

Outil de politique



#6

Subventions

Outil de politique

Débloquer des ressources additionnelles pour appuyer l'action climatique en réformant les mesures de soutien préjudiciables à l'environnement.

#6 Subventions



Que sont les subventions et les mesures de soutien?

Les mesures de soutien des pouvoirs publics consistent à accorder aux entreprises des incitations, financières ou autres, pour encourager certains résultats. Elles peuvent prendre différentes formes: dépenses publiques directes, incitations fiscales, injections de capitaux, prêts à taux réduit, fourniture par l'État de marchandises et de services, soutien des prix, etc. Aux termes de l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC), une subvention est définie comme une contribution financière, un soutien des revenus ou un soutien des prix, accordée par les pouvoirs publics ou un organisme public, qui confère un avantage à son bénéficiaire. L'Accord réglemente les subventions spécifiques, c'est-à-dire celles dont l'admissibilité se limite à certains bénéficiaires.

Comment la réforme des mesures de soutien préjudiciables à l'environnement peut-elle contribuer à atténuer les changements climatiques et à promouvoir le commerce durable?

Les mesures de soutien public peuvent être des outils de politique importants pour corriger les défaillances du marché et améliorer le bien-être social. Dans le même temps, si elles ne sont pas calibrées correctement, elles peuvent avoir des effets de distorsion de la production et des échanges, réduire l'efficacité économique, exacerber les retombées négatives et causer des dommages à l'environnement et à la santé humaine.

La possibilité que les mesures de soutien des pouvoirs publics aggravent la dégradation de l'environnement et entravent la transition vers une économie sobre en carbone est largement débattue. Ces éléments sont pertinents pour des secteurs comme ceux des combustibles fossiles, l'exploitation minière en roche dure, l'agriculture, la pêche de capture en mer, la sylviculture, le transport, la fourniture et la consommation d'eau, et la construction. D'après une étude de 2022, au moins 1 800 milliards d'USD, soit 2% du PIB mondial, seraient affectés chaque année à des subventions entraînant la destruction des écosystèmes et l'extinction des espèces

Exemples de mesures de soutien à l'action climatique notifiées à l'OMC

Depuis 2009, plus de 2 500 mesures de soutien à l'action climatique ont été notifiées à l'OMC, par 78 Membres de l'OMC ([BDE](#)). Les objectifs environnementaux de ce soutien sont notamment les suivants: boisement/reboisement; réduction de la pollution atmosphérique; énergies nouvelles et renouvelables; atténuation des changements climatiques et adaptation à ces changements; économies d'énergie et efficacité énergétique; et protection de la couche d'ozone.

On dénombre parmi les exemples récents:

- le Programme australien d'innovation en matière de technologies propres, qui soutient le développement de technologies propres visant à réduire les émissions de GES;
- les exonérations de l'impôt sur les bénéfices, de la TVA et d'autres taxes accordées par la RDP lao pour les investissements en faveur de l'efficacité énergétique;
- les subventions directes d'El Salvador aux projets de reboisement et de diversification des arbres fruitiers; et
- le Programme de soutien à l'agriculture biologique de Maurice, qui améliore l'accès des agriculteurs aux intrants biologiques et promeut l'agriculture biologique.

([Koplow et Steenblik, 2022](#)). D'après les estimations de la Banque mondiale, les subventions aux combustibles fossiles, à l'agriculture et à la pêche représentent à elles seules 1 200 milliards d'USD de dépenses budgétaires par an ([Banque mondiale, 2023](#)).

Si l'impact des subventions préjudiciables suscite des préoccupations, la réforme et la réorientation des subventions pourraient présenter des avantages prometteurs pour l'environnement tout en libérant des ressources budgétaires limitées. L'IIDD estime que si l'on réformait les subventions aux combustibles fossiles d'ici

à 2025 en rationalisant les subventions inefficaces, les émissions de CO₂ diminueraient en moyenne de 6% en 2030. Il estime également que réinvestir dans l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables d'un tiers seulement des économies réalisées grâce à cette réforme entraînerait une réduction supplémentaire de 3% des émissions de CO₂ ([IIDD, 2022](#)).

Dans le secteur de l'agriculture, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) identifie d'importantes possibilités de réforme qui pourraient se traduire par une diminution des émissions de GES tout en donnant un large accès à des aliments nutritifs, comme l'élimination progressive des mesures de soutien qui pourraient nuire à l'environnement et le renforcement de la résilience face aux phénomènes météorologiques extrêmes. De tels changements pourraient en outre aligner le secteur sur les objectifs climatiques. Par ailleurs, l'OCDE recommande de mettre en place un système efficace qui donne un prix aux émissions de GES issues de l'agriculture ([OCDE, 2022a](#)).¹⁰ Toutes ces études suggèrent que la suppression progressive et la réorientation des subventions préjudiciables à l'environnement pourraient permettre de débloquer d'importantes ressources à l'appui d'une action positive sur le climat.

La réforme des subventions implique diverses considérations économiques, commerciales et sociales, y compris concernant une transition juste et équitable vers une économie sobre en carbone. Elle peut présenter des défis liés aux intérêts en place à mesure que certains programmes de subventions sont progressivement supprimés ([FMI-OCDE-Banque mondiale-OMC, 2022](#)). Une plus grande transparence et une meilleure compréhension des flux de subventions sont des conditions préalables à une réforme efficace et responsable. Par ailleurs, l'augmentation de la coopération et du dialogue à l'échelle mondiale pourrait jouer un rôle positif, en empêchant une course inefficace au subventionnement des technologies positives pour l'environnement ou «vertes», susceptible de générer des tensions commerciales évitables, de fausser la concurrence internationale et d'affecter de façon disproportionnée les petites économies en développement soumises à des contraintes budgétaires.

Quelles mesures pourraient être prises pour aligner les mesures de soutien sur les plans plus larges en matière d'action climatique ?

Une meilleure compréhension des incidences environnementales des subventions et autres mesures de soutien existantes dans tous les secteurs faciliterait

la définition des priorités de réforme dans ce domaine. Dans ce contexte, toute nouvelle subvention devrait être conçue avec soin, de sorte à contribuer à la lutte contre la crise climatique et à réduire au minimum les frictions commerciales et les autres retombées négatives potentielles. Les répercussions environnementales des politiques de soutien et la possibilité de réorienter ces politiques pour soutenir les plans d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces changements pourraient être évaluées par les pouvoirs publics.

Les Membres de l'OMC ont notifié un nombre croissant de mesures de soutien à l'action climatique (voir l'encadré). En outre, l'OMC offre une enceinte au traitement et au règlement des difficultés liées au commerce, tout en facilitant le renforcement de la coopération commerciale à l'appui du développement durable. Des questions relatives à l'amélioration de la transparence des subventions et à l'évaluation de l'efficacité des règles existantes pour traiter certains types de subventions sont fréquemment soulevées par des Membres dans plusieurs organes de l'OMC, comme le Conseil général, le Comité des subventions et des mesures compensatoires, le Comité de l'agriculture et le Comité du commerce et de l'environnement ([FMI-OCDE-Banque mondiale-OMC, 2022](#)).

À la Conférence ministérielle de l'OMC tenue en juin 2022, les ministres du commerce ont démontré le rôle important que l'Organisation peut jouer concernant la réforme des subventions quand ils ont conclu un accord historique destiné à réduire les 22 milliards de dollars de dépenses publiques alloués chaque année aux subventions à la pêche préjudiciables qui encouragent la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, la pêche de stocks surexploités et la pêche en haute mer non réglementée ([OMC, 2023a](#)). Ces ressources peuvent être utilisées à meilleur escient. Une deuxième phase de ces négociations est en cours pour réduire davantage les subventions contribuant à la surcapacité et à la surpêche.

Par ailleurs, l'OMC a lancé deux nouvelles initiatives plurilatérales sur l'environnement portant précisément sur les effets environnementaux des subventions et les possibilités de réforme des subventions. Premièrement, dans le cadre des [Discussions structurées sur le commerce et la durabilité environnementale](#), les Membres participant¹¹ étudient les moyens d'identifier les répercussions environnementales et commerciales des subventions. Ils analysent les renseignements disponibles permettant de mieux comprendre ces répercussions et examinent les éventuelles lacunes d'information et les possibilités de remédier à ces

répercussions. Les participants ont travaillé sur les subventions à l'agriculture, les subventions aux combustibles fossiles, les subventions industrielles et les subventions positives pour l'environnement ou «vertes». L'objectif de ces discussions est d'intensifier les travaux dans les domaines d'intérêt commun, de promouvoir la transparence et de définir les actions concrètes que les Membres pourraient adopter, de manière inclusive et transparente, en tenant compte de la diversité des Membres et des besoins spécifiques de développement.

Deuxièmement, les coauteurs de l'initiative pour [la réforme des subventions aux combustibles fossiles](#) en cours à l'OMC concentrent leurs travaux sur les différents avantages – commerciaux, économiques, sociaux et environnementaux – qu'apporteraient le règlement de la question des subventions aux combustibles fossiles et la réaffectation des fonds publics à des projets verts et résilients aux changements climatiques. Les Membres participants¹² ont appelé à renforcer la transparence des subventions aux combustibles fossiles et à concilier, dans le cadre de leur réforme, les considérations relatives au développement et les considérations sociales. Les participants ont aussi examiné les domaines dans lesquels l'Organisation pourrait contribuer aux efforts de réforme, y compris en promouvant les bonnes pratiques permettant de garantir que les mesures de soutien aux combustibles fossiles adoptées pendant les crises énergétiques restent ciblées, transparentes et temporaires. On pourrait dénombrer parmi les autres mesures connexes l'amélioration de la compréhension de la classification des subventions en fonction de leurs effets commerciaux et environnementaux et le renforcement de la transparence des subventions grâce à une meilleure utilisation des mécanismes de l'OMC existants.

Enfin, certains participants au [Dialogue de l'OMC sur la pollution par les plastiques et le commerce des plastiques écologiquement durable](#) ont aussi souligné l'importance des subventions aux plastiques vierges (c'est-à-dire de nouveaux matériaux qui sont souvent utilisés pour fabriquer des produits en plastique), en particulier compte tenu de leurs effets sur la compétitivité des éventuels produits de substitution et de remplacement du plastique écologiquement durables et efficaces.

Alors que la communauté mondiale cherche à accroître le financement de l'action climatique, en particulier pour soutenir les efforts déployés par les pays en développement en vue d'une transition juste, la réorientation des subventions qui sont préjudiciables à l'environnement et faussent les marchés peut être bénéfique à la fois pour les populations et pour l'environnement.