

F LES SUBVENTIONS ET L'OMC

1. INTRODUCTION

Précédemment dans le rapport, nous avons examiné les arguments économiques qui plaident pour ou contre différents types de subventions. L'analyse économique nous montre qu'il est parfois possible de remédier efficacement à divers types de défaillances du marché en recourant à des subventions. Elle nous montre également que les subventions peuvent fausser les courants d'échanges si elles donnent un avantage concurrentiel artificiel à des exportateurs ou à des branches de production concurrençant les importations. Le fait qu'une subvention est considérée comme une intervention souhaitable destinée à corriger une défaillance du marché ou comme une intervention ayant des effets de distorsion des échanges indésirables dépend parfois de la personne qui juge. Cela étant, l'analyse économique devrait pouvoir aider à la fois à déterminer si une intervention est souhaitable sur le plan de bien-être et à évaluer les bienfaits d'autres formes d'intervention. Les pouvoirs publics peuvent cependant décider d'accorder certains types de subventions qui ont peu de choses à voir avec des considérations en matière d'efficacité et, en pareils cas, une analyse économique fondée sur une simple analyse du bien-être peut être d'une utilité limitée. Dans ces cas également, il est probable que l'analyse est surtout utile pour faire en sorte que les décideurs soient conscients du coût que représente la réalisation d'objectifs particuliers et prennent connaissance d'autres façons moins coûteuses d'y parvenir. Nous savons aussi que juger de ce qu'il faut subventionner ainsi que du montant et de la durée de la subvention représente des questions techniques complexes sur lesquelles les pouvoirs publics manquent souvent d'informations adéquates.

Les questions précédentes figurent parmi celles qui ont influé au fil des années sur l'élaboration des règles du GATT/de l'OMC relatives aux subventions même si, bien entendu, celles-ci sont des règles commerciales et non des règles économiques générales, ou des règles sur la concurrence, et sont donc axées sur les échanges. La sous-section suivante (section 2) traite de l'évolution des disciplines et présente les trois principaux accords liés aux subventions qui sont actuellement administrés par l'OMC – l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC), l'Accord sur l'agriculture et l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). La section 3, qui porte essentiellement sur l'Accord SMC, décrit certains aspects de la façon dont les subventions sont définies ainsi que diverses tentatives faites par les organes juridiques de l'OMC pour interpréter ces définitions. On trouvera dans la section 4 un examen des aspects développement des subventions par rapport aux règles de l'OMC. La section 5 traite des disciplines relatives aux subventions dans le contexte des négociations de Doha. La section 6 contient des observations finales.

2. ÉVOLUTION DES RÈGLES RELATIVES AUX SUBVENTIONS DANS LE CADRE DU GATT/DE L'OMC

a) Article XVI du GATT

Depuis le début, les règles multilatérales relatives aux subventions visent les effets de distorsion que les subventions peuvent avoir sur les courants d'échanges, toute subvention étant soumise à discipline ou tolérée en fonction de son potentiel de distorsion des échanges. Toutefois, au cours des premières années du GATT, les règles relatives aux subventions, qui étaient énoncées à l'article XVI, n'étaient ni bien élaborées ni contraignantes.²⁹⁶ L'intégralité de la première discipline multilatérale concernant les subventions figurait au paragraphe 1 de l'article XVI du GATT, qui était repris de la Charte de La Havane. Tout ce que le paragraphe 1 prescrivait, c'était que les signataires devaient notifier "[toute] subvention, y compris toute forme de soutien des revenus ou des prix, qui a directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit [de leur] territoire ... ou de réduire les importations de ce produit sur [leur] territoire ...". La notification

²⁹⁶ Les autres dispositions initiales du GATT pertinentes pour les subventions et les droits compensateurs figurent: i) à l'article II:2 b), qui autorise l'imposition de droits antidumping et de droits compensateurs dépassant les consolidations tarifaires; ii) à l'article VI, qui régleme les droits compensateurs; et iii) à l'article III:8 b), qui exempte les subventions des obligations de non-discrimination en matière de traitement national.

devait indiquer l'importance et la nature de la subvention, les effets qu'il était permis d'en escompter sur les exportations et les importations et les circonstances qui rendaient la subvention nécessaire. Si la subvention était considérée comme causant un préjudice grave aux intérêts d'une autre partie, la partie contractante qui l'accordait était uniquement tenue d'examiner la possibilité de limiter la subvention. Ainsi, aucune forme de subvention n'était prohibée, mais par contre l'objectif était la démonstration des effets commerciaux – à savoir le préjudice grave causé aux intérêts d'autres pays. Au fil des années, les disciplines relatives aux subventions sont devenues plus spécifiques et conséquentes.

La première modification a été apportée aux règles lors de la session de révision du GATT, en 1955, avec l'introduction de la section B de l'article XVI, intitulée "Dispositions additionnelles relatives aux subventions à l'exportation". La section B reflétait l'inquiétude croissante suscitée par les éventuels effets de distorsion des échanges de certaines subventions – spécifiquement les subventions à l'exportation, comme en témoigne son préambule (article XVI:2), qui est ainsi libellé:

"Les parties contractantes reconnaissent que l'octroi, par une partie contractante, d'une subvention à l'exportation d'un produit peut avoir des conséquences préjudiciables pour d'autres parties contractantes, qu'il s'agisse de pays importateurs ou de pays exportateurs; qu'il peut provoquer des perturbations injustifiées dans leurs intérêts commerciaux normaux et faire obstacle à la réalisation des objectifs du présent Accord [le GATT]."

C'est avec ce nouvel intérêt pour les subventions à l'exportation que pour la première fois une distinction a été établie entre les règles relatives aux subventions concernant les produits primaires et celles qui se rapportent aux produits non primaires.²⁹⁷ Dans le cas des produits primaires (qui comprenaient les produits agricoles), les parties contractantes devaient "s'efforcer d'éviter" de recourir à des subventions à l'exportation et, si elles y recouraient effectivement, de ne pas le faire d'une façon qui offrirait à la partie qui accordait la subvention "plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation dudit produit", compte tenu de parts représentatives antérieurement détenues dans le commerce du produit ainsi que de tous facteurs spéciaux. Il n'y avait donc pas de prohibition, mais un critère relatif aux effets commerciaux. En fait, c'est seulement maintenant, dans le cadre des négociations de Doha, que les gouvernements des Membres de l'OMC sont prêts à déclarer illicites toutes les subventions à l'exportation visant des produits agricoles, étant donné que l'Accord sur l'agriculture prohibe uniquement, au titre des articles 3:3 et 8, les subventions à l'exportation qui excèdent les niveaux d'engagement en matière de dépenses budgétaires et de quantités qui ont été spécifiés dans les Listes des Membres.

Quant aux subventions à l'exportation visant les produits non primaires, le paragraphe 4 de la section B de l'article XVI a décrété une prohibition, à compter du 1^{er} janvier 1958 ou dès que possible après cette date, des subventions à l'exportation qui avaient eu pour effet "de ramener le prix de vente à l'exportation [d'un] produit non primaire au-dessous du prix comparable demandé aux acheteurs du marché intérieur pour le produit similaire". La plupart des parties contractantes du GATT ne se sont pas conformées dans les moindres délais à cette prohibition, ce qui a conduit à l'établissement du Groupe de travail des dispositions de l'article XVI, paragraphe 4, qui a rendu un rapport en 1960²⁹⁸ et a établi un projet de Déclaration donnant effet aux dispositions de l'article XVI, paragraphe 4.²⁹⁹ Dans son rapport, le Groupe de travail a établi une liste non exhaustive de mesures considérées comme étant des subventions à l'exportation du type qui serait prohibé en vertu de l'article XVI:4.³⁰⁰ Seules 17 parties contractantes ont accepté la Déclaration, qui est entrée en vigueur pour elles le 14 novembre 1962. Bien que le Code des subventions du Tokyo Round ultérieurement établi ait étendu la prohibition des subventions à l'exportation visant les produits non primaires à d'autres parties

²⁹⁷ Aux fins de l'article XVI, un produit primaire a été défini comme étant "tout produit de l'agriculture, des forêts ou des pêches et de tout minéral, que ce produit soit sous sa forme naturelle ou qu'il ait subi la transformation qu'exige communément la commercialisation en quantités importantes sur le marché international". Voir la note interprétative 1 concernant la section B de l'article XVI du GATT.

²⁹⁸ GATT, IBDD, S9/195.

²⁹⁹ GATT, IBDD, S9/33.

³⁰⁰ Cette liste était le précurseur de la Liste exemplative de subventions à l'exportation reproduite à l'Annexe I de l'Accord SMC de l'OMC.

contractantes, ce n'est que lorsque l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires issu du Cycle d'Uruguay est entré en vigueur en 1995 que la prohibition concernant les subventions à l'exportation visant les produits non agricoles a été pleinement institutionnalisée, malgré certaines exceptions et l'application de délais de mise en œuvre pour les pays en développement et les pays en transition.

Cette asymétrie dans le traitement des subventions visant les produits primaires et les produits non primaires reflétait les intérêts des parties contractantes dominantes du GATT de l'époque et elle est une source de conflit depuis lors. Aucune logique économique n'étaye l'idée que les subventions visant les produits primaires sont intrinsèquement plus justifiées que celles qui visent les produits non primaires. La logique peut même aller dans le sens contraire, compte tenu de l'argument concernant les branches de production naissantes, qui tend à protéger les activités manufacturières au premier stade du développement industriel. Nous reviendrons sur cette question plus loin.

b) L'Accord issu du Tokyo Round (Code des subventions)

Après les modifications apportées à l'article XVI du GATT lors de la session de révision de 1955 et dans la Déclaration de 1960 donnant effet aux dispositions de l'article XVI, paragraphe 4, c'est dans le cadre du Tokyo Round que s'est produite l'avancée majeure suivante dans l'élaboration des règles relatives aux subventions, sous la forme de l'Accord sur l'interprétation et l'application des articles VI, XVI et XXXIII, connu sous le nom de Code des subventions, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1980. Le Code s'appliquait uniquement aux parties contractantes qui avaient décidé de le signer.³⁰¹ Les parties contractantes ont été plus nombreuses à accepter le Code qu'à accepter la Déclaration de 1960.

Le Code des subventions confirmait la prohibition des subventions à l'exportation visant les produits non primaires, dont étaient exclus les produits minéraux. Par ailleurs, il introduisait une liste exemplative de subventions à l'exportation. Cette liste, qui était inspirée de la liste reproduite dans le rapport du Groupe de travail de 1960, représente la première tentative explicite visant à définir les subventions dans un texte conventionnel du GATT, mais seulement pour les subventions à l'exportation et seulement au moyen d'une énumération non exhaustive de certaines interventions. Le Code précisait également certaines règles concernant les effets défavorables et énonçait des dispositions relatives au traitement spécial et différencié (TSD) en faveur des pays en développement signataires.

Le Code des subventions instituait des règles plus détaillées pour les mesures compensatoires (dont le fondement est l'article VI du GATT), notamment pour ce qui est des procédures liées aux enquêtes en matière de droits compensateurs et des critères à appliquer pour déterminer si des subventions causaient ou menaçaient de causer un dommage important.

c) Accords issus du Cycle d'Uruguay se rapportant aux subventions

i) *Accord sur les subventions et les mesures compensatoires*

L'Accord SMC a eu de profondes répercussions, tant par les modifications de fond qu'il apportait aux disciplines relatives aux subventions que par le fait qu'en vertu de l'"engagement unique" il s'appliquait à l'ensemble des Membres de l'OMC. Pour la première fois, le nouvel Accord définissait les subventions et il précisait davantage les disciplines y relatives, classant les subventions en trois catégories (subventions prohibées, subventions pouvant donner lieu à une action et subventions ne donnant pas lieu à une action).³⁰² Il élaborait également des définitions, des concepts et des méthodes ayant trait aux effets défavorables et établissait des règles de procédure pour les voies de recours multilatérales. L'Accord a élargi et étoffé les règles de procédure et de fond existantes concernant le recours aux mesures compensatoires.

³⁰¹ Vingt-quatre pays ont ratifié le Code. Certains d'entre eux l'ont fait avec des réserves et des exceptions.

³⁰² Approche dite des "feux de signalisation" appliquée aux subventions des catégories rouge, orange et verte.

Les Membres espéraient que la précision ainsi ajoutée accroîtrait la certitude et la prévisibilité des règles et contribuerait donc à restreindre le recours aux subventions ayant des effets de distorsion des échanges. De même, ils espéraient que la clarification des règles se rapportant aux mesures compensatoires aiderait à faire en sorte que ces mesures ne soient appliquées que lorsque c'était justifié. Faisant partie intégrante des disciplines et règles en question, la partie VII de l'Accord SMC contient des dispositions renforcées sur la notification et la surveillance – à savoir les dispositions relatives à la transparence (une caractéristique des règles de l'OMC dans tous les domaines d'action). Comme on l'a vu en détail dans la section E, les renseignements disponibles sur les subventions sont souvent incomplets ou inexistant, malgré les obligations énoncées dans ce domaine. Cela représente une grave lacune dans la pratique suivie par l'OMC dans un domaine d'action important.

Comme il est indiqué plus haut, en raison de l'"engagement unique", les règles relatives aux subventions s'appliquaient à tous les Membres, ce qui supposait des obligations additionnelles considérables pour les pays en développement, en particulier ceux qui n'avaient pas été parties au Code issu du Tokyo Round. Pour moduler ces répercussions, l'Accord SMC contient des dispositions détaillées sur le TSD. Comme nous le verrons dans l'analyse ci-après, une attention a été accordée à ces dispositions dans le débat plus large portant sur la "marge de manœuvre nécessaire pour le développement" dans le cadre des règles commerciales.

Quant à la structure de base de l'Accord, il convient d'abord de noter que les notions de "subvention" et de "spécificité", qui figurent respectivement à l'article premier et à l'article 2, sont fondamentales pour l'ensemble de l'Accord. Elles définissent quelles mesures sont soumises aux disciplines multilatérales relatives aux subventions, y compris les voies de recours. L'article premier de l'Accord SMC dispose qu'une subvention est réputée exister si une contribution financière ou un soutien des revenus ou des prix est accordé par les pouvoirs publics et si un avantage est ainsi conféré, et qu'une telle subvention est assujettie à l'Accord s'il s'agit d'une subvention "spécifique". L'article 2 définit la spécificité, qui est réputée exister lorsque la possibilité de bénéficier de la subvention est limitée, explicitement ou en fait, à certaines entreprises.³⁰³

Comme il est indiqué ci-dessus, au moment de son entrée en vigueur, l'Accord SMC définissait trois catégories de subventions spécifiques: les subventions prohibées, les subventions pouvant donner lieu à une action (subventions permises, mais pouvant donner lieu à une action) et les subventions ne donnant pas lieu à une action (subventions permises et protégées d'une action). Les subventions prohibées (voir ci-après) sont irréfutablement présumées avoir des effets de distorsion des échanges. Certains types de subventions de la catégorie des subventions pouvant donner lieu à une action étaient réputées en raison d'une présomption réfragable, causer un préjudice grave. Outre les subventions pouvant donner lieu à une action pour lesquelles un préjudice grave était présumé exister, d'autres subventions de la catégorie des subventions pouvant donner lieu à une action pourraient faire l'objet de mesures correctives de la part des partenaires commerciaux s'il était démontré que ces subventions causaient des types définis d'effets défavorables sur le commerce – à savoir un préjudice grave, un dommage pour la branche de production d'un Membre importateur, ou une annulation ou réduction d'avantages. La différence entre les subventions pouvant donner lieu à une action présumées, sauf preuve du contraire, causer un préjudice grave et les autres subventions pouvant donner lieu à une action, tournait autour de la question de savoir à qui incombait la charge de la preuve. Les subventions ne donnant pas lieu à une action étaient censées être non spécifiques au sens de l'article 2 ou satisfaire à d'autres prescriptions spécifiées se rapportant à leur forme et objet. Ces dernières subventions englobaient certaines subventions liées à la recherche, subventions régionales et subventions liées à l'environnement.

Les dispositions de l'Accord SMC concernant la présomption réfragable de préjudice grave (le préjudice est "réputé" exister) dans la catégorie des subventions pouvant donner lieu à une action et concernant la catégorie des subventions ne donnant pas lieu à une action devaient être réexaminées au bout de cinq ans. Elles n'ont pas été renouvelées et sont donc devenues caduques le 1^{er} janvier 2000, ne laissant que deux catégories de subventions spécifiques visées par l'Accord – les subventions prohibées et les subventions pouvant donner lieu à une action.

³⁰³ L'article 2.1 c) indique les paramètres permettant de déterminer à quel moment des subventions qui ne sont pas explicitement spécifiques le deviennent *de facto*.

Ces deux catégories de subventions peuvent être contestées dans le cadre du système multilatéral du règlement des différends ou par l'imposition de droits compensateurs. S'agissant des contestations multilatérales dans le cadre du règlement des différends, la partie plaignante doit démontrer que la mesure est une subvention prohibée, auquel cas elle doit être retirée, ou que la mesure est une subvention pouvant donner lieu à une action qui a eu des effets commerciaux défavorables, auquel cas elle doit être retirée ou ses effets défavorables doivent être supprimés. Pour les mesures compensatoires, le Membre importateur doit mener une enquête qui démontrera que les importations subventionnées causent un dommage à la branche de production nationale.

Deux types de subventions sont prohibées par l'Accord SMC: 1) les subventions à l'exportation et 2) les subventions liées à l'apport local ou les subventions au remplacement des importations. Les subventions à l'exportation sont celles qui sont subordonnées, en droit ou en fait, soit seulement soit parmi plusieurs autres conditions, aux résultats à l'exportation. Une liste exemplative de certaines subventions à l'exportation est annexée à l'Accord. Les subventions liées à l'apport local sont celles qui sont subordonnées, soit exclusivement soit parmi plusieurs autres conditions, à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés.

Ces prohibitions ne sont pas nouvelles. Comme nous l'avons vu plus haut, les pays développés avaient déjà accepté la prohibition visant les subventions à l'exportation au cours des années 60 au titre de l'article XVI du GATT. De même, l'interdiction des subventions liées à l'apport local remonte à l'article III:4 du GATT, concernant le traitement national, en particulier la prohibition des mesures favorisant l'utilisation de produits nationaux. Les principaux changements introduits à cet égard par l'Accord SMC sont l'application de ces prohibitions (bien que sous réserve de l'octroi d'un TSD conséquent) à tous les pays en développement Membres et Membres en transition, ainsi que la création d'un mécanisme de règlement des différends rapide (trois mois) pour les plaintes visant des subventions prohibées. Les prohibitions ne sont pas entrées en vigueur immédiatement. Pour les subventions à l'exportation, un délai de trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'Accord SMC a été ménagé aux Membres développés pour qu'ils suppriment les subventions prohibées, alors que les pays en développement et les pays en transition ont bénéficié de périodes de transition plus longues.

Ces dispositions et autres dispositions concernant le TSD appliquées aux pays en développement sont énoncées dans la Partie VIII de l'Accord, qui comprend un seul article (article 27) de 15 paragraphes. Pour ce qui est des subventions à l'exportation, les pays en développement Membres qui satisfont aux critères indiqués à l'Annexe VII sont exemptés de la prohibition visant les subventions à l'exportation énoncée à l'article III. Il s'agit des pays les moins avancés (PMA) tels qu'ils sont définis par les Nations Unies et d'un groupe de pays dont le PNB par habitant est inférieur à un seuil défini au paragraphe b) de l'Annexe VII. Les autres pays en développement Membres ont été autorisés à maintenir leurs subventions à l'exportation pendant une période de huit ans à compter de l'entrée en vigueur de l'Accord et sous réserve d'autres conditions énoncées à l'article 27.4 de l'Accord SMC. Ce dernier article définit également un mécanisme permettant aux pays en développement Membres de demander au Comité des subventions et des mesures compensatoires une prorogation de délai pour le recours à des subventions à l'exportation, avec un réexamen annuel de toute prorogation par le Comité, ainsi qu'un délai de grâce de deux ans pour la suppression de la mesure, si une prorogation n'est pas accordée après le réexamen. En revanche, la période de transition la plus longue prévue pour les subventions liées à l'apport local, à savoir sept ans, ne pouvait pas être prorogée et tous les Membres sont donc maintenant entièrement assujettis à la prohibition visant ces subventions.

Les dispositions relatives au traitement spécial et différencié en matière de subventions à l'exportation décrites ci-dessus ont fait l'objet des Décisions ministérielles sur les questions liées à la mise en œuvre adoptées en novembre 2001 à la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Doha. Dans l'une de ces décisions, les Membres sont convenus de simplifier les procédures pour les prorogations au titre de l'article 27.4 de l'Accord SMC pour certains pays en développement Membres.³⁰⁴ Ces procédures sont exposées dans un

³⁰⁴ Décision sur les procédures pour les prorogations au titre de l'article 27.4 pour certains pays en développement Membres. Voir le paragraphe 10.6 du document de l'OMC WT/MIN(01)/17 et le document G/SCM/39.

document³⁰⁵ adopté par le biais du paragraphe 10.6 de la Décision ministérielle de Doha sur les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre. L'Accord SMC traite par ailleurs de l'incidence des subventions à l'exportation admissibles. L'article 27.5 et 27.6 de cet accord dispose que les subventions à l'exportation autorisées pour les Membres en développement (y compris celles qui sont permises en vertu des prorogations prévues à l'article 27.4) doivent être supprimées pour un produit donné si les "exportations" de ce produit par le Membre qui accorde la subvention "sont devenues compétitives". Dans une autre décision des Ministres sur la mise en œuvre, les Membres ont réinterprété le seuil en termes de PNB défini à l'Annexe VII et créé un mécanisme permettant aux Membres énumérés à l'Annexe VII d'y être réinscrits après leur radiation si le niveau de leur PNB devient inférieur au seuil.

Étant donné que le présent rapport a pour thème les subventions, nous n'analysons pas de manière plus approfondie les droits compensateurs que les Membres peuvent appliquer au titre des accords en question. Il suffit de dire que les droits compensateurs peuvent être imposés pour un produit subventionné à hauteur du montant estimé de la subvention, à condition qu'il soit établi, dans le cadre d'une enquête correctement menée, que la subvention cause ou menace de causer un dommage important à une branche de production établie ou entraîne un retard important dans la création d'une branche de production nationale. Ainsi qu'il a déjà été noté, ces dispositions ont été modifiées au fil des années. Une grande partie des discussions et négociations qui ont abouti à ces modifications ont été menées au sujet des droits antidumping, puis étendues, dans le cadre d'un accord, aux dispositions ayant trait aux droits compensateurs. Les changements apportés aux règles concernent l'élaboration des prescriptions concernant l'enquête, le calcul du montant de l'avantage résultant de différentes formes de subvention, la détermination de l'existence d'un dommage ou d'une menace de dommage et l'établissement de liens de causalité entre les subventions et leurs effets sur les branches de production nationales.

ii) *L'Accord sur l'agriculture*

Issu du Cycle d'Uruguay, l'Accord sur l'agriculture est à ce jour la tentative la plus achevée visant à élaborer des règles multilatérales explicites pour le commerce des produits agricoles. Des dispositions distinctes traitaient de chacun des trois piliers définis dans l'Accord – l'accès aux marchés, le soutien interne et les subventions à l'exportation. Les deux dernières catégories sont en rapport avec les subventions définies dans le présent rapport. Les engagements de réduction du soutien interne sont exprimés en termes de mesure globale du soutien (MGS) et sont inscrits dans les Listes des niveaux d'engagements consolidés annuels et finals des Membres, à l'exception des subventions relevant des catégories bleue et verte. Les subventions à l'exportation sont simplement définies comme étant des subventions subordonnées aux exportations, au titre de l'article 1 e). Cela dit, l'article 9 de l'Accord fait spécifiquement référence à des mesures particulières telles que l'écoulement de stocks à des prix non commerciaux, les subventions à la commercialisation, les subventions concernant les tarifs de transport et les subventions visant des produits agricoles qui servent d'intrants pour des produits exportés.

Les dispositions relatives aux subventions dans le secteur agricole diffèrent de deux façons importantes de celles qui s'appliquent aux produits non agricoles. Premièrement, l'Accord sur l'agriculture envisage des engagements de réduction tant pour les mesures de soutien interne que pour les subventions à l'exportation. Ces engagements sont théoriquement comparables aux engagements traditionnellement contractés lors des cycles de négociation sur les droits d'importation et n'ont pas d'équivalents dans le secteur non agricole ni, du reste, dans le domaine des services. Deuxièmement, les engagements de réduction concernant les subventions à l'exportation tiennent au fait que, à la différence des subventions visant les produits manufacturés, la possibilité d'éliminer entièrement les subventions à l'exportation n'avait pas été envisagée lors des efforts initialement déployés pour soumettre la protection de l'agriculture à des disciplines. Cependant, à la sixième Réunion ministérielle de l'OMC tenue à Hong Kong en décembre 2005, les Membres sont convenus d'éliminer les subventions à l'exportation dans le secteur agricole d'ici à 2013.

³⁰⁵ G/SCM/39.

S'agissant des détails de l'Accord sur l'agriculture, un certain nombre d'éléments uniques figure dans ce que beaucoup considèrent comme un accord hautement complexe. Les engagements en matière de soutien interne se différencient selon le degré auquel ils sont réputés fausser les marchés. Il existe des catégories dites verte, orange et bleue qui déterminent les engagements de réduction des subventions. Les subventions de la catégorie verte sont celles qui sont le plus dissociées des décisions en matière de production – par exemple les aides directes au revenu – et ne sont donc pas assujetties aux engagements de réduction au titre de la MGS. Les subventions de la catégorie verte doivent être financées par les recettes publiques (et non par une imposition des consommateurs) et ne doivent comprendre aucun élément de soutien des prix. L'idée qu'elles devraient être découplées de la production mène à la non-spécificité – notion essentielle pour la définition des subventions dans l'Accord SMC et, comme nous le faisons valoir ailleurs, primordiale pour une évaluation économique des effets des subventions.

Les subventions de la catégorie orange sont celles qui sont considérées comme ayant les effets de distorsion des échanges les plus directs et qui, au-delà d'un certain seuil *de minimis*, sont soumises aux engagements de réduction de la MGS. Les subventions de la catégorie bleue constituent une sous-catégorie de mesures de la catégorie orange, mais elles sont traitées différemment en termes d'engagements de libéralisation. Les subventions de la catégorie bleue sont celles qui peuvent être considérées comme ayant des effets de distorsion des échanges, mais qui sont subordonnées à des limitations de la production. Elles ne sont pas incluses dans la MGS. Dans le cadre des négociations, de nombreuses discussions portent actuellement sur la question de savoir comment ces différentes catégories devraient être définies et quelles limitations devraient être imposées en ce qui concerne l'exemption des engagements de réduction pour ces mesures. Le présent rapport n'est pas censé analyser systématiquement ces aspects ou d'autres aspects de ce qui est un processus de négociation complexe et extrêmement litigieux dans le cadre du Cycle de Doha.

L'Accord sur l'agriculture contient également une série de dispositions ayant trait au traitement spécial et différencié, qui prévoient moins d'engagements de libéralisation et des seuils *de minimis* plus élevés. Les pays les moins avancés ont été exemptés de tout engagement de libéralisation des échanges. Les pays en développement ont eu à cœur de faire en sorte que les engagements de libéralisation ne compliquent en aucune façon une situation de forte dépendance à l'égard de l'agriculture et ils ont par conséquent mis l'accent sur le fait qu'ils souhaitaient une certaine flexibilité dans la prise d'engagements. S'agissant de la libéralisation des échanges par les grands centres de production agricole des pays développés, les résultats seront probablement variables pour les pays en développement. Dans la mesure où la libéralisation du commerce, en particulier lorsqu'il s'agit de subventions, entraîne une hausse des prix mondiaux, cela représentera de nouvelles possibilités de production rentables pour certains et peut-être une détérioration des termes de l'échange pour d'autres (importateurs nets de produits alimentaires), au moins à brève échéance. Ce dernier risque est reconnu à l'article 16 de l'Accord sur l'agriculture, qui renvoie à la Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme des réformes sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires issue du Cycle d'Uruguay.

Bon nombre de commentateurs ont noté la différence de traitement des subventions dans le secteur agricole et dans le secteur non agricole – par exemple en ce qui concerne les subventions à l'exportation – et se sont interrogés sur la raison d'être de cette différence, en particulier parce qu'elle est perçue comme étant contraire aux intérêts des pays en développement. D'un point de vue économique, il n'est pas du tout évident que les subventions agricoles accordées dans les pays riches soient un tant soit peu plus défendables que les subventions visant les produits manufacturés dans les pays en développement. Il est donc probablement plus facile de comprendre la différence de traitement en termes d'asymétries dans le pouvoir de négociation. Cependant, ce problème devient moins important étant donné que les pays industriels contractent des obligations additionnelles de réduction et d'élimination des subventions.

En ce qui concerne les voies de recours contre les subventions, l'Accord sur l'agriculture comportait, à l'article 13, une clause de "modération" (généralement appelée "clause de paix"), qui exemptait les mesures de la catégorie verte d'une procédure de compensation ou de contestation multilatérale au titre de l'Accord SMC, et qui exemptait les mesures de soutien interne et les subventions à l'exportation conformes à l'Accord d'une

contestation multilatérale au titre de l'Accord SMC pendant la période de mise en œuvre.³⁰⁶ Les mesures compensatoires applicables dans le secteur agricole sont énoncées dans l'Accord SMC et ne sont pas différentes des voies de recours visant les produits non agricoles.

iii) *L'Accord général sur le commerce des services*

Dans l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), les Membres ont adopté une approche très différente à l'égard des disciplines relatives aux subventions que celle qui existe pour les marchandises. Il convient tout d'abord de noter que l'article XV de l'AGCS, qui traite des subventions, énonce principalement un mandat de négociation, et non un ensemble de règles. Cet article exige que des négociations soient menées, reconnaissant que les subventions peuvent avoir des effets de distorsion sur les échanges et qu'elles peuvent avoir un rôle à jouer dans le développement. Il demande que soit reconnu le besoin de flexibilité dans ce domaine. Le mandat de négociation doit aussi porter sur le bien-fondé des procédures de compensation. Les Membres sont tenus d'échanger des renseignements sur toutes les subventions en rapport avec le commerce des services qu'ils accordent à leurs fournisseurs de services nationaux. L'article XV prévoit également le droit de demander à engager des consultations avec un autre Membre si ses pratiques en matière de subventions sont considérées comme causant des effets commerciaux préjudiciables.

En l'absence de disciplines explicites concernant les subventions, la question se pose de savoir dans quelle mesure il existe en fait de telles disciplines dans le cadre de l'AGCS.³⁰⁷ En l'occurrence, le point principal est qu'il existe une certaine discipline pour les subventions en raison des règles relatives à la non-discrimination – les dispositions ayant trait au traitement de la nation la plus favorisée et au traitement national. Le traitement national est particulièrement pertinent, étant donné que les Membres peuvent inscrire dans leur Liste des engagements en matière de traitement national pour des activités de services données dans les modes de fourniture spécifiés. Si ces engagements ne contiennent pas des exemptions explicites qui permettent d'accorder des subventions d'une manière discriminatoire, le principe du traitement national exigera que les services et fournisseurs de services étrangers et nationaux "similaires" reçoivent le même traitement en ce qui concerne les subventions. Bien que cette discipline ne régit pas directement l'octroi de subventions, elle restreindrait sans doute d'une certaine façon la volonté des pouvoirs publics d'accorder des subventions.

Cette structure réglementaire de l'AGCS est différente de celle du GATT, puisque l'article III:8 b) du GATT excluait du traitement national les subventions portant sur les marchandises. La discipline prescrite par l'AGCS est apparemment plus stricte que celle qui vise les marchandises, mais cela ne représentera une différence notable que si les Membres ont choisi d'assumer des engagements en matière de traitement national dans des secteurs importants sans prévoir aucune exception pour les subventions.

Le débat sur les approches pouvant être adoptées à l'égard des disciplines relatives aux subventions n'est pas allé très loin, même si plusieurs délégations ont récemment indiqué qu'une approche acceptable serait peut-être d'utiliser la définition des subventions donnée par l'Accord SMC, après l'avoir modifiée de manière appropriée, comme base de travail pour faire avancer les négociations.³⁰⁸ Cela permettrait assurément aux discussions de progresser. Une autre question qui préoccupe de plus en plus certains Membres est que l'obligation au titre de l'article XV d'échanger des renseignements au sujet des subventions est largement ignorée. C'est une question que nous avons déjà mentionnée dans la présente section et dans la section E. L'absence de renseignements sur les pratiques en matière de subventions empêche les pouvoirs publics de prendre des décisions en connaissance de cause et rend la progression des négociations plus difficile. Dans le cas particulier des services, plusieurs Membres ont proposé de lier l'adoption d'une définition pratique des subventions fondée sur l'Accord SMC à un mode de présentation convenu pour la communication de renseignements sur les pratiques en matière de subventions. Cela faciliterait certainement la préparation de renseignements en vue de leur échange.

³⁰⁶ Aux fins d'application de l'Accord sur l'agriculture, la période de mise en œuvre était de neuf ans à compter du début de 1995 (six ans en ce qui concerne le reste de l'Accord).

³⁰⁷ Voir le document de l'OMC S/WPGR/W/9 du 6 mars 1996 pour une analyse détaillée de la question.

³⁰⁸ Voir, en particulier, les documents de l'OMC JOB(05)/4, JOB(05)/5 et JOB(05)96.

3. ASSUJETTISSEMENT DE L'UTILISATION DES SUBVENTIONS À DES DISCIPLINES DANS LE SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL – L'ACCORD SMC

Il ressort de l'analyse donnée dans la section C du présent rapport que si les subventions peuvent être des mesures ayant des effets de distorsion et de réduction du bien-être qui ne sont pas nécessairement motivées par des considérations purement économiques, elles peuvent aussi remédier à des conditions commerciales loin d'être parfaites et à des défaillances du marché telles que les économies d'échelle, les externalités et l'interaction stratégique entre des producteurs en situation de monopole. Dans quelle mesure les règles de l'OMC relatives aux subventions permettent-elles de faire en sorte que, lorsqu'elles sont utilisées, les subventions servent un objectif économiquement viable? En outre, les règles reconnaissent-elles l'existence d'autres possibilités d'action pour réaliser les mêmes objectifs? Telles sont les deux questions qui sont traitées dans la présente sous-section.

Ce que les règles de l'OMC ayant trait aux subventions font, c'est de définir des aspects particuliers d'un certain type d'intervention des pouvoirs publics et de créer un ensemble de droits et d'obligations autour de cette définition sur la base des effets de distorsion des échanges causés par les mesures en question. Si l'on devait tenter d'évaluer l'utilité de la définition prise isolément, le résultat serait sans doute très différent de celui d'une analyse qui prend en compte le large éventail des autres politiques et ensembles de règles établis qui constituent l'Accord sur l'OMC. Ce qui importe, c'est que la définition d'une subvention doit être comprise dans le contexte de toutes les autres règles qui régissent le comportement des gouvernements des Membres, dont les conséquences pourraient être théoriquement définies, du moins en partie, comme une subvention si des définitions plus larges des subventions étaient employées.

Ainsi qu'il a été exposé dans la section B, la définition des subventions donnée dans l'Accord SMC ne vise pas les subventions résultant de la protection à la frontière et des mesures réglementaires. Cela se justifie dans le cadre juridique multilatéral étant donné que ces autres types d'options sont traités dans d'autres Accords. On trouvera donc dans la présente section une analyse de la façon dont l'Accord SMC traite les compromis éventuels entre les effets de distorsion des échanges et les effets d'amélioration du bien-être produits par les subventions, ainsi qu'une comparaison entre cette approche et celle adoptée dans les autres Accords pertinents. Il sera également fait référence aux dispositions pertinentes de l'Accord sur l'agriculture et à la jurisprudence connexe.

Dans la présente section, une attention particulière est accordée à l'objectif des pays en développement qui est d'encourager le développement industriel, et la question se pose de savoir si et comment les Accords accordent à cet égard une "marge de manœuvre" suffisante à ces pays. Les études existantes soulignent déjà les effets négatifs possibles d'une relation déséquilibrée entre les disciplines ayant trait aux différentes formes d'action dans le cadre juridique multilatéral. Bagwell et Staiger (2004) ont fait valoir que les règles plus strictes en matière de subventions introduites dans l'Accord SMC de 1995 pourraient avoir fait plus de mal que de bien au système commercial multilatéral. L'argument est fondé sur l'idée théorique du bien-être que nous avons examinée dans la section C en ce qui concerne l'intervention optimale. L'idée est que les pouvoirs publics devraient intervenir aussi près que possible de la source du problème (défaillance du marché) auquel ils souhaitent remédier afin de réduire au minimum la création de distorsions additionnelles sur le marché. Si nous faisons momentanément abstraction du fait que les droits d'importation constituent une source de recettes, l'argument est qu'un droit de douane destiné à protéger une branche de production naissante représente une intervention moins importante que l'octroi de subventions à des entreprises. Bagwell et Staiger font valoir que des disciplines plus strictes en matière de subventions les rendent plus difficiles à utiliser et peuvent donc avoir un effet de "refroidissement" sur la prise d'engagements additionnels en matière d'accès aux marchés par le biais d'une réduction des droits de douane. Un tel résultat implique des coûts en termes de bien-être. Cela dit, on ne voit pas clairement si l'une ou l'autre forme de subventions prohibées serait forcément la meilleure ou la seule forme de subvention qui pourrait être utilisée en remplacement d'un droit de douane, pas plus qu'on ne voit clairement si les règles ayant trait aux subventions pouvant donner lieu à une action ont réduit l'incidence de ces subventions. La mesure dans laquelle des règles plus strictes en matière de subventions ont nui aux

engagements de réduction des droits de douane est manifestement une question empirique sur laquelle nous n'avons pas de preuves. Cela étant, le point essentiel, à savoir que les choix entre diverses possibilités d'action peuvent avoir de l'importance, est largement pris en compte.

a) Identification des subventions pouvant avoir des effets de distorsion des échanges

Dans les deux catégories de subventions relevant de la définition donnée par l'Accord SMC, c'est-à-dire différentes formes de transferts monétaires de la part des pouvoirs publics et la fourniture publique de biens et de services, les subventions ne sont pas toutes considérées comme une source de préoccupation pour le système juridique multilatéral. À vrai dire, comme il a été dit plus haut, on s'attendrait que seules les subventions qui créent un certain niveau de distorsion des échanges doivent être soumises à des disciplines, et c'est en fait le cas. L'Accord SMC tente d'identifier ces subventions premièrement selon les bénéficiaires, à travers les règles ayant trait à la spécificité, et, deuxièmement, suivant l'incidence plus ou moins directe qu'elles ont sur les courants d'échanges, la prohibition s'appliquant à celles – subventions à l'exportation et subventions au remplacement des importations – qui ont l'incidence la plus directe.

Bien que la définition des subventions donnée dans l'Accord SMC soit proche des définitions figurant généralement dans les études pertinentes et les sources de données nationales et internationales, la jurisprudence de l'OMC montre qu'il n'est pas simple en pratique de déterminer si une politique donnée des pouvoirs publics relève de cette définition ou non. La notion de "spécificité" est propre aux Accords de l'OMC et n'est pas fréquemment utilisée dans les études ou les statistiques pertinentes. On trouvera donc dans la présente sous-section non seulement une analyse des problèmes rencontrés en pratique dans la détermination de la spécificité, mais aussi une comparaison entre le terme et des notions connexes de l'analyse économique.

i) Définitions des subventions

L'article 1.1 définit une subvention comme étant "une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public du ressort territorial d'un Membre" soit sous la forme d'un transfert direct de fonds soit sous d'autres formes examinées dans la section B, y compris le transfert potentiel de fonds ou de passif, les recettes abandonnées par suite d'exonérations fiscales, la fourniture de biens et de services par les pouvoirs publics autres qu'une infrastructure générale ou l'achat de biens par les pouvoirs publics. Enfin, une subvention serait également réputée exister si les pouvoirs publics chargeaient un organisme privé d'exécuter ces fonctions ou lui ordonnaient de le faire, ou faisaient des versements à un mécanisme de financement. L'approche adoptée à l'article premier témoigne de l'intention d'inclure toutes les formes possibles de contributions financières des pouvoirs publics dans la définition des subventions. Les difficultés qu'il y a à recenser les subventions en pratique demeurent importantes, étant donné la diversité des instruments auxquels les pouvoirs publics peuvent recourir pour faire des "contributions financières". Une subvention est réputée exister seulement si, outre le fait qu'elle constitue une contribution financière, une mesure confère également un avantage comme le spécifie l'article 1b). Là encore, il peut être difficile d'établir l'existence d'un tel avantage, comme le montre la jurisprudence pertinente.

Divers aspects de la liste des contributions financières figurant à l'article 1.1 a) 1) i) à iv) de l'Accord SMC ont fait l'objet de différends. Par exemple, on a jugé nécessaire d'établir un critère normatif pour déterminer ce qui constituait des recettes fiscales abandonnées "normalement exigibles" ainsi que le définit l'article 1.1 a) 1) ii) de l'Accord SMC. En l'occurrence, l'Organe d'appel a établi que le traitement fiscal des revenus visés pour la mesure contestée devait être comparé au traitement d'un revenu légitimement comparable. Chose importante, aux fins de cette comparaison, l'Organe d'appel a confirmé qu'il ne serait peut-être pas toujours possible d'identifier une règle fiscale générale qui s'appliquerait aux recettes en question en l'absence de la mesure contestée.³⁰⁹

³⁰⁹ "Il doit donc y avoir un point de référence normatif défini permettant de faire une comparaison entre les recettes que l'on s'est effectivement procurées et les recettes que l'on se serait "normalement" procurées. Par conséquent, nous sommes d'accord avec le Groupe spécial lorsqu'il dit que l'expression "normalement exigibles" suppose une comparaison entre les recettes exigibles en vertu de la mesure contestée et les recettes qui seraient exigibles dans une autre situation. Nous pensons aussi comme le Groupe spécial que les règles en matière d'imposition appliquées par le Membre en question doivent constituer la base de comparaison." Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – FSC*, paragraphes 89 à 91.

De même, la question de savoir si l'organisme qui accorde la subvention constitue les pouvoirs publics ou un autre organisme public au sens de l'Accord SMC a fait l'objet de différends. Ainsi, cette question a été abordée dans l'affaire *Corée – Navires de commerce*, dans laquelle certains organismes accordant des subventions étaient des institutions financières publiques. Dans cette affaire, le Groupe spécial était d'avis que le contrôle d'un organisme était un critère important pour déterminer si une entité était un organisme public au sens de l'article 1.1 a) 1) de l'Accord SMC et si, par conséquent, l'Accord SMC était d'application.³¹⁰

Outre les critères permettant de définir une contribution financière, la référence faite à l'article 1.1 a) à toute forme de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994 mérite d'être examinée de façon plus approfondie. Il s'agit d'une référence à tout soutien qui a directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit du territoire d'un Membre ou de réduire les importations de ce produit sur son territoire. La définition précise de la notion de soutien des revenus et des prix dans ce contexte n'a jamais été clairement établie.³¹¹ Cela étant, la question a été discutée à diverses occasions en rapport avec l'élément subvention des prix de soutien intérieurs, les subventions financées par des perceptions non gouvernementales, les programmes de crédits à l'exportation, les tarifs intérieurs de transport, les exonérations de taxes, les taux de change multiples et les ajustements fiscaux à la frontière.

Un certain nombre d'affaires ont porté sur la question de savoir comment établir qu'un avantage a été conféré.³¹² Dans l'affaire *Canada – Aéronefs*, l'Organe d'appel a confirmé la constatation du Groupe spécial selon laquelle une contribution financière devait faire en sorte que le bénéficiaire soit "mieux loti" et selon laquelle, à cet égard, le marché constituait la bonne base de comparaison pour déterminer si un "avantage" au sens de l'article 1.1 b) de l'Accord SMC existait et, par conséquent, si la mesure avait la capacité de fausser les échanges.³¹³ Cette interprétation a conduit l'Organe d'appel à conclure, dans l'affaire *États-Unis – Plomb et bismuth II*, et dans l'affaire *États-Unis – Mesures compensatoires sur certains produits en provenance des CE*, que les actifs d'une entreprise d'État que celle-ci aurait pu antérieurement acquérir à l'aide d'une "contribution financière" des pouvoirs publics et ensuite vendre au juste prix du marché au cours de la privatisation pouvaient être présumés ne pas conférer un avantage à l'entreprise acheteuse. Dans l'affaire *États-Unis – Mesures compensatoires sur certains produits en provenance des CE*, l'Organe d'appel a indiqué en outre qu'"une fois que le matériel [était] payé au juste prix du marché, sa valeur marchande [était] rachetée, quelle que soit l'utilité que le matériel [pouvait] présenter pour l'entreprise" (paragraphe 102). Cependant, aux paragraphes 126 et 127, il a formulé une mise en garde, notant qu'une privatisation dans des conditions de pleine concurrence et à la juste valeur marchande pouvait entraîner une résorption de l'avantage, mais ne le faisait pas nécessairement dans chaque cas – autrement dit, il y avait uniquement une présomption réfragable selon laquelle l'avantage cessait d'exister après la privatisation.

ii) Spécificité des subventions

Comme il est indiqué plus haut, l'Accord SMC vise uniquement à soumettre à des disciplines le recours à des subventions qui sont "spécifiques" selon la définition donnée à l'article 2 de l'Accord. Plus particulièrement, une subvention doit être considérée comme étant "spécifique" si la possibilité d'en bénéficier est explicitement limitée à certaines entreprises. À l'inverse, si le droit des entreprises de bénéficier d'une subvention est fondé

³¹⁰ "Si une entité est contrôlée par les pouvoirs publics (ou par d'autres organismes publics), alors toute action de cette entité est imputable aux pouvoirs publics, et devrait donc relever du champ d'application de l'article 1.1 a) 1) de l'Accord SMC." Rapport du Groupe spécial *Corée – Navires de commerce*, paragraphe 7.50.

³¹¹ En l'occurrence, une exception importante est l'action engagée en 1958 contre la France par l'Australie qui alléguait qu'il y avait subventionnement à l'exportation de blé et de farine de blé (IBDD, S7/48, paragraphes 8 à 14). Le Groupe spécial a conclu que le régime français, qui comprenait des éléments de soutien des prix, constituait une subvention.

³¹² L'article 14 contient des lignes directrices pour le calcul de l'"avantage". Cet article a été important pour les affaires portant sur des mesures compensatoires.

³¹³ "Nous estimons également que le terme "avantage", tel qu'il est utilisé à l'article 1.1 b), comporte une forme de comparaison. Il doit en être ainsi, car il ne peut pas y avoir "avantage" pour le bénéficiaire si, avec la "contribution financière", celui-ci n'est pas "mieux loti" qu'en l'absence de contribution. À notre avis, le marché constitue une bonne base de comparaison lorsqu'on détermine si un "avantage" a été "conféré", parce qu'on peut identifier la capacité d'une "contribution financière" de fausser les échanges en déterminant si le bénéficiaire a reçu une "contribution financière" à des conditions plus favorables que celles auxquelles il a accès sur le marché." Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Aéronefs*, paragraphe 157.

sur des critères objectifs et des conditions neutres, qui sont de nature économique et d'application horizontale, par exemple la taille de l'entreprise³¹⁴, et si le droit de bénéficier de la subvention est automatique, il n'y a pas de spécificité.³¹⁵ L'article 2 de l'Accord SMC reconnaît toutefois qu'un programme de subventions peut apparaître comme étant non spécifique selon ces principes, mais peut se révéler spécifique dans la façon dont il est mis en œuvre. Ainsi l'article 2.1 c) indique certains des facteurs à examiner à cet égard, par exemple l'utilisation d'un programme de subventions par un nombre limité de certaines entreprises ou la façon dont l'autorité qui accorde la subvention a exercé un pouvoir discrétionnaire dans l'octroi des subventions.

L'Accord ne dit pas explicitement si la spécificité vise les bénéficiaires des subventions. Comme on l'a vu dans la section B, les bénéficiaires directs d'une subvention ne sont pas nécessairement ses seuls bénéficiaires. Au contraire, une partie de l'avantage peut être "transmise" à d'autres selon les termes juridiques utilisés dans ce contexte. Cette question s'est posée dans l'affaire *États-Unis – Bois de construction résineux IV*:

"Lorsqu'une subvention est conférée pour des produits servant de matière première, et que le droit compensateur est imposé sur les produits transformés, le bénéficiaire initial de la subvention et le producteur du produit pouvant faire l'objet de droits compensateurs peuvent ne pas être les mêmes. En pareil cas, il y a un bénéficiaire direct de l'avantage – le producteur du produit servant de matière première. Lorsque la matière première est ultérieurement transformée, le producteur du produit transformé est un bénéficiaire indirect de l'avantage – à condition qu'il puisse être établi que l'avantage qui découle de la subvention pour la matière première est transmis, au moins en partie, au produit transformé."³¹⁶

Une autre question qui se pose en ce qui concerne la spécificité est celle de savoir comment établir en pratique que l'ensemble des bénéficiaires d'une subvention est "spécifique" à "certaines entreprises" ou à une région particulière, par opposition au terme "non spécifique". L'expression "certaines entreprises" désigne "une entreprise ou une branche de production ou un groupe d'entreprises ou de branches de production". Par conséquent, il peut être important dans des cas particuliers d'identifier une "branche de production" pour établir la spécificité³¹⁷, mais l'expression "branche de production" n'est pas définie dans l'Accord. Dans l'affaire *États-Unis – Subventions concernant le coton upland*, le droit de bénéficier d'un certain programme public était *de facto* limité à un sous-ensemble de cultures agricoles de base et a joué un rôle dans la détermination de la spécificité au regard de l'article 2 de l'Accord SMC. Dans l'affaire *États-Unis – Bois d'œuvre résineux IV*, les "entreprises de transformation du bois" ont été considérées par le Groupe spécial comme constituant tout au plus un groupe limité d'entreprises. La spécificité *de facto* peut aussi être déterminée sur la base du nombre d'entreprises qui utilisent réellement un programme public, comme dans le cas de l'affaire *CE – Semi-conducteurs pour DRAM*, dans laquelle le recours à un programme de subventions par six seulement des 200 entreprises qui pouvaient en bénéficier a constitué la base d'une constatation de spécificité.

Dans le cadre de l'analyse effectuée dans les sections C et D, la question se pose également de savoir comment le terme "spécificité" est lié aux notions de distorsion des échanges et d'amélioration du bien-être. Le texte de l'Accord SMC repose sur la capacité des subventions spécifiques à avoir des effets de distorsion des échanges. En effet, plus une subvention est ciblée en termes de bénéficiaires prévus, plus son effet relatif sur les prix sera concentré. Dans de nombreux cas, on pourrait en déduire qu'il est plus probable que la subvention aura des effets de distorsion et se justifiera moins du point de vue économique. Par exemple, une subvention accordée à une seule branche de production et non à de nombreuses branches de production pourrait conférer un faible avantage qui ne reflète pas l'action engagée face à une défaillance déterminée du marché. Plus la définition des bénéficiaires d'une subvention est large, plus l'incidence probable de la subvention est "étalée" et superficielle.

³¹⁴ Cependant, l'article 2.2 de l'Accord SMC indique clairement qu'une subvention qui est limitée à certaines entreprises situées à l'intérieur d'une région géographique déterminée doit être considérée comme étant spécifique.

³¹⁵ La note de bas de page 2 de l'Accord SMC précise que les conditions devraient être de caractère économique et d'application horizontale.

³¹⁶ Document de l'OMC WT/DS257/AB/R, paragraphe 143.

³¹⁷ La question de la "branche de production" ne se pose pas dans tous les cas, étant donné que la spécificité peut également être établie pour des entreprises ou sur une base régionale.

Par ailleurs, il ressort de l'analyse de la section D que les pouvoirs publics voudront peut-être cibler les subventions aussi précisément que possible afin de remédier à des défaillances données du marché tout en évitant des effets secondaires indésirables. À première vue, cela semble contradictoire. Pourtant, l'Accord SMC permet de cibler les subventions, selon les critères utilisés à cet effet par les pouvoirs publics. Comme on le verra ci-après, certains critères, à savoir les résultats à l'exportation, sont considérés comme étant clairement liés à la distorsion des échanges et sont donc prohibés, alors que d'autres critères, à savoir les critères objectifs, peuvent entièrement exclure une subvention donnée du champ d'application de l'Accord SMC.

iii) *Subventions prohibées: subventions liées aux résultats à l'exportation ou à l'utilisation de produits nationaux*

De même, les questions de définition sont essentielles pour la notion de subventions prohibées, puisque l'article 2.3 de l'Accord SMC dispose que toutes les subventions prohibées au titre de l'article 3 – à savoir les subventions subordonnées aux résultats à l'exportation ou à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés – sont considérées comme spécifiques. Lorsqu'un groupe spécial a établi qu'une mesure des pouvoirs publics est une contribution financière qui confère un avantage et relève du champ de l'article 3, cette mesure est automatiquement spécifique. En pratique, de telles subventions peuvent faire l'objet de mesures compensatoires ou être contestées en tant que mesures illicites.

L'approche adoptée dans l'Accord est donc que les subventions visant directement les exportations ou la concurrence à l'importation ont, par définition, des effets de distorsion et devraient par conséquent ne pas être utilisées. C'est logique du point de vue économique, puisque les défaillances du marché ne sont généralement pas liées à l'activité d'exportation ou à la concurrence faite aux importations. Toutefois, les ouvrages économiques dont il a été question plus haut indiquent qu'il peut exister des exceptions à cette règle. En particulier, il semble qu'il existe des preuves de l'existence de répercussions des exportations et d'asymétries en matière de renseignements spécifiquement liées à l'activité d'exportation. La politique de promotion des exportations a été justifiée dans les études existantes par les défaillances du marché en question. Par ailleurs, comme on l'a vu plus haut, dans le cas des pays en développement, le recours à des mesures axées sur l'exportation est parfois défendu pour des raisons pratiques si d'autres instruments ne sont pas disponibles ou sont trop difficiles à utiliser. La question se pose donc de savoir si la démarche consistant à prohiber les subventions à l'exportation limite la capacité des pays en développement de poursuivre certains grands objectifs. Cette question sera discutée plus en détail ci-après.

L'article 3.1 a) de l'Accord SMC prohibe les subventions à l'exportation subordonnées aux résultats à l'exportation "en droit ou en fait". Lorsque le libellé de la législation pertinente subordonne expressément une subvention aux exportations, chose peut-être peu probable en pratique, aucune analyse détaillée de la situation n'est requise.³¹⁸ Par voie de conséquence, une partie considérable de la jurisprudence relative à l'article 3.1 a) est essentiellement axée sur une interprétation de la subordination *de facto*, en particulier puisque la note de bas de page 4 indique que "[l]e simple fait qu'une subvention est accordée à des entreprises qui exportent ne sera pas pour cette seule raison considéré comme une subvention à l'exportation au sens de cette disposition".

Il n'est pas facile en pratique d'établir si des subventions sont subordonnées en fait aux exportations, comme le montre l'abondante jurisprudence qui existe en la matière. L'avis selon lequel une mesure ne devrait pas être classée comme une subvention à l'exportation simplement parce qu'il s'agit d'une contribution financière accordée à une entreprise qui a une grande propension à exporter a été exprimé tant par le Groupe spécial

³¹⁸ Un exemple en est le différend *Brésil – Aéronefs*, qui portait sur le financement par les pouvoirs publics, à un taux inférieur à celui du marché, de transactions à l'exportation d'aéronefs. Le Brésil n'a pas contesté que la mesure était, explicitement, une subvention à l'exportation. Par contre, sa défense était que, en tant que Membre en développement, il avait le droit d'accorder de telles subventions. Cet aspect de l'affaire est discuté de façon plus détaillée ci-après.

que par l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Aéronefs*.³¹⁹ En revanche, le Groupe spécial a proposé l'application d'un critère "en l'absence de" pour la subordination *de facto* aux exportations; autrement dit, au cas où une subvention ne serait pas versée si l'on ne s'attendait pas à ce que des exportations en découlent, cette subvention était en fait subordonnée aux exportations.³²⁰ Un avis similaire a été émis par le Groupe spécial *Australie – Cuir pour automobiles II*, affaire dans laquelle la mesure en cause était un don que les pouvoirs publics australiens avaient accordé à une entreprise à condition qu'elle remplisse des objectifs définis en matière de ventes. La taille du marché intérieur total étant considérablement inférieure au niveau des objectifs en matière de ventes, le Groupe spécial a conclu que le don était, en fait, subordonné aux exportations, étant donné que les ventes internationales constituaient le seul moyen pour l'entreprise de remplir les objectifs en matière de ventes. Pour les membres du Groupe spécial, ce lien était un lien entre l'octroi des subventions et les exportations "prévues" par les pouvoirs publics.³²¹ En outre, la décision rendue dans l'affaire *États-Unis – FSC* a montré qu'en ce qui concerne la subordination aux exportations, il importait peu que les marchandises produites à l'étranger puissent également prétendre à une certaine subvention. Par contre, il importe bel et bien que, parmi les marchandises produites au niveau national, seules celles qui sont exportées puissent prétendre à la subvention.

b) Reconnaissance des objectifs de la politique nationale

Comme on l'a vu plus haut, l'Accord SMC issu du Cycle d'Uruguay énonçait ce que l'on a ensuite appelé l'«approche des feux de signalisation», qui était destinée à soumettre à des disciplines différents types de subventions. Le feu rouge désignait les subventions prohibées examinées ci-dessus.³²² Le feu orange correspondait aux subventions qui, bien que permises, pouvaient être contestées si elles causaient des types définis d'effets défavorables, une sous-catégorie (orange foncé) de subventions étant présumées, sauf preuve du contraire, causer un type d'effet défavorable, à savoir un préjudice grave.³²³ Ces dernières subventions étaient: les subventions dépassant 5 pour cent de la valeur d'un produit subventionné; les subventions destinées à couvrir les pertes d'exploitation (autres que certains versements ponctuels), et les subventions accordées sous la forme d'une annulation directe d'une dette.

Enfin, les subventions de la catégorie verte étaient certaines subventions qui, bien que spécifiques³²⁴, ne donnaient pas lieu à une action, c'est-à-dire qu'elles ne pouvaient pas faire l'objet de mesures compensatoires ou d'une contestation multilatérale. Ces subventions étaient: certaines aides à des activités de recherche; certaines aides aux régions défavorisées, et certaines aides visant à promouvoir l'adaptation d'installations existantes à de nouvelles prescriptions environnementales.³²⁵ Les conditions et critères d'obtention du statut de subventions ne donnant pas lieu à une action pour les aides de ce type étaient détaillés et contraignants et, en fait, les dispositions en question n'ont jamais été utilisées.

³¹⁹ "Pour parler de manière plus concrète, nous estimons que les éléments de preuve factuels présentés doivent démontrer que, si l'on ne s'était pas attendu à ce que des ventes à l'exportation (c'est-à-dire "des exportations" ou "des recettes d'exportation") "résultent" de cette subvention, celle-ci n'aurait pas été accordée. Cela implique pour nous qu'il existe un rapport étroit et direct entre l'octroi de la subvention et la création ou la concrétisation de ventes à l'exportation." Rapport du Groupe spécial *Canada – Aéronefs*, paragraphe 9.339.

³²⁰ "[N]ous estimons que les éléments de preuve factuels présentés doivent démontrer que, si l'on ne s'était pas attendu à ce que des ventes à l'exportation (c'est-à-dire "des exportations" ou "des recettes d'exportation") "résultent" de cette subvention, celle-ci n'aurait pas été accordée." Rapport du Groupe spécial *Canada – Aéronefs*, paragraphe 9.339.

³²¹ *Australie – Subventions accordées aux producteurs et exportateurs de cuir pour automobiles*, Rapport du Groupe spécial, WT/DS126/R, adopté le 16 juin 1999, DSR 1999:III,951, version anglaise.

³²² Ces dispositions ne l'emportaient cependant pas sur l'Accord sur l'agriculture.

³²³ Les catégories rouge et orange étaient pertinentes aux fins des voies de recours multilatérales; les dispositions pertinentes figurent à l'article 4 en ce qui concerne les subventions prohibées et aux articles 5, 6 et 7 pour ce qui est des effets défavorables, définis comme étant un dommage, un préjudice grave et l'annulation ou la réduction d'avantages. Depuis que la catégorie des subventions ne donnant pas lieu à une action est devenue caduque, des mesures compensatoires peuvent être appliquées à toute subvention spécifique, qu'elle soit classée dans la catégorie des subventions prohibées ou des subventions pouvant donner lieu à une action, en vertu des règles et procédures applicables.

³²⁴ Les dispositions visant les subventions ne donnant pas lieu à une action faisaient également référence au fait que les subventions non spécifiques ne donnaient pas lieu à une action, mais c'était simplement la confirmation de ce qui, de toute façon, était prévu à l'article 1.2.

³²⁵ Article 8.2 de l'Accord SMC.

Cela dit, la structure initiale de l'Accord SMC et, en particulier, le traitement spécial de ces trois types de subventions socialement "utiles" témoignaient du fait que les négociateurs reconnaissaient trois des objectifs examinés dans la section D pour lesquels il était possible de justifier le recours à des subventions. À des fins analytiques, deux aspects méritent d'être notés. Le premier est le choix des objectifs qui sont explicitement mentionnés. Les activités de recherche-développement sont visées par la liste, d'une façon assez complète. Par contre, seul un type de subvention environnementale est envisagé. Est également couvert le soutien régional, que le présent rapport considère comme un instrument de redistribution. L'objectif consistant à poursuivre le développement industriel n'est pas explicitement mentionné, mais on pourrait faire valoir qu'il a été pris en compte à la fois dans la disposition concernant les subventions ne donnant pas lieu à une action destinées à l'aide régionale et dans les dispositions ayant trait au traitement spécial et différencié de l'Accord qui seront examinées de façon plus détaillée ci-après.

Pour autant, la capacité des Membres à recourir à ces types de subventions "anodines" n'était pas complètement illimitée. Même si des mesures compensatoires ou le système de règlement des différends de l'OMC ne pouvaient pas être appliqués contre ces subventions, il y avait à l'article 9 de l'Accord SMC une disposition prévoyant des consultations et le recours au Comité SMC pour traiter les cas dans lesquels un programme ne donnant pas lieu à une action causait des effets défavorables graves à la branche de production nationale d'un autre Membre, bien qu'il soit entièrement conforme aux règles visant les mesures ne donnant pas lieu à une action. Ainsi, même dans ce cas, les effets de distorsion éventuels des subventions étaient pris en compte dans les règles. Ces règles sont similaires à celles que l'on trouve dans d'autres domaines, où les dispositions de l'OMC prescrivent généralement aux Membres d'appliquer diverses mesures de la manière qui fausse le moins possible les échanges. L'article 2.2 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce dispose, par exemple, que "les règlements techniques ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait". Le même article mentionne explicitement comme objectifs la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement.

Plus généralement, selon l'article XX du GATT, les Membres peuvent poursuivre un certain nombre d'objectifs déterminés tant que les mesures qu'ils utilisent ne sont pas "appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international". La protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux figure parmi les objectifs explicitement mentionnés à cet article, ainsi que la conservation des ressources naturelles épuisables.³²⁶ Bien qu'il apparaisse en principe que l'article XX s'applique aux subventions, les règles plus spécifiques de l'Accord SMC sont plus explicitement orientées vers la correction des distorsions des échanges découlant des subventions.

Le traitement spécial accordé par l'Accord SMC à certaines subventions visant des objectifs socialement bénéfiques a pris fin à partir du 1^{er} janvier 2000, la catégorie des subventions ne donnant pas lieu à une action étant devenue caduque.³²⁷ De ce fait, depuis lors, toutes les subventions spécifiques visées par l'Accord SMC qui ne sont pas prohibées peuvent donner lieu à une action. Par conséquent, tout en étant permises, les subventions qui ne donnaient antérieurement pas lieu à une action, peuvent maintenant être contestées, soit dans le cadre du règlement des différends de l'OMC soit par l'imposition de droits compensateurs, sous réserve que le Membre plaignant puisse démontrer qu'elles causent des effets défavorables à ses intérêts. Il en découle que certains objectifs de la politique nationale pouvaient explicitement être utilisés pour justifier et préserver le recours à certaines subventions spécifiques avant janvier 2000, date après laquelle les objectifs ne peuvent plus donner lieu à un traitement spécial pour un type quelconque de subvention spécifique. Par contre, à l'heure

³²⁶ En outre, les mesures doivent être "nécessaires à" l'objectif ou "se rapport[er]" à cet objectif, ce qui impose d'autres restrictions à leur application.

³²⁷ Les dispositions ayant trait aux subventions ne donnant pas lieu à une action (articles 8 et 9 de l'Accord SMC), ainsi que les dispositions relatives au préjudice grave présumé découler des subventions de la catégorie orange foncé (article 6.1 de l'Accord SMC), ont été applicables pendant une période provisoire de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, à travers l'article 31 de l'Accord SMC. Ces dispositions auraient pu être prorogées, sous leur forme initiale ou avec des modifications, par consensus par le Comité SMC. Le Comité n'est pas parvenu à un consensus et les mesures sont donc devenues caduques à la fin des cinq années.

actuelle, la seule façon pour une subvention (c'est-à-dire une contribution financière qui confère un avantage) de ne pas être visée par des mesures compensatoires ou le système de règlement des différends de l'OMC est d'être non spécifique. Bien que restant permises, toutes les subventions spécifiques peuvent faire l'objet de mesures compensatoires (soumises à une mesure à la frontière dans un pays importateur) ou être visées par des voies de recours multilatérales (retrait ou suppression des effets défavorables) si elles donnent lieu à des effets commerciaux défavorables. En particulier, il n'est fait aucune référence à la nécessité d'équilibrer les effets sur les partenaires commerciaux avec les intérêts des Membres dans la poursuite de certains objectifs.

S'agissant du point de savoir s'il est possible de définir comme étant non spécifiques des subventions destinées à réaliser des objectifs particuliers (par exemple la protection de l'environnement), il convient de rappeler les prescriptions pertinentes de l'Accord SMC. En particulier, l'article 2.1 b) de l'Accord dispose qu'il n'y aura pas spécificité "[d]ans les cas où l'autorité qui accorde la subvention, ou la législation en vertu de laquelle ladite autorité agit, subordonne à des *critères* ou conditions *objectifs* le droit de bénéficier de la subvention et le montant de celle-ci, ... à condition que le droit de bénéficier de la subvention soit *automatique* et que lesdits critères ou conditions soient *observés strictement*". La note de bas de page 2 de cet article définit les critères ou conditions objectifs en question comme étant des "critères ou conditions neutres, qui ne favorisent pas certaines entreprises par rapport à d'autres, et qui sont de caractère économique et d'application horizontale, par exemple nombre de salariés ou taille de l'entreprise". Telles sont les conditions à respecter strictement pour qu'une subvention destinée à réaliser un objectif particulier ne coure pas le risque de faire l'objet d'une contre-mesure de la part d'autres Membres.

c) Contestation des subventions pouvant donner lieu à une action

Comme les subventions prohibées, les subventions pouvant donner lieu à une action peuvent être contestées dans le cadre du règlement du différend de l'OMC (bien qu'avec des charges de la preuve différentes et des voies de recours différentes)³²⁸, ou assujetties à des mesures compensatoires s'il peut être démontré qu'elles causent ou menacent de causer un dommage à la branche de production nationale dans le pays importateur. L'existence de ces voies de recours semble être de nature à empêcher l'utilisation de subventions illicites et à limiter le montant du subventionnement qui pourrait normalement être accordé dans le cadre des subventions permises. Selon le cas, ce subventionnement réduit ainsi que toute mesure corrective imposée pour neutraliser le subventionnement accordé pourrait avoir des effets positifs ou négatifs sur le bien-être. Lorsqu'une mesure compensatoire est choisie comme mesure corrective, la subvention appliquée est simplement transformée en un transfert du Trésor public du pays exportateur vers celui du pays importateur – autrement dit, un gaspillage de ressources du point de vue du pays exportateur lui-même.

Comme les règles antidumping, les dispositions ayant trait aux mesures compensatoires visent à établir un compromis entre les intérêts des producteurs et ceux des consommateurs. Du point de vue des consommateurs, un droit compensateur relève les prix à l'importation et représente un coût. Cela dit, le niveau admissible de la compensation n'est pas illimité. Le niveau maximal est le montant du subventionnement estimé du produit. Pour les producteurs, les droits compensateurs offrent une marge additionnelle pour relever les prix intérieurs. Une analyse économique type poserait la question de savoir pourquoi les producteurs devraient bénéficier de la protection implicitement accordée par des droits compensateurs puisque, apparemment, cela impose une perte de bien-être à l'économie. Pour défendre l'application de droits compensateurs, il est donc nécessaire d'expliquer pourquoi il faudrait accepter les pertes sèches causées à l'économie par une restriction commerciale. L'argument général utilisé pour justifier une telle intervention s'articule autour de la présence d'un type quelconque d'externalité ou de défaillance du marché. Dans le cas des mesures adoptées contre

³²⁸ Pour une subvention prohibée, aucun effet défavorable n'a à être prouvé dans le cadre du règlement des différends. Tout ce qu'il faut, c'est prouver que la mesure relève de la définition d'une subvention prohibée. L'action multilatérale obligatoire pour une subvention prohibée veut que le Membre qui l'accorde la retire sans retard. Toutefois, pour une subvention pouvant donner lieu à une action, il est nécessaire de prouver l'existence d'effets commerciaux défavorables pour un produit particulier sur un marché particulier où le produit subventionné est en concurrence. L'action multilatérale pour une subvention pouvant donner lieu à une action, par rapport à une subvention prohibée, veut que le Membre qui l'accorde la retire ou en supprime les effets défavorables. Dans ce deuxième cas, le Membre adopterait une mesure corrective pour remédier aux effets commerciaux défavorables qui ont été constatés (effets qui, comme nous l'avons indiqué, concernent un produit particulier sur un marché particulier), tout en maintenant la subvention elle-même (qui pourrait également s'appliquer à d'autres produits et/ou d'autres marchés pour lesquels aucun effet défavorable n'a été allégué ou prouvé).

un dumping ou une subvention, une considération additionnelle pourrait être que les ventes se produisent à un niveau inférieur aux coûts avec l'intention stratégique d'éliminer la concurrence afin de pouvoir exercer à l'avenir des pratiques monopolistiques en matière d'établissement des prix. Les arguments portant sur ces questions ont été développés de manière détaillée dans les études existantes et ont fait l'objet de nombreux écrits. En ce qui nous concerne, il suffit de dire que l'effet potentiellement inhibiteur des voies de recours contre les subventions (tant l'action multilatérale que les mesures compensatoires) peut être un accroissement ou une réduction du bien-être à la fois dans le pays exportateur et le pays importateur et que les effets sur le bien-être peuvent ou non aller dans des directions opposées pour le pays exportateur et le pays importateur.

Pour pouvoir engager une action multilatérale contre une subvention pouvant donner lieu à une action, il est nécessaire d'établir l'existence d'un effet défavorable au sens de l'article 5 de l'Accord SMC, c'est-à-dire un dommage pour la branche de production nationale d'un autre Membre (le même critère que celui qui s'applique aux mesures compensatoires), un préjudice grave pour les intérêts d'un autre Membre, ou une annulation ou réduction d'avantages résultant directement ou indirectement du GATT pour d'autres Membres. Par ailleurs, en vertu de l'article 6.3 de l'Accord SMC, quatre situations permettent d'établir l'existence d'un préjudice grave: détournement des importations d'un autre Membre du marché du Membre qui accorde la subvention ou entrave à ces importations; détournement des exportations d'un autre Membre du marché d'un pays tiers ou entrave à ces exportations; empêchement de hausses de prix ou dépression des prix dans une mesure notable, sous-cotation notable des prix ou pertes de ventes dans une mesure notable, sur un marché quelconque; et accroissement de la part du marché mondial détenue par le Membre qui accorde la subvention pour un produit primaire ou un produit de base.

La jurisprudence de l'OMC montre qu'il n'est pas facile en pratique d'établir l'existence des effets défavorables en question. Étant donné le recours à la quantification dans cet article et le processus de collecte de renseignements concernant le préjudice grave prévu à l'Annexe V de l'Accord SMC, l'analyse des données et l'analyse quantitative ont joué un rôle important dans la procédure de groupe spécial. À ce jour, l'une des principales affaires qui ont porté sur "le préjudice grave" se traduisant par un empêchement de hausses de prix (article 6.3 c) et un accroissement de la part du marché mondial (article 6.3 d)) a été l'affaire *États-Unis – Subventions concernant le coton upland*. Dans cette affaire, le Brésil alléguait que plusieurs des programmes de soutien accordés par les pouvoirs publics des États-Unis aux producteurs de coton de ce pays causaient un préjudice grave à ses intérêts en ce qui concerne le coton. Le Groupe spécial, lorsqu'il a analysé la situation, a estimé que les effets empiriques des programmes de soutien accordés par les pouvoirs publics devraient être considérés dans leur ensemble et non individuellement.³²⁹ En procédant à cette évaluation cumulative des subventions en cause, il a reconnu qu'une multiplicité de subventions pouvait affecter un produit donné et que, du point de vue des intérêts commerciaux d'autres Membres, c'était leur effet total qui importait.

³²⁹ Les membres du Groupe spécial étaient également d'avis que lorsqu'ils examinaient l'incidence des mesures, ils étaient autorisés à associer les mesures de subventionnement prohibées aux mesures de subventionnement pouvant donner lieu à une action – la différence était simplement qu'une mesure constituant une infraction pouvait faire l'objet de différentes voies de recours possibles.

4. LES SUBVENTIONS DESTINÉES À POURSUIVRE DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT ET LES DISPOSITIONS DE L'OMC

Les dispositions relatives au traitement spécial et différencié énoncées à l'article 27 de l'Accord SMC définissent les conditions dans lesquelles certains pays en développement sont autorisés à appliquer des subventions à l'exportation des produits manufacturés, des délais plus longs pour l'élimination progressive des subventions à l'exportation non conformes et les subventions subordonnées à l'utilisation de produits nationaux, des restrictions à l'action multilatérale contre les subventions des Membres en développement, des seuils minimaux spéciaux pour les niveaux de subventionnement et les volumes des échanges dans le cadre des mesures compensatoires contre les exportations des pays en développement, ainsi que l'exemption des dispositions de la Partie III de l'Accord (subventions pouvant donner lieu à une action) en ce qui concerne l'annulation d'une dette, les subventions destinées à couvrir des coûts sociaux et les transferts de passif, lorsque ces mesures sont liées à une privatisation.

Il ressort clairement du texte introductif de l'article 27.1 – "les subventions peuvent jouer un rôle important dans les programmes de développement économique des pays en développement Membres" – que les dispositions détaillées relatives au traitement spécial et différencié énoncées dans l'Accord étaient motivées par la volonté de ménager aux Membres en développement la flexibilité nécessaire pour recourir aux subventions comme instrument de développement. Néanmoins, le débat se poursuit quant à l'adéquation de ces dispositions. D'aucuns font valoir qu'elles sont trop indulgentes en ce qui concerne les subventions ayant des effets de distorsion des échanges. D'autres soutiennent qu'elles sont trop strictes et restreignent la capacité des pays en développement à réaliser leurs objectifs de développement, en particulier du fait que certaines périodes de transition ont expiré.

Une grande attention avait été prêtée, lors de la préparation de la quatrième Conférence ministérielle de Doha, à la demande de certains Membres en développement qui souhaitaient une flexibilité élargie et prolongée pour recourir à des subventions, en particulier les subventions à l'exportation. En novembre 2001, à Doha, les Ministres ont adopté une série de décisions pour répondre à cette demande. Une série de décisions se rapporte à l'Annexe VII, qui énumère les pays en développement autorisés à utiliser des subventions à l'exportation jusqu'à leur radiation de l'Annexe sur la base de critères économiques définis. L'autre série de décisions établissait un mécanisme "accélééré" spécial qui pouvait être utilisé par certains Membres en développement non mentionnés à l'Annexe VII pour obtenir une prorogation de la période de transition en vue du recours à des subventions à l'exportation conformément à l'article 27.4 de l'Accord SMC.

S'agissant de l'Annexe VII, les Ministres ont interprété le seuil du PNB par habitant comme étant mesuré en dollars constants de 1990 et devant être dépassé pendant trois années consécutives pour qu'un Membre figurant sur la liste soit radié de l'Annexe VII. Ainsi, en général, les radiations ont lieu un peu plus tard et sont un peu moins brusques qu'avant les décisions. Par ailleurs, celles-ci autorisent la réadmission de Membres précédemment radiés de l'Annexe VII, qui peuvent ainsi prétendre à nouveau à l'utilisation des subventions à l'exportation, si leur PNB par habitant redevient inférieur au seuil spécifié.

S'agissant des prorogations, au titre de l'article 27.4, de la période de transition prévue pour l'élimination des subventions à l'exportation, la décision adoptée par les Ministres à Doha a établi des procédures accélérées visant à offrir un délai additionnel et une plus grande prévisibilité pour permettre à certains Membres en développement (ne figurant pas à l'Annexe VII) d'utiliser les subventions à l'exportation spécifiées. Les subventions à l'exportation visées en particulier étaient les incitations fiscales offertes dans les zones franches industrielles d'exportation et les Membres souhaitant obtenir des prorogations avaient fait valoir que le processus de prorogation annuel envisagé à l'article 27.4 de l'Accord SMC était tout simplement trop incertain pour permettre à leurs investisseurs de prendre des décisions à plus long terme en matière d'investissement. Les procédures accélérées répondaient à ces préoccupations en simplifiant les critères de fond auxquels

satisfaire pour démontrer la nécessité d'une prorogation et en prévoyant une reconduction annuelle quasi-automatique des prorogations pendant une période de cinq ans.

Conformément à l'article 27.4, la date à laquelle un Membre en développement aurait pu demander une prorogation pour la dernière fois était le 31 décembre 2001³³⁰, et les prorogations accordées par le Comité des subventions et des mesures compensatoires visent des programmes de subventions particuliers. Les prorogations devaient faire l'objet d'un réexamen annuel de la part du Comité. Considérées ensemble, les prorogations que celui-ci a accordées se divisent en trois grandes catégories, selon leur fondement juridique:

- Premièrement, certaines décisions étaient fondées uniquement sur les procédures accélérées spéciales adoptées par les Ministres en novembre 2001 (document G/SCM/39). Comme il est indiqué plus haut, ces décisions prévoient des prorogations annuelles quasi-automatiques de la période de transition de huit ans prévue à l'article 27.2 b) et ce, jusqu'à la fin de 2007.³³¹ Seuls les Membres en développement dont la part dans le commerce et le PNB était inférieure aux seuils spécifiés pouvaient prétendre à ces procédures, et uniquement pour les subventions à l'exportation consistant en exonérations totales ou partielles des taxes intérieures et droits d'importation.
- Deuxièmement, une décision, prise pour un seul Membre, était fondée sur les procédures spéciales énoncées dans le document G/SCM/39 et à l'alinéa 10.6 de la Décision ministérielle de Doha sur les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre. La décision prévoit une prorogation annuelle de la période de transition prévue à l'article 27.2 b) jusqu'à la fin de 2004, les années civiles 2005 et 2006 constituant la période finale de deux ans mentionnée à l'article 27.4.
- Troisièmement, certaines décisions ont été adoptées sur la base de l'article 27.4 uniquement. Elles prévoyaient une prorogation d'un an pour les programmes spécifiés, les années civiles 2004 et 2005 constituant la période finale de deux ans mentionnée à l'article 27.4.

Le tableau 40 énumère les Membres de l'OMC auxquels ont été accordées des prorogations relevant des trois catégories définies ci-dessus. Il indique également les programmes pour lesquels ces prorogations ont été accordées. Le recours à ce mécanisme témoigne assurément de l'importance qu'ont les dispositions se rapportant au traitement spécial et différencié pour les pays en développement.

³³⁰ En l'occurrence, au titre de cette disposition, tout Membre jugeant nécessaire de recourir à des subventions à l'exportation au-delà de la période de transition de huit ans (ayant pris fin le 31 décembre 2002) qui était autorisée pour les Membres en développement ne figurant pas à l'Annexe VII, devait engager des consultations avec le Comité SMC au plus tard un an avant l'expiration de cette période, à savoir le 31 décembre 2001.

³³¹ Les procédures énoncées dans le document G/SCM/39 disposent que si la reconduction de la prorogation de la période de transition au-delà de 2007 n'est pas demandée ou n'est pas accordée, le Membre en question disposera des deux dernières années mentionnées dans la dernière phrase de l'article 27.4 pour retirer les subventions.

Tableau 40
Récapitulatif des prorogations approuvées pour les subventions à l'exportation

<i>Prorogations sur la base des procédures énoncées dans le document G/SCM/39</i>		
Membre	Mesure	Document
Antigua-et-Barbuda	Loi sur les incitations fiscales, chapitre 172 (décembre 1975); Loi n° 12 de 1994 portant création de la zone franche et zone industrielle	G/SCM/50; G/SCM/51
Barbade	Programme d'incitations fiscales; abattement au titre des exportations; abattement pour la recherche et le développement; mesures d'incitation en faveur des sociétés internationales; sociétés à responsabilité limitée	G/SCM/52; G/SCM/53; G/SCM/54; G/SCM/55; G/SCM/56
Belize	Loi sur les incitations fiscales; Loi sur les zones franches industrielles; Loi sur les zones franches commerciales; Mécanisme d'exonération conditionnelle de droits établis en vertu du Traité de Chaguaramas	G/SCM/57; G/SCM/58; G/SCM/59; G/SCM/60
Costa Rica	Régime de zones franches; régime de perfectionnement actif	G/SCM/61; G/SCM/62
Dominique	Programme d'incitations fiscales	G/SCM/63
République dominicaine	Loi n° 8-90 qui "encourage à créer des zones franches et favorise la croissance de celles qui existent"	G/SCM/64
El Salvador	Loi sur les zones franches industrielles et commerciales, telle qu'elle a été modifiée	G/SCM/65
Fidji	Déduction à court terme de bénéfices tirés des exportations; Programme des entreprises d'exportation et des zones franches; Loi relative à l'impôt sur le revenu (Décret de 2000 portant modification des mesures d'incitation relatives à la production cinématographique et au secteur de l'audiovisuel)	G/SCM/66; G/SCM/67; G/SCM/68
Grenade	Loi n° 41 de 1974 sur les incitations fiscales; règles et décrets législatifs – texte n° 37 de 1999; Loi n° 18 de 1978 sur les entreprises qualifiées	G/SCM/69; G/SCM/70; G/SCM/71
Guatemala	Exonération de l'impôt sur le revenu, des droits de douane et des taxes à l'importation pour les entreprises soumises à des régimes douaniers spéciaux; exonération de l'impôt sur le revenu, des droits de douane et des taxes à l'importation pour le processus de production dans le cadre des activités entreprises par les gestionnaires et les usagers des zones franches; exonération de l'impôt sur le revenu, des droits de douane et des taxes à l'importation pour le processus de production des entreprises commerciales ou industrielles opérant dans la Zone industrielle de libre-échange	G/SCM/72; G/SCM/73; G/SCM/74
Jamaïque	Loi sur l'encouragement des industries d'exportation; Loi sur les zones franches travaillant pour l'exportation; Loi sur les sociétés de ventes à l'étranger; Loi sur les mesures en faveur de l'industrie (construction d'usines)	G/SCM/75; G/SCM/76; G/SCM/77; G/SCM/78
Jordanie	Loi n° 57 de 1985 sur l'exonération partielle ou totale de l'impôt sur le revenu pour les bénéfices tirés d'exportations, telle qu'elle a été modifiée	G/SCM/79
Maurice	Programme pour les entreprises exportatrices; Programme pour les entreprises de pointe; promotion des exportations; régime de port franc	G/SCM/80; G/SCM/81; G/SCM/82; G/SCM/83
Panama	Registre officiel de l'industrie nationale; zones franches industrielles d'exportation	G/SCM/84; G/SCM/85
Papouasie-Nouvelle-Guinée	Article 45 de la Loi relative à l'impôt sur le revenu	G/SCM/86
Saint-Kitts-et-Nevis	Loi n° 17 de 1974 sur les incitations fiscales	G/SCM/90
Sainte-Lucie	Loi n° 15 de 1975 sur les incitations fiscales; Loi n° 10 de 1999 sur les zones franches; Loi n° 19 de 1998 sur les microentreprises et les petites entreprises	G/SCM/87; G/SCM/88; G/SCM/89
Saint-Vincent-et-les Grenadines	Loi n° 5 de 1982 sur les incitations fiscales, telle qu'elle a été modifiée	G/SCM/91
Uruguay	Régime de promotion des exportations de l'industrie automobile	G/SCM/92
<i>Prorogations sur la base du document G/SCM/39 et du paragraphe 10.6 du document WT/MIN(01)/17</i>		
Membre	Mesure	Document
Colombie	Régime des zones franches; système spécial d'importation-exportation de biens d'équipement et de pièces de rechange (SIEX)	G/SCM/93; G/SCM/94
<i>Prorogations sur la base de l'article 27.4 de l'Accord SMC uniquement</i>		
Membre	Mesure	Document
Barbade	Système de subventions et d'incitations à l'exportation; système de réescompte à l'exportation; système d'assurance-crédit à l'exportation; système de garantie du financement à l'exportation	G/SCM/95; G/SCM/96; G/SCM/97; G/SCM/98
El Salvador	Loi sur la relance des exportations	G/SCM/99
Panama	Certificat de crédit d'impôt	G/SCM/100
Thaïlande	Office thaïlandais des sites industriels; Programme du Conseil des investissements	G/SCM/101; G/SCM/102

Note: Des addenda sont également annexés à nombre des documents cités dans le tableau.

Comme il a déjà été indiqué, les mesures de subventionnement liées aux zones franches industrielles d'exportation figurent en bonne place parmi les prorogations approuvées. Le recours aux subventions à l'exportation en tant qu'instrument de développement est depuis longtemps sujet à controverse. Bon nombre de pays en développement Membres hésitent à éliminer les incitations à investir liées aux exportations qu'ils offrent par l'intermédiaire des zones franches industrielles d'exportation et d'autres instruments, à la fois pour des motifs de développement et à cause des inquiétudes suscitées par la fuite des investissements vers des pays dotés de meilleurs programmes d'incitation. Ils pensent que les zones franches industrielles d'exportation ont joué un rôle important dans leur développement.³³² Il existe des exemples de zones franches industrielles d'exportation qui, par le passé, ont contribué à la création d'emplois et à la génération de revenus dans les pays en développement (Madani, 1999). Pour cette seule raison, les pays en développement jugent ces zones utiles bien que les exportations nettes soient souvent restées faibles (vu qu'une grande partie des intrants est importée), que les effets de polarisation en amont soient limités et que les investissements soient concentrés dans des activités de faible niveau technique. Dans certains cas, ces zones ont réellement eu des retombées positives en raison des effets d'émulation de l'esprit d'entreprise, qui a été imité et transmis à d'autres entreprises.

Cependant, ces résultats positifs ne sont pas toujours faciles à obtenir. Comme nous l'avons déjà vu, les subventions à l'exportation peuvent avoir des effets de distorsion notables, contribuant peu ou prou au développement, et elles peuvent en même temps faire l'objet d'actions en annulation de la part des partenaires commerciaux, ce qui fait des dépenses de subventionnement un gaspillage de ressources. Il faudrait également relever que, si un nombre relativement important de pays appliquent la même politique de subventionnement, la concurrence entre les pays accordant les subventions risque d'amoindrir, voire d'annuler tous les avantages qui pourraient normalement en résulter. Selon Hoekman et al. (2004), une telle concurrence au niveau des investissements peut conduire à un transfert de rentes en faveur d'entreprises puissantes, qui peuvent exploiter la rivalité entre les gouvernements. En outre, les pratiques en matière de subventions peuvent être préjudiciables aux pays pauvres, qui sont moins aptes à se permettre les dépenses financières en jeu.

Bien que les avantages en matière de développement apportés par les subventions à l'exportation ne soient pas toujours évidents, un certain nombre de pays en développement ont présenté, dans diverses instances, des propositions concernant le traitement spécial et différencié pour obtenir une totale flexibilité dans l'application de ces subventions, en partie en vue de permettre l'expansion du subventionnement à l'exportation dans le cadre de programmes de zones franches industrielles d'exportation. Un argument favorable à ces propositions est fondé sur l'objectif de diversification des activités économiques. Bien que, comme on l'a déjà vu, des retombées positives puissent dans certains cas découler de ces zones, la question plus générale qui se pose est celle de savoir si les subventions à l'exportation sont la mesure la moins coûteuse en l'espèce. Probablement pas. Panagariya (2000) passe en revue les cas, en Asie et en Amérique latine, où les maigres résultats obtenus ne semblaient pas justifier les coûts supportés pendant des décennies de subventionnement à l'exportation. À l'inverse, il constate que, dès lors que les pays procédaient à une libéralisation des échanges et poursuivaient une politique macro-économique rationnelle, les exportations progressaient notablement malgré une forte réduction simultanée des subventions à l'exportation. Il cite Nogues (1989), qui a examiné un grand nombre d'expériences nationales et a conclu que la diversification des exportations vers les produits manufacturés se produisait lorsque des régimes d'importation plus ouverts et une stabilité relative des taux de change réels prédominaient. Par contre, l'octroi de subventions à l'exportation n'était pas courant dans les pays qui obtenaient de bons résultats. Il a constaté que les pays qui accordaient des subventions étaient confrontés à un coût d'opportunité important et à un gaspillage additionnel de ressources en raison des activités de recherche de rentes menées dans le secteur privé.

