

## E INCIDENCE DES SUBVENTIONS

La présente section donne une vue d'ensemble de l'utilisation des subventions tant au niveau mondial qu'à différents niveaux de désagrégation géographique et sectorielle. Étant donné la quantité et la qualité des données disponibles, il n'est pas possible de présenter un tableau complet et systématique de l'incidence des subventions.

Bien qu'il existe un certain nombre de sources d'information sur les subventions, les définitions et les classifications diffèrent souvent et sont difficilement conciliables. Les données provenant de sources internationales qui permettent de faire des comparaisons entre pays n'existent qu'à un niveau très agrégé ou ne sont disponibles que pour un nombre limité de (sous-)secteurs (par exemple, la pêche et l'agriculture) ou d'instruments (par exemple le soutien du crédit à l'exportation).<sup>165</sup> Pour d'autres secteurs, comme les services et les zones franches industrielles (ZFI), il n'existe aucune source de données internationales complètes fournissant des données quantitatives comparables d'un pays à l'autre. Les sources utilisées ici sont notamment des rapports nationaux et supranationaux sur les subventions, les notifications présentées à l'OMC au titre de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC) et de l'Accord sur l'agriculture, et les rapports d'examen des politiques commerciales de l'OMC (encadré 12). Les rapports nationaux sur les subventions fournissent des données quantitatives qui sont vraisemblablement complètes et exactes mais qui ne garantissent pas la comparabilité entre pays. Les notifications à l'OMC contiennent aussi des données quantitatives. Mais il est difficile de rassembler et d'analyser ces renseignements parce qu'ils n'ont pas été fournis sur la base de définitions statistiques claires et cohérentes. Les renseignements contenus dans les rapports d'examen des politiques commerciales sont essentiellement descriptifs et sont mentionnés dans cette section principalement à titre d'illustration.

### Encadré 12: Le mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC

Pour accroître la transparence des politiques commerciales des Membres et faciliter ainsi le bon fonctionnement du système commercial multilatéral, les Membres de l'OMC ont établi le Mécanisme d'examen des politiques commerciales, qui a pour fonction d'examiner à intervalles réguliers les politiques commerciales de chaque Membre de l'OMC. L'Annexe 3 de l'Accord de Marrakech prévoit que les quatre Membres ayant les plus larges parts du commerce mondial (actuellement les Communautés européennes, les États-Unis, le Japon et la Chine) seront soumis à un examen tous les deux ans, les 16 Membres suivants tous les quatre ans et les autres tous les six ans. Un intervalle plus long peut être fixé pour les pays les moins avancés Membres.

Les examens sont effectués par l'Organe d'examen des politiques commerciales sur la base d'une déclaration de politique générale du Membre dont la politique est examinée et d'un rapport rédigé par le personnel de la Division de l'examen des politiques commerciales du Secrétariat. Pour établir les rapports, le Secrétariat demande le concours des Membres concernés mais assume seul la responsabilité des faits exposés et des vues exprimées.

Les rapports d'examen des politiques commerciales contiennent des chapitres détaillés examinant les politiques et les pratiques commerciales du Membre, et décrivant les institutions chargées de l'élaboration des politiques commerciales et la situation macro-économique. Aux fins du présent rapport, les renseignements sur les subventions accordées par les Membres figurant dans les rapports présentent un intérêt particulier. En fonction des types de subventions définis dans l'Accord SMC, ces renseignements se trouvent dans trois parties du rapport – la sous-section relative aux mesures agissant directement sur les exportations, la section consacrée à l'examen des politiques et des pratiques commerciales par secteur et la sous-section où sont examinées les incitations et les subventions publiques qui ne visent

<sup>165</sup> Voir dans la section D l'analyse concernant l'Arrangement de l'OCDE relatif aux crédits à l'exportation.

pas directement les importations ou les exportations mais qui peuvent néanmoins avoir une incidence sur les flux commerciaux. Bien que les renseignements sur les subventions soient généralement recueillis compte tenu de la définition des "subventions" donnée dans l'Accord SMC, toutes les données contenues dans les rapports ne sont pas nécessairement compatibles avec cette définition.

Le choix du contenu des rapports est dicté non par les questions et problèmes relatifs aux subventions, mais plutôt par les principales difficultés et contraintes politiques auxquelles sont confrontés les Membres. En outre, la portée des rapports est déterminée, dans une large mesure, par les données disponibles. De ce fait, la quantité de renseignements sur les subventions contenus dans les rapports varie d'un Membre à l'autre. L'absence, dans certains rapports, de renseignements à ce sujet ne signifie donc pas nécessairement qu'il n'y a pas de programme de subventions dans le pays Membre concerné. Inversement, le fait qu'un rapport contient beaucoup de renseignements détaillés sur les subventions ne signifie pas forcément que le Membre en question a davantage recours aux subventions que les autres Membres. En général, les rapports ne tentent pas d'évaluer les effets des subventions sur les échanges et, du fait du manque de détails, il est souvent difficile de déterminer dans quelle mesure un avantage est effectivement conféré ou d'identifier le bénéficiaire de la subvention.

Malgré leurs insuffisances, notamment en ce qui concerne la comparabilité entre pays, les rapports d'examen des politiques commerciales sont l'une des rares sources d'information sur les subventions recueillies de manière systématique, pour un large éventail de pays et d'activités économiques.

La structure de la présente section a été déterminée dans une large mesure par les données disponibles. Elle commence par la présentation d'une vue d'ensemble dont l'objectif est double. Premièrement, elle tente de donner une idée de l'évolution de l'utilisation des subventions dans le temps et suivant les régions et les pays. Deuxièmement, elle compare, pour un certain nombre de pays, les renseignements sur le montant des subventions provenant de différentes sources, à savoir les statistiques des comptes nationaux, les rapports nationaux sur les subventions et les notifications à l'OMC. Elle illustre ainsi les implications, pour la mesure des subventions des différences dans les définitions des subventions.<sup>166</sup> La section contenant la vue d'ensemble est suivie de trois sous-sections portant sur des secteurs particuliers: l'agriculture, l'industrie et les services. La quantité et la qualité des données disponibles pour chaque secteur diffèrent sensiblement; les renseignements concernant le secteur agricole sont probablement les plus complets alors que ceux qui concernent le secteur des services peuvent difficilement être utilisés à des fins d'analyse statistique. Bon nombre des constatations présentées dans le rapport doivent être interprétées avec prudence, compte tenu des limitations méthodologiques et des lacunes dans les renseignements sur lesquels elles se fondent.

## 1. VUE D'ENSEMBLE

Les renseignements uniformes les plus généraux sur les subventions se trouvent dans les statistiques des comptes nationaux, qui contiennent des données concernant l'ensemble des pays. La définition des subventions utilisée dans ces statistiques a été analysée de manière assez détaillée dans la section B du présent rapport. Il a été dit dans cette section que cette définition est assez étroite, par exemple parce qu'elle ne comprend qu'une forme particulière de subventionnement, à savoir les versements directs effectués par les pouvoirs publics. D'autres subventions, telles que les réductions d'impôt et les garanties de prêts ne sont pas incluses dans cette définition. Par contre, tous les échelons du gouvernement et tous les secteurs sont, en principe, pris en compte.

<sup>166</sup> Différentes définitions des subventions ont été analysées dans la section B.

Les principales sources de données sur les subventions telles que définies dans les statistiques des comptes nationaux sont a) la base de données de l'OCDE sur les statistiques des comptes nationaux, fournie par Olisnet, b) la publication de l'ONU intitulée National Accounts Statistics et c) les sources nationales. Ces dernières fournissent, dans certains cas, une ventilation des subventions par secteur et par fonction, ce que l'on ne trouve pas dans les sources internationales. On y trouve aussi parfois une ventilation par échelon du gouvernement (niveau fédéral/central, niveau des États et niveau local). Il est rare que les données soient ventilées à la fois par secteur et par échelon du gouvernement. Les statistiques des comptes nationaux provenant de sources nationales ont été utilisées dans cette section pour donner des renseignements sur la ventilation sectorielle des subventions nationales. Ces renseignements ne sont disponibles que pour quelques pays, notamment l'Allemagne, le Brésil, la Colombie et l'Inde.

Les statistiques des finances publiques sont la deuxième source d'informations sur les subventions nationales. On trouve ces informations sous une forme compacte, et normalisée dans le Government Finance Statistics Yearbook (GFS) du FMI. Celui-ci indique le montant global des subventions accordées par les pouvoirs publics mais aussi leur ventilation entre les autorités centrales (fédérales), des États ou locales. Dans la plupart des cas, les subventions fédérales prédominent, mais parfois elles représentent moins de la moitié du total (par exemple au Canada). Les subventions déclarées conformément au GFS 2001 sont très comparables à celles qui sont mentionnées dans le Système de comptabilité nationale (pour les pays développés). Les sources nationales de données sur les finances publiques fournissent souvent des statistiques encore plus détaillées que celles qui sont publiées au plan international, mais, bien souvent, ces renseignements ne sont pas uniformisés.

Outre les statistiques des comptes nationaux et le GFS, on trouve aussi des études nationales et supranationales sur les subventions à l'échelle de l'économie. Des études de genre ne sont publiées que pour un nombre très limité de pays, dont l'Australie (Productivity Commission, Trade and Assistance Review), l'Allemagne (Ministère des finances, Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen) et, au niveau supranational, l'Union européenne (Commission européenne, Tableau de bord des aides d'État). Ces études ont l'avantage d'offrir une grande quantité de renseignements détaillés que l'on ne trouve pas dans les statistiques des comptes ni dans le GFS, ce qui explique pourquoi ils sont inclus dans le présent rapport. La mention fréquente des subventions accordées en Australie, dans l'Union européenne et, dans une moindre mesure, en Allemagne tient donc entièrement au fait que des renseignements détaillés et complets sur ces subventions sont à la disposition du grand public.

Quant aux notifications des Membres de l'OMC, l'Accord SMC, l'Accord sur l'agriculture et l'article XVI du GATT de 1994 exigent que les Membres fournissent des renseignements sur leur recours aux subventions. Les Membres sont tenus de notifier à des intervalles réguliers toutes les subventions spécifiques. Ils sont également tenus, conformément à l'article XVI du GATT de 1994, de notifier toutes les autres subventions qui ont "directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit du territoire [du Membre] ou de réduire les importations de ce produit sur son territoire". Les notