coûts à prendre en considération comprenaient, selon l'accord, « un prorata des coûts identifiables des travaux de recherche et de développement militaires concernant des aéronefs, composants et systèmes qui trouvent ensuite une application dans la construction d'aéronefs civils ». La formulation de la règle la rendait cependant inapplicable. En effet, comment aurait-il été possible de mesurer *a posteriori* le pourcentage d'un programme militaire devant être pris en considération dans le prix d'un aéronef civil ? En réalité, les États-Unis et la Communauté européenne avaient conclu un compromis de façade dans lequel ils reconnaissaient la nécessité de contrôler les aides au développement (surtout utilisées par les pays de la CEE) et les programmes militaires (surtout utilisés par les États-Unis), mais sans prévoir le moindre mécanisme de contrôle et de sanction. Pareille solution ne pouvait entraîner qu'une multiplication des conflits d'interprétation.

4.5. *L'intervention des pouvoirs publics dans le commerce des aéronefs*

Le code sur les marchés publics ne s'applique pas, on l'a vu, aux achats d'aéronefs civils par les compagnies aériennes. Dès lors, l'accord sur le commerce des aéronefs civils s'efforce de limiter autant que possible les pressions exercées par les gouvernements sur les compagnies aériennes et sur les fournisseurs de celles-ci. Les acheteurs d'aéronefs et de tout produit couvert par l'accord doivent être libres de choisir leurs fournisseurs sur la base de considérations commerciales et techniques (art. 4.1 de l'accord). Ceci reprend les principes du code sur les marchés publics.

a) *l'interdiction des incitations directes*

La première règle concerne les pressions exercées par les gouvernements sur les compagnies aériennes, les constructeurs ou toute entité acheteuse en vue d'obliger ceux-ci à acheter des aéronefs civils d'une origine déterminée.

De telles pratiques de la part des signataires sont interdites par l'accord (art. 4.2). L'interdiction comporte cependant une ambiguïté. Il interdit aux signataires de « soumettre les compagnies aériennes ... à **des pressions excessives** ». *A contrario*, les signataires pourraient exercer des pressions non excessives, raisonnables. Le comité du commerce des aéronefs civils, faut-il le préciser, n'a jamais pu fournir une définition communément admise de la notion.

b) *l'appréciation objective des soumissions*

L'adjudication d'un marché ne doit être régie que par des considérations de concurrence en matière de prix, de qualité et de délai de livraison (art. 4.3). Par conséquent, un gouvernement ne peut plus exiger des fournisseurs qui concourent à une adjudication qu'ils offrent des compensations aux entreprises du pays adjudicateur.

c) *l'interdiction des incitations indirectes*

Outre les pressions directes exercées sur des entreprises sur lesquelles il dispose d'un certain contrôle, un État dispose encore d'autres moyens pour influencer les décisions de vente ou d'achat d'aéronefs. Notamment, il peut faire dépendre des mesures de politique commerciale dans d'autres domaines du résultat des décisions de vente ou d'achat d'aéronefs. Par exemple, il pourrait lier l'octroi de droits d'atterrissage ou de trafic à une compagnie aérienne étrangère à la décision de celle-ci d'acheter du matériel aéronautique produit par ses entreprises nationales. De tels liens sont interdits par l'accord (art. 4.4).

4.6. *Les obstacles techniques*

Tout comme le code sur les subventions, le code sur les obstacles techniques au commerce couvre déjà l'ensemble des produits industriels. Il s'applique par conséquent déjà au commerce des produits visés par l'accord sur les aéronefs. Seules les parties contractantes qui n'avaient pas encore adhéré au code sont donc concernées par cette disposition. Les dispositions du code sur les obstacles techniques s'appliquent au commerce des aéronefs civils. *Leur portée a été étendue aux prescriptions sur la certification des aéronefs civils et les spécifications relatives aux procédures d'exploitation et d'entretien de ces aéronefs.*

4.7. *La surveillance, les consultations et le règlement des litiges*

a) *le comité du commerce des aéronefs civils*

L'accord a institué un comité du commerce des aéronefs civils. Ce dernier est composé de représentants de tous les signataires (art. 8.1). Il remplit

deux missions : procéder à un examen annuel de la mise en oeuvre et de l'application de l'accord d'une part, examiner tout litige pour lesquels les signataires en cause ne seront pas parvenus à une solution mutuellement acceptable d'autre part. Les États signataires peuvent également procéder à des consultations sur toute question relative à l'application de l'accord.

b) *les compétences du comité en matière de litiges*

L'accord prévoit essentiellement deux types de litiges. Les uns concernent les interventions publiques prohibées, les autres les mesures compensatoires infligées par un pays importateur contre des importations subventionnées.

b1 - *les recours contre les interventions prohibées*

L'accord prévoit un recours en faveur de tout signataire estimant que ses intérêts commerciaux ont été (ou risquent d'être) lésés par une mesure d'un autre État signataire. L'État signataire lésé pourra demander au comité d'examiner la question (art. 8.7). Ce dernier a le pouvoir de rendre les décisions ou de faire les recommandations apprôpriées.

Cependant, *les décisions et les recommandations du comité ont une portée et une force juridique très limitées*. En aucun cas, l'examen du comité ne porte préjudice aux droits que les signataires tiennent de l'Accord général ou d'instruments négociés multilatéralement sous les auspices du GATT, dans la mesure où ils s'appliquent au commerce des aéronefs civils. Or, les codes sur les subventions et sur les marchés publics s'appliquent au commerce des aéronefs civils. En clair, un État signataire insatisfait par la décision du comité pourrait toujours « interjeter appel » devant les organes compétents de l'Accord général ou des instruments en question. Rien ne l'empêche d'ailleurs de saisir directement un organe, autre que le comité du commerce des aéronefs civils, également compétent pour examiner le litige. En cas de procédures parallèles, il semble bien que *la décision de l'autre organe aura priorité sur celle du comité du commerce des aéronefs civils*. Aussi, l'accord exhorte le comité de parvenir à une solution dans les plus brefs délais, et en particulier, avant qu'une solution définitive n'ait été apportée ailleurs.

Dès lors, l'utilité du comité dans le règlement des litiges paraît limitée. Une solution proposée par le comité tiendra sans doute davantage compte des spécificités de l'industrie aéronautique. Elle s'écartera plus d'une application stricte des principes du libre-échange. Si une telle solution convient aux parties en litige et intervient avant la conclusion d'une procédure parallèle, on peut penser qu'elles abandonneront la poursuite de cette dernière. La réside sans doute la principale utilité de la procédure.

b2 - les droits compensatoires

Le code sur les subventions s'applique, on l'a vu, au commerce des aéronefs civils. Par conséquent, les États signataires importateurs de produits liés à l'industrie aéronautique peuvent appliquer des mesures compensatoires à l'égard des importations subventionnées. L'accord relatif au commerce des aéronefs civils entend tempérer leur ardeur, mais il ne limite pas le droit de ces pays d'appliquer des droits compensatoires.

Les signataires procèdent, au sein du comité des aéronefs civils, à des consultations préalables ou au moins parallèles aux procédures d'enquête engagées par le pays importateur en vue de l'instauration de mesures compensatoires (art. 8.6 de l'accord). Ceci vise à dégager une solution souple, qui tienne mieux compte des spécificités de l'industrie aéronautique. Cependant, cette démarche supplémentaire ajoutée à la procédure applicable en matière de droits compensatoires risque de jeter la confusion dans les esprits. Le code des subventions prévoit déjà une consultation préalable à l'enquête. Avec la multiplication de procédures pour un seul litige, il existe un risque que les parties en cause ne sachent plus quelles dispositions appliquer et surtout qu'elles utilisent les différentes procédures à des fins dilatoires.

b3 - les procédures applicables

Deux hypothèses doivent être distinguées. Dans tous les cas relevant à la fois de l'accord sur les aéronefs et d'autres instruments multilatéraux négociés dans le cadre du GATT, les parties appliquent en principe les procédures de règlement des conflits définies par les autres instruments multilatéraux. Elles peuvent néanmoins décider de recourir aux dispositions de l'Accord général (articles XXII et XXIII), ainsi que du memorandum d'accord sur le règlement des conflits de 1979. En revanche, dans les cas ne mettant pas en cause d'autres instruments multilatéraux négociés dans le cadre du GATT, le recours aux procédures définies par l'Accord général et le memorandum de 1979 s'impose d'office (art. 8.8 de l'accord).

c) le sous-comité technique

L'accord prévoit également la possibilité, pour le comité, d'instituer un ou plusieurs organes subsidiaires afin d'épauler ce dernier dans sa tâche de surveillance de l'application de l'accord (art. 8.4). En vertu de cette disposition, le comité a institué un sous-comité technique, ouvert à tous les signataires. Ce sous-comité a reçu un double mandat. Il examine les problèmes relatifs aux produits visés, aux systèmes fondés sur la destination finale, aux droits de douane, y compris les questions concernant la nomenclature tarifaire des aéronefs. Par ailleurs, il doit se prononcer sur l'élargissement

des listes de produits visés par l'accord (17). C'est d'ailleurs à l'intérieur du sous-comité technique qu'a été négociée l'extension de la liste des produits visés par le démantèlement tarifaire.

*

* *

§ 5. L'ACCORD ÉTATS-UNIS - CEE DE 1992

5.1. *L'aggravation du contentieux américano-européen*

a) *la concurrence accrue d'Airbus*

La constitution du consortium européen Airbus a porté ombrage à la suprématie américaine dans le domaine de l'industrie aéronautique (18). Depuis lors en effet, Airbus est devenu le deuxième constructeur mondial d'aéronefs civils derrière la compagnie américaine Boeing.

En février 1987, le gouvernement américain a demandé une réunion spéciale du comité du commerce des aéronefs civils pour débattre de la question des aides publiques européennes accordées au consortium Airbus (19). Les États-Unis estimaient leurs intérêts gravement lésés par les pressions excessives exercées par les autorités communautaires sur les clients américains du consortium. Ils jugeaient également excessives les subventions accordées à Airbus, par comparaison aux subventions américaines. De son côté, la Communauté reprochait aux États-Unis de ne pas tenir compte dans leurs calculs des retombées des programmes militaires américains pour l'industrie civile.

Parallèlement à cette procédure de consultation, les États-Unis avaient demandé officiellement la révision des art. 4 et 6 de l'accord relatif au commerce des aéronefs civils (relatifs aux incitations des pouvoirs publics et aux soutiens à l'industrie aéronautique) (20).

b) *l'ouverture des négociations bilatérales*

En octobre 1987, les représentants des États-Unis et des États membres composant le consortium Airbus se rencontrèrent à Londres en vue d'apporter une solution au litige. Les représentants ont rapidement ouvert des négociations bilatérales sur l'interprétation à donner aux articles 4 et 6 de

(17) *I.B.D.D.*, supplément n° 27, point 9.

(18) Quatre États membres de la Communauté sont impliqués dans le consortium européen : la France (Aérospatiale), le Royaume-Uni (British aerospace), l'Allemagne fédérale (M.B.B.), et l'Espagne (C.A.S.A.). Pour une analyse détaillée de l'émergence d'Airbus sur les marchés internationaux, voy. P. MULLER, *Airbus — L'ambition européenne*, L'Harmattan, 1989.

(19) *Bull. CE* 3-1987, point 2.2.462.

(20) Réunion du comité du commerce des aéronefs civils des 19 et 20 mars 1987, *I.B.D.D.*, supplément n° 34, p. 239, point 3.

l'accord de 1979 (21). Ces négociations devaient aboutir à la conclusion d'un accord bilatéral en mars 1992 (22).

c) *le rapport du panel de 1992*

Pendant les négociations, le gouvernement allemand offrit une série d'aides en 1990 à la société Daimler-Benz, afin de l'inciter à reprendre la société publique MBB, qui participe au programme Airbus. Parmi ces aides figurait une garantie de deux milliards de dollars pour couvrir les risques impliqués par les fluctuations de la monnaie américaine. Les autorités allemandes considéraient en effet que l'entreprise souffrait d'un désavantage par rapport aux producteurs américains qui facturaient directement toutes leurs opérations en dollars.

Les États-Unis contestèrent énergiquement les décisions allemandes. Ne pouvant se résoudre alors à une limitation globale des aides directes et indirectes aux producteurs aéronautiques, ils décidèrent de mettre fin à la procédure de conciliation et de réclamer la convocation d'un panel dans le cadre du code de 1979 sur les subventions. Leur revendication portait sur la garantie contre les risques de fluctuations monétaires. Pareille mesure paraissait en effet contraire à l'interdiction de principe des subsides aux exportations décidée en 1979. Elle constituait en fait la partie la plus critiquable du programme. En 1992, le panel devait d'ailleurs rendre un rapport favorable aux thèses américaines (23).

Entretemps, néanmoins, ces dernières avaient été minées en 1991 par l'attribution de deux marchés militaires colossaux. Le premier, accordé à une association de Boeing et de Sikorsky, portait sur une nouvelle génération d'hélicoptères de combat. Il se montait à 34 milliards de dollars. Le second, accordé à Lockheed, portait sur la construction d'un nouveau chasseur F-22, se montait à 95 milliards de dollars (24).

Ces décisions incitèrent les autorités communautaires à refuser des solutions de portée limitée et à exiger la définition de règles de portée générale.

5.2. *Le champ d'application*

L'accord bilatéral américano-européen de 1992 fournit une interprétation commune des dispositions de l'accord multilatéral sur le commerce des aéronefs civils relatives aux pressions des pouvoirs publics. Il impose également aux deux parties une discipline en matière d'aides publiques plus rigoureuse que l'actuel code sur les subventions. Le champ d'application de l'accord s'avère cependant moins large que celui de l'accord de 1979. *Il ne*

(21) *Bull. CE* 10-1987, point 2.2.163.

(22) *JOCE* 1992, L 301/31

(23) Voy. P. PRESCATORE, W. DAVEY and A. LOWENFELD, *Handbook on GATT dispute settlement*, Kluwer, 1993, n° 79.

(24) Voy. P. COFFEY, *The EC and the United States*, Pinter, 1993, pp. 43-52.

couvre que les aéronefs civils de grande capacité. En effet, le contentieux américano-européen ne concerne que cette partie du marché mondial des aéronefs civils. *Pour les autres types d'aéronefs civils, l'accord du GATT reste d'application.* Aux termes de l'annexe II de l'accord, par aéronefs de grande capacité, il faut entendre tous les aéronefs définis par l'accord du GATT, à l'exception des moteurs, qui sont conçus pour le transport de passagers ou de fret et qui ont une capacité de 100 sièges ou plus ou son équivalent en configuration cargo.

L'accord américano-européen est également limité aux aides publiques engagées après l'entrée en vigueur de cet accord. Il ne concerne donc pas le soutien des pouvoirs publics aux programmes en cours (art. 2). Cette restriction concernant la mise en oeuvre de l'accord dans le temps a beaucoup contribué à sa conclusion. Elle signifie toutefois que les difficultés d'interprétation n'apparaîtront que de façon très progressive.

5.3. *Le nouveau régime des aides publiques*

L'essentiel du contentieux opposant les États-Unis à la Communauté européenne concerne les aides publiques accordées par chacune des deux parties à leur industrie aéronautique. L'objectif principal de l'accord consiste par conséquent à définir une discipline plus rigoureuse. La limitation du recours aux subventions devrait ainsi mettre les industries aéronautiques des deux parties sur un pied d'égalité.

a) la distinction entre les subventions à la recherche, au développement et à la production

En général, l'accord multilatéral de 1979 se contentait d'appliquer le code sur les subventions. La principale distinction utilisée par ce dernier séparait les subventions à l'exportation et les autres formes de subventions. L'accord bilatéral introduit des distinctions supplémentaires à l'intérieur de la catégorie des subventions autres que les subventions à l'exportation.

Plus que jamais, le principal problème des producteurs aéronautiques est le coût énorme des programmes de développement d'un nouvel aéronef. Aussi, les deux signataires de l'accord bilatéral ont estimé que ces coûts ne pouvaient être raisonnablement soutenus par les seuls capitaux privés. *Ils ont par conséquent reconnu le bien-fondé des aides publiques aux programmes de développement des nouveaux aéronefs et du financement public de la recherche.* Cependant, ils ont imposé des limites à l'intervention des pouvoirs publics.

La mise en oeuvre de ces limites se heurte néanmoins à un obstacle technique. Le plus souvent, les subventions accordées par les pouvoirs publics le sont d'une manière globale, sans préciser l'affectation des sommes accordées à une industrie. Une telle pratique empêche évidemment de contrôler la bonne application des nouvelles distinctions introduites par l'accord amé-

ricano-européen. Aussi, celui-ci impose en outre une obligation de transparence dans l'affectation des fonds publics.

b) l'interdiction des aides directes à la production

Dans la logique de l'accord bilatéral, les aides à la production constituent un acte de concurrence déloyale. En effet, les subventions à la production ont pour conséquence le maintien d'une entreprise non compétitive. Elles ne contribuent pas à un réel développement industriel, comme c'est le cas pour le financement d'un nouveau programme d'aéronefs civils. L'accord américano-européen interdit toute aide directe à la production, excepté celles qui ont déjà été fermement engagées à l'entrée en vigueur de l'accord (art. 3 de l'accord bilatéral). Il s'agit là d'un nouvel engagement par rapport au code sur les subventions. Ce dernier n'interdisait pas de telles subventions. Tout au plus permettait-il l'application de contre-mesures à l'encontre de subventions à la production qui portent préjudice à une autre partie contractante.

c) la limitation des aides au développement

Le principe du soutien des pouvoirs publics au développement de nouveaux aéronefs civils a été admis par les deux parties. Elles ont cependant instauré deux limites à ce soutien afin d'éviter une concurrence déloyale. En premier lieu, il doit exister une perspective raisonnable de couvrir à terme l'ensemble de tous les coûts de développement. En second lieu, les aides publiques ne peuvent dépasser un pourcentage fixe de ces coûts. Les deux obligations visent à limiter une course illimitée aux aides publiques.

c1 - l'obligation de rembourser les aides

La production d'un nouvel appareil doit s'avérer rentable à terme. Autrement dit, les aides publiques ne peuvent plus constituer qu'une avance, un prêt à long terme et non plus un investissement à fonds perdus. Il existe par conséquent une obligation de remboursement des aides, qui porte sur une longue période. Elle ne doit en effet intervenir qu'à l'expiration d'une période de 17 ans (art. 4.1 de l'accord bilatéral).

Cette disposition ajoute une obligation supplémentaire par rapport à l'accord multilatéral de 1979. Ce dernier exige en effet seulement que le prix des aéronefs couvre tous les coûts, en incluant ceux financés par les pouvoirs publics. Il n'exige pas que ces derniers soient remboursés. Ce remboursement reste toujours subordonné à la réussite commerciale du programme. L'accord bilatéral supprime en réalité le caractère conditionnel du remboursement. La pratique communautaire, rappelons-le, prévoyait déjà en principe un système de remboursement des aides publiques illégales.

c2 - le plafonnement de l'aide publique

L'accord américano-européen limite le montant des aides publiques au programme de développement en établissant un plafond. Ce dernier est défini en additionnant deux éléments. Une première tranche correspond à 25 % du coût total de développement. Le montant des redevances sur cette tranche est fixé de façon à permettre un remboursement aux pouvoirs publics en 17 ans à un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur au coût de l'emprunt. Une seconde tranche correspond à 8 % du coût total de développement. Le montant des redevances sur cette tranche est fixé de façon à permettre un remboursement aux pouvoirs publics en 17 ans à un taux qui ne soit pas inférieur au coût de l'emprunt majoré de 1 % (art. 4.2 de l'accord bilatéral).

Ces deux limites que s'imposent les États-Unis et la Communauté européenne n'existent pas dans la version actuelle du code sur les subventions. Ce dernier se contente d'exhorter les parties contractantes à ne pas causer de préjudice, par leurs subventions à la production, aux autres parties contractantes. En aucun cas, il n'interdit les subventions qui dépassent un montant déterminé.

d) la limitation des aides indirectes

Il aurait été difficile de mettre les industries aéronautiques des deux parties sur un pied d'égalité sans établir également un plafonnement de l'ensemble des soutiens publics à la recherche. C'est essentiellement cet objectif que vise la limitation des aides indirectes. Sur ce point, les dispositions de l'accord bilatéral visent surtout la pratique américaine qui consiste à financer l'industrie civile grâce aux programmes de recherche militaire.

d1 - le critère de l'avantage déloyal

Selon l'accord, le soutien indirect des pouvoirs publics ne doit pas conférer un « avantage déloyal » aux producteurs. L'avantage résulte de la réduction perceptible des coûts des aéronefs civils (art. 5.3 de l'accord). Ce critère se révèle plus rigoureux que celui du préjudice énoncé par le Code des subventions. Une entreprise peut très bien diminuer ses coûts de production sans que cela ne porte nécessairement préjudice à ses concurrents directs. Il suffit que ses coûts, même réduits, demeurent largement supérieurs à ceux de ses concurrents. Par contre, toute subvention, même celle qui ne porte pas préjudice aux concurrents, réduit les coûts de l'entreprise bénéficiaire. Par conséquent, le critère de l'avantage permet de viser un plus grand nombre d'hypothèses.

d2 - les plafonds

Les entreprises aéronautiques ne peuvent recevoir un soutien indirect supérieur à 3 % du chiffre annuel de l'industrie aéronautique civile de la

partie concernée ou 4 % du chiffre d'affaires annuel d'une seule entreprise (art. 5.2 de l'accord). Le calcul de l'avantage doit se faire par le biais de l'évaluation de la réduction des coûts dont bénéficie l'industrie en question (art. 5.3 *in fine* de l'accord bilatéral).

e) *l'obligation de transparence*

Une obligation de notification des aides publiques existe déjà dans le cadre du code sur les subventions, mais elle reste peu exigeante du point de vue des informations à communiquer. Il suffit que la notification mentionne la nature et la portée de la subvention. Or, la bonne application de l'accord américano-européen exige que les parties puissent identifier le destination précise des aides publiques (aide à la production, soutien au développement d'un nouveau programme ou financement de la recherche). Aussi, l'accord exige des parties qu'elles communiquent des informations plus précises et plus détaillées (art. 8 de l'accord bilatéral).

Cette obligation de transparence comporte deux volets. En premier lieu, elle concerne le soutien des pouvoirs publics aux nouveaux projets de développement (art. 8.2 de l'accord bilatéral). *Les informations communiquées doivent au minimum préciser le montant total du soutien public, la part de celui-ci dans le coût total de développement, le rendement escompté par les pouvoirs publics, les délais de remboursement, le nombre prévisionnel d'avions sur lequel est fondé le calcul du plafonnement du soutien public.*

En second lieu, *les parties doivent se communiquer des informations relatives aux nouvelles activités de recherche financées par les pouvoirs publics* (art. 8.5 de l'accord bilatéral). Ces informations doivent contenir au minimum le chiffre d'affaires annuel de l'industrie aéronautique et de chaque entreprise aéronautique de la partie concernée, ainsi que le montant total des avantages retirés par celles-ci du soutien public à la recherche.

5.5. *Les manoeuvres d'incitation*

L'accord bilatéral entre la Communauté européenne et les États-Unis ne modifie pas les obligations qui pesaient déjà sur les deux parties en vertu de l'accord multilatéral de 1979. Il se contente de donner une interprétation commune de l'article 4 de cet accord du GATT, relatif aux incitations directes et indirectes des pouvoirs publics et aux contrats obligatoires de sous-traitance (25).

a) *la définition des pressions excessives*

Pour préciser la définition des « pressions excessives », l'accord bilatéral adopte une démarche en deux temps. D'abord, il fournit une définition générale en recourant à un critère positif : l'existence d'une discrimination.

(25) Annexe I de l'accord bilatéral États-Unis/CEEE.

Constitue une pression excessive toute action qui vise à favoriser certains fournisseurs ou à influencer les décisions d'achat d'une manière discriminatoire à l'encontre des fournisseurs d'un autre pays. Ensuite, l'accord recourt à un critère négatif en énonçant une série de pratiques qui ne sont pas considérées comme la manifestation de pressions excessives.

Ainsi, la participation de représentants des pouvoirs publics au conseil d'administration d'acheteurs entièrement ou partiellement contrôlés par les pouvoirs publics ne sera pas considérée comme une pression excessive, pour autant que les représentants agissent dans les meilleurs intérêts commerciaux de l'acheteur concerné et qu'ils n'influencent pas les décisions d'achat de manière à créer une discrimination. De même, les décisions des pouvoirs publics concernant les questions de sécurité et d'environnement ne peuvent être considérées comme résultant d'une pression excessive.

b) *l'interdiction des compensations*

En matière de compensations, l'accord américano-européen confirme seulement ce qu'indiquait l'accord multilatéral de 1979. Les pouvoirs publics ne peuvent pas imposer des compensations ou des contrats de sous-traitance comme condition préalable de la vente ou de l'achat d'aéronefs civils.

c) *la liste indicative des incitations prohibées*

Enfin, l'accord bilatéral donne une liste indicative et non exhaustive de mesures que les pouvoirs publics ne peuvent lier aux décisions d'achat ou de vente d'aéronefs civils. Ces mesures comprennent notamment l'octroi ou refus de droits d'atterrissage ou de trafic, les programmes et mesures économiques généraux, les programmes et mesures d'aides au développement, ainsi que les programmes et mesures concernant la défense et la sécurité nationale.

5.6. *Le règlement des litiges*

Tout comme l'accord multilatéral de 1979, l'accord bilatéral de 1992 tente de favoriser l'adoption de solutions négociées aux éventuels litiges en dehors des procédures et des règles plus strictes de l'Accord général, et notamment du code sur les subventions.

a) *la volonté d'éviter les droits compensatoires*

En principe, l'accord américano-européen ne réduit en rien l'applicabilité du code sur les subventions de 1979 au commerce des aéronefs civils. Chaque partie peut appliquer des mesures compensatoires à des importations d'aéronefs qui bénéficient de subventions. Cependant, l'accord bilatéral cherche à limiter le recours à de telles mesures. Celles-ci perdraient leur sens dans le cadre de l'accord bilatéral. Les droits compensatoires ont en effet pour but de rétablir un équilibre dans les conditions de concurrence. Or, si

les parties respectent les niveaux de subventions imposés par l'accord bilatéral, il n'existe plus, en principe, de distorsion de concurrence entre les industries aéronautiques des deux parties. Par conséquent, l'adoption de mesures compensatoires, même compatible avec le code sur les subventions, n'apparaît plus souhaitable.

Ainsi, les parties ont pris l'engagement de ne pas intenter d'action au titre de leur législation anti-subsidation (art. 10.2 de l'accord bilatéral). En outre, elles encourageront les entreprises à ne pas attaquer des importations subventionnées dans les limites de l'accord (art. 10.3 de l'accord bilatéral). Cette disposition présente un intérêt particulier aux États-Unis, où les liens entre l'État et les constructeurs sont souvent plus distants (26).

b) la priorité accordée aux consultations bilatérales

Les parties n'ont pas instauré de procédure particulière de règlement des différends. Elles engageront des consultations bilatérales chaque fois qu'interviendra un différend sur l'application de l'accord (art. 11.3 de l'accord bilatéral). L'absence d'organe spécifique et d'une procédure particulière laissent largement reposer la bonne application de l'accord sur la bonne volonté et la bonne foi des deux parties.

*

* *

§ 6. LES CONTRADICTIONS DU SYSTÈME DU GATT

Au début de 1993, l'issue des négociations multilatérales de l'Uruguay Round demeurait incertaine (27). Le conflit commercial dans le secteur aéronautique permet de mettre en évidence certaines faiblesses structurelles du système du GATT. Ces contradictions présentent un intérêt d'autant plus grand qu'elles concernent davantage encore l'ensemble des secteurs industriels à haute technologie.

6.1. Un premier paradoxe : la faiblesse des mécanismes institutionnels du GATT

Dès 1947, l'article VI de l'Accord Général avait défini des orientations générales en matière de subsides. Cependant, le faible appareil institution-

(26) Voy. le commentaire de GREENWALD, « US law and practice », in J. BOURGEOIS, ed., *supra* note 3, pp. 35-41.

(27) Pour une brève synthèse des implications de ces négociations, voy. DEHOUSSE, « Les enjeux des négociations de l'Uruguay Round », *J.T.*, 1991, pp. 142-144. On trouvera une analyse plus détaillée de leur résultat dans J. SCHOTT ed., *Completing the Uruguay Round*, Institute for international economics, 1990.

nel du GATT n'en permit guère une mise en oeuvre vigoureuse. En 1979, on aurait pu attendre un changement radical. Or, le code sur les subventions, tout en réduisant les incertitudes, ne les élimina pas. De plus, la faiblesse des progrès institutionnels ne promettait guère une mise en oeuvre plus vigoureuse que naguère. Cela apparaissait d'ailleurs tellement évident aux pays développés qu'ils se virent de suite contraints de consacrer en sus un accord spécifique sur les échanges aéronautiques.

Malgré tous ces efforts, l'accord multilatéral lui-même s'est révélé insuffisant, ce qui a en fin de compte obligé les États-Unis et la Communauté européenne à signer en 1992 un nouvel accord bilatéral. Celui-ci, tout en précisant les termes de l'accord multilatéral, n'a pas éliminé toutes les sources de conflit. Après quelques mois, les controverses ont repris de plus belle. La lecture de l'accord bilatéral de 1992 permet aisément de comprendre pourquoi. Les limites aux subsides publics atteignent une telle complexité que leur mise en oeuvre requiert des contrôles à la fois très lourds et très compliqués, spécialement pour ce qui concerne l'évaluation des soutiens publics par le biais des programmes militaires. La surveillance des aides publiques, pour ne pas parler du règlement des litiges éventuels, requiert un appareil institutionnel beaucoup plus développé que les maigres structures existantes.

En clair, les progrès de la réglementation depuis 1947 n'ont fait qu'exacerber la faiblesse institutionnelle du GATT. Cependant, les principales parties concernées ne prêtent qu'une attention limitée au problème. Leur souci de se ménager une marge de manoeuvre maximale demeure à cet égard une motivation déterminante. Il existe une grande distance — pour ne pas dire plus — entre les discours publics et les décisions techniques. Le projet d'accord sur ce thème dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round devraient apporter certaines améliorations. Celles-ci demeureront cependant relatives, car la mise en oeuvre des règles définies par l'Uruguay Round entraînera sans doute une surcharge d'activité considérable pour les organes du GATT.

6.2. *Un deuxième paradoxe : l'émission de réglementations et des procédures au sein du GATT*

Les conflits commerciaux dans le secteur aéronautique mettent également en lumière une autre faiblesse structurelle du GATT : la multiplication des accords spécifiques, dotés d'organes et de procédures de règlement des conflits distincts, applicables de façon conditionnelle aux États membres. Cela ne facilite évidemment pas ni la compréhension des mécanismes, ni leur mise en oeuvre, ni la surveillance des mesures prises par les administrations nationales.

La conclusion d'accords bilatéraux entre les États-Unis et la Communauté européenne, qui demeurent malgré tout les deux principales puis-

sances du GATT, aggrave encore la situation. Les producteurs se trouvent ainsi englués dans une véritable toile d'araignée réglementaire. Une solution consiste évidemment à étendre l'application des accords bilatéraux aux autres partenaires du GATT, mais elle fait évidemment bon marché de leurs intérêts particuliers.

6.3. *Un troisième paradoxe : le caractère périmé
de l'interdiction de principe
des interventions étatiques*

Depuis sa création, le GATT souffre d'une ambiguïté persistante à l'égard des interventions étatiques. En principe, il reflète une philosophie de non-intervention manifeste. En pratique, ses règles laissent une marge de manoeuvre importante aux États. Le conflit aéronautique illustre également cette contradiction. En effet, au fur et à mesure que les règles du GATT se trouvent précisées, les négociateurs se trouvent contraints de reconnaître la capacité d'intervention des pouvoirs publics. Là réside d'ailleurs la source fondamentale de la complexité croissante des règles, et de la nécessité accrue d'un renforcement institutionnel.

A cela, on pourra rétorquer que la réglementation a au moins consacré une interdiction de plus en plus drastique des subsides aux exportations. Toutefois, cette interdiction revêt une importance de moins en moins forte. Dans le secteur industriel, la progression des échanges internationaux fait que les exportations tiennent une place toujours plus grande dans les ventes. Or, plus les exportations des producteurs augmentent, moins la distinction entre subsides à l'exportation et subsides à la production conserve de signification. Cette remarque concerne tout particulièrement le secteur aéronautique, où il est devenu impossible de produire de nouveaux appareils sans possibilités d'exportations massives.

Les interventions publiques ont des justifications diverses. Certaines résultent simplement d'une résistance de la population aux contraintes du progrès économique. D'autres résultent d'une volonté d'indépendance (technologique ou alimentaire). D'autres encore s'expliquent par le souhait d'éviter une déstabilisation complète d'un secteur de production. Elles consistent alors à étaler l'ajustement dans le temps. Dans des secteurs comme l'agriculture, l'intervention publique vise à stimuler l'investissement en garantissant un marché stable. Enfin, dans certains domaines, comme l'aéronautique, l'intervention étatique non seulement favorise la défense et stimule le progrès technologique, mais encore préserve la concurrence.

Le marché aéronautique constitue en effet le type même du marché monopolistique. Les coûts d'entrée apparaissent en effet tellement démesurés que les producteurs consacrés bénéficient de rentes de situation énormes. L'évolution de la technologie ne cesse évidemment d'accroître

l'importance de ces rentes (28). Le marché tend ainsi de manière spontanée à devenir de plus en plus monopolistique. Seules les interventions de l'État permettent le maintien en vie de plusieurs producteurs et la préservation des comportements concurrentiels. En réalité, depuis 1945, aucun nouveau modèle important n'a vu le jour aux États-Unis ou en Europe sans bénéficier d'aides directes ou indirectes des pouvoirs publics. Même le Boeing 747, pourtant présenté comme le modèle absolu de la réussite commerciale, n'a pas échappé à la règle.

Contrairement à certaines présentations quasi-religieuses des dogmes du libre-échange, la préservation de la concurrence dans le secteur aéronautique requiert impérativement l'intervention de l'État. C'est précisément pour cette raison que ce secteur pose des difficultés conceptuelles si vives au sein du GATT. Toutefois, il faut souligner que ce problème fondamental réapparaît, avec moins d'intensité parfois, dans bien d'autres secteurs de production. L'établissement d'une discipline réaliste dans ces secteurs passe par le développement de la capacité normative des organes du GATT, par un développement massif de leurs pouvoirs de surveillance et par l'amélioration des mécanismes de règlement des conflits.

Là réside sans doute l'inquiétude fondamentale que suscitent les résultats des négociations de l'Uruguay Round. S'ils représentent un progrès considérable par rapport au régime actuel du GATT, ils n'apparaissent cependant pas susceptibles d'apporter un remède aux difficultés structurelles mises en évidence par le conflit aéronautique. Ici comme dans d'autres domaines, les progrès de la coopération internationale ne parviennent pas à suivre l'internationalisation de l'économie.

(28) Voy. à titre d'illustration les commentaires de L. TYSON, *supra*, note 2 ; K. HAYWARD, *International collaboration in civil aerospace*, Pinter, 1986.