Il est difficile de ne pas tenir compte d'au moins quelques-unes des preuves empiriques qui militent contre le recours aux zones franches industrielles d'exportation en tant qu'instrument de subventionnement à l'exportation. Cela ne veut pas dire qu'il faut éliminer ces zones, mais plutôt qu'il faut envisager d'autres façons de maintenir le concept de zone franche industrielle d'exportation, en faisant en sorte cependant que

³³² Voir Radelet (1999), qui comporte des références à des études de cas par pays effectuées en Afrique, en Asie et en Amérique latine.

les instruments et incitations utilisés soient favorables au développement et compatibles avec les règles de l'OMC. Keck et Low (2004) analysent certaines des questions liées à l'assujettissement à des disciplines des aspects subventions à l'exportation des zones franches industrielles d'exportation dans le cadre des règles de l'OMC et font preuve d'optimisme quant à la possibilité, pour les décideurs, d'identifier d'autres mesures moins susceptibles d'être contrairement aux règles de l'OMC.

Pour revenir aux dispositions de l'Accord SMC ayant trait au traitement spécial et différencié, il est important de noter que, bien qu'elles ménagent une flexibilité considérable aux pays en développement dans le recours aux subventions, une telle flexibilité n'est pas illimitée. La preuve en est que les exemptions prévues à l'article 27 ont fait par deux fois l'objet d'une procédure de règlement des différends. Dans l'affaire *Indonésie – Automobiles*, le Groupe spécial a établi que l'article 27.3 conférait aux pays en développement (pendant une période de transition spécifiée) une immunité contre les contestations pour les subventions destinées au remplacement des importations au titre de l'Accord SMC. Pour autant, alors que cette immunité concernant les subventions au remplacement des importations était inconditionnellement offerte aux pays en développement Membres, l'immunité visant les subventions à l'exportation était assujettie à des conditions additionnelles. En particulier, l'article 27.4 établissait des conditions liées au développement pour le recours aux subventions à l'exportation et soumettait au statu quo le niveau des subventions à l'exportation qui pouvaient être maintenues pendant la période de transition spécifiée. Dans l'affaire *Brésil – Aéronefs*, le Groupe spécial a estimé que si ces conditions n'étaient pas remplies, la prohibition prévue à l'article 3.1 a) serait d'application.

Suivant ce raisonnement, la charge de la preuve incombait également à la partie plaignante, qui devait démontrer que les conditions n'étaient pas remplies. Dans l'affaire *Brésil – Aéronefs*, le Canada (la partie plaignante) a pu prouver que le Brésil ne s'était pas acquitté de son obligation de ne pas accroître le niveau de ses subventions à l'exportation et de les retirer pour la fin de la période de transition de huit ans. Cela étant, il n'a pas pu prouver que les programmes de subventions étaient "incompatibles" avec les besoins du développement du Brésil ni que le Brésil aurait donc dû les éliminer dans un délai inférieur à huit ans. Les recommandations du Groupe spécial fondées sur ces conclusions ont été ultérieurement confirmées par l'Organe d'appel. Les termes utilisés par le Groupe spécial à ce sujet reflètent une grande partie de ce qui a été présenté dans la section D du présent rapport. En particulier, le Groupe spécial a noté ce qui suit:

"Il pourrait y avoir un nombre illimité de raisons pour lesquelles l'octroi de subventions à l'exportation pourrait correspondre aux besoins du développement d'un Membre en l'occurrence. Par exemple, un pays en développement Membre pourrait être intéressé par les éventuelles retombées technologiques du développement et de la production du produit en question, ou avoir besoin d'établir une présence et une réputation solides sur les marchés étrangers comme tremplin pour introduire des produits comportant une valeur ajoutée nationale plus grande." (Rapport du Groupe spécial *Brésil – Aéronefs*, paragraphe 7.92)

5. LES SUBVENTIONS ET LE PROGRAMME DE DOHA POUR LE DÉVELOPPEMENT

À la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Doha, les Ministres ont arrêté le mandat de négociation ci-après, reproduit au paragraphe 28:

“Au vu de l'expérience et de l'application croissante de ces instruments par les Membres, nous convenons de négociations visant à clarifier et à améliorer les disciplines prévues par les Accords sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT de 1994 et sur les subventions et les mesures compensatoires, tout en préservant les concepts et principes fondamentaux ainsi que l'efficacité de ces accords et leurs instruments et objectifs, et en tenant compte des besoins des participants en développement et les moins avancés. Dans la phase initiale des négociations, les participants indiqueront 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. Dans le contexte de ces négociations, les participants viseront aussi à clarifier et à améliorer les disciplines de l'OMC concernant les subventions aux pêcheries, en tenant compte de l'importance de ce secteur pour les pays en développement. Nous notons que les subventions aux pêcheries sont également mentionnées au paragraphe 31.”

En janvier 2006, les Membres avaient engagé trois processus de négociation, qui se chevauchaient. Premièrement, ils ont indiqué en termes généraux les dispositions de ces deux accords qui, selon eux, devraient faire l'objet d'une clarification et d'une amélioration au cours de la phase de négociations suivante. Deuxièmement, ils ont présenté et examiné des propositions détaillées qui indiquaient et expliquaient en termes concrets les problèmes qu'ils percevaient en ce qui concerne les dispositions recensées, ainsi que les approches qu'ils suggéraient pour résoudre ces problèmes. Troisièmement, ils présentent et examinent actuellement des projets de textes juridiques spécifiques pour traiter les problèmes qu'ils cherchent à résoudre.

Le dernier rapport du Président du Groupe de négociation sur les règles, qui date du 30 novembre 2005, soulignait le rythme relativement lent des négociations sur les questions horizontales relatives aux subventions par rapport aux négociations sur les mesures antidumping et les mesures compensatoires. À cette date, seules quatre des 55 propositions présentées au Groupe visaient les règles horizontales sur les subventions. Depuis lors, quelques propositions additionnelles ont été présentées et les questions identifiées en vue d'une éventuelle négociation comprennent les aspects de la définition d'une subvention, la spécificité, les subventions prohibées, le préjudice grave, les crédits et les garanties à l'exportation et l'imputation des avantages, ainsi que le traitement spécial et différencié.

L'orientation générale des propositions ayant trait aux subventions et aux mesures compensatoires présentées dans le cadre des négociations est similaire à celle d'une grande partie des arguments exposés dans le présent rapport – établissement d'un bon équilibre entre des disciplines strictes pour les subventions ayant des effets de distorsion des échanges et la flexibilité nécessaire pour recourir à des subventions afin de réaliser les objectifs nationaux en présence de défaillances du marché. Certains Membres sont d'avis que les disciplines énoncées dans l'Accord SMC devraient être renforcées pour que les pouvoirs publics nationaux aient plus de difficulté à recourir aux subventions. D'autres, en particulier les pays en développement, préconisent une plus grande flexibilité dans l'application des subventions.

Les dispositions ayant trait aux subventions prohibées et à certains aspects de la méthode de compensation sont les sujets qui, à ce jour, ont le plus retenu l'attention. Dans le domaine des subventions prohibées, on se demande s'il faut ou non accroître la liste et, dans l'affirmative, quels instruments y inclure. Les États-Unis soutiennent que ce serait “[à] l'évidence une prochaine étape de l'approfondissement des disciplines en matière de subventions”.³³³ L'Union européenne a fait valoir qu'il faudrait envisager de clarifier l'article 3.1 b) de l'Accord SMC visant les subventions liées à l'apport local, en particulier en ce qui concerne les programmes “à valeur ajoutée”. L'Australie et le Brésil ont soulevé des questions concernant l'interprétation de la subordination *de facto* aux exportations³³⁴, et le Brésil des questions concernant le traitement des

³³³ Document de l'OMC TN/RL/W/78.

³³⁴ Document de l'OMC TN/RL/W/30.

crédits et des garanties à l'exportation.³³⁵ Il s'agit à cet égard de faire en sorte que la propension à exporter du bénéficiaire d'une subvention ne soit pas le seul facteur ou un facteur décisif pour déterminer si une subvention est subordonnée ou non aux exportations.³³⁶ S'agissant de la compensation, les propositions visent la transmission des avantages³³⁷, et certaines questions de procédure et de méthode.³³⁸

Certaines propositions déploraient la venue à expiration de l'article 6.1 concernant le "préjudice grave". Cependant, les vues diffèrent quant à la question de savoir où les diverses dispositions énoncées dans cet article devraient être placées si elles étaient rétablies dans l'Accord SMC. Selon un point de vue, les subventions énumérées devraient être immédiatement prohibées au motif qu'elles sont déjà reconnues comme ayant d'importants effets de distorsion des échanges. D'un autre point de vue, les dispositions devraient être rétablies plus ou moins telles quelles, y compris la présomption réfragable de préjudice grave.³³⁹

Dans les négociations sur les règles, les propositions sur le traitement spécial et différencié se rapportent aux articles 3.1, 27.1, 27.3, 27.4, 27.8, 27.9, 27.13 et 27.15.³⁴⁰ Globalement, ces propositions visent à ménager aux pays en développement davantage de possibilités de recourir à des subventions. Par exemple, une proposition de modification de l'article 27.4 de l'Accord SMC vise à supprimer le délai requis pour demander une prorogation en vue d'un recours aux subventions à l'exportation et à relever le seuil pour leur élimination.

Enfin, le mandat de négociation spécifique visant les subventions aux pêcheries énoncé au paragraphe 28 de la Déclaration ministérielle de Doha reconnaît que des disciplines uniformes visant l'ensemble des subventions pourraient ne pas fonctionner s'agissant des problèmes propres au secteur des pêcheries. Selon un rapport du Président du Groupe de négociation, les travaux d'élaboration des disciplines dans ce domaine continuent à progresser à un rythme lent. Le Président a également indiqué qu'il semblait largement admis parmi les négociateurs que les disciplines sur les subventions dans le secteur des pêcheries devraient être renforcées, y compris par l'interdiction de certaines formes de subventions aux pêcheries qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche, et que toute nouvelle discipline devrait inclure des dispositions appropriées et effectives en ce qui concerne le traitement spécial et différencié.³⁴¹ Néanmoins, il semble évident qu'il ne sera pas facile de passer de cette large communauté de vues à l'élaboration d'un texte plus précis et détaillé quant à la portée des nouvelles disciplines. Il sera notamment difficile de déterminer le degré d'unicité qui devrait être attribué aux subventions aux pêcheries, en particulier dans le contexte des "effets défavorables", et de décider si la définition et l'interprétation de ce concept doivent être élargies ou non.

³³⁵ Document de l'OMC TN/RL/W/86.

³³⁶ Document de l'OMC TN/RL/GEN/34.

³³⁷ Document de l'OMC TN/RL/GEN/86.

³³⁸ Documents de l'OMC TN/RL/GEN/93, TN/RL/GEN/96, TN/RL/GEN/45.

³³⁹ Document de l'OMC TN/RL/GEN/14.

³⁴⁰ Voir les paragraphes 20 et 21 du document de l'OMC TN/CTD/W/3/Rev.2.

³⁴¹ Document de l'OMC TN/RL/15.

6. RÉSUMÉ

Les Accords de l'OMC liés aux subventions tentent d'établir un équilibre entre les subventions qui se justifient pour réaliser des objectifs nationaux et compenser diverses défaillances du marché et les effets de distorsion des échanges que ces subventions peuvent avoir. Les vues diffèrent quant à la question de savoir si un bon équilibre a été établi ou non. Pour certains, les disciplines sont peut-être allées trop loin et constituent un trop lourd handicap pour les gouvernements nationaux, en particulier ceux des pays en développement. Pour d'autres, les diverses tentatives faites pour prendre en compte les différentes situations dans lesquelles des mesures de subventionnement sont appliquées ont donné naissance à un ensemble peu consistant de règles sans effet notable. Ce débat se poursuivra tant dans le cadre de l'actuel cycle de négociations que dans les milieux spécialisés.

Une chose est cependant certaine. Les dispositions relatives aux subventions des Accords de l'OMC ont beaucoup contribué à accroître la transparence des politiques de subventionnement et leur incidence sur les courants d'échanges internationaux. Les prescriptions en matière de notification, lorsqu'elles sont respectées, permettent d'observer le fonctionnement et l'incidence de ces politiques, auxquelles les règles ont par ailleurs apporté une plus grande prévisibilité et une plus grande stabilité à ces politiques.

Comme avec tous les Accords de l'OMC, un critère essentiel pour déterminer la contribution globale des règles ayant trait aux subventions est la mesure dans laquelle elles permettent aux pays en développement de réaliser leurs objectifs nationaux. En l'occurrence, nous avons fait valoir que la pression constante exercée par certains pays en développement pour le maintien du droit de subventionner les produits manufacturés pourrait être examinée dans le cadre de questions plus larges portant sur la contribution éventuelle de certaines pratiques en matière de subventions au développement, en particulier peut-être celles qui sont moins spécifiquement axées sur les entreprises et plus orientées vers les infrastructures. Il faudrait dans ce cas formuler de très sérieuses mises en garde contre les dangers d'un subventionnement destructif. Les gouvernements devraient savoir qu'ils courent un risque bien réel, celui d'adopter des politiques de subventionnement qui ne contribuent en rien au développement et pourraient même compromettre les possibilités de développement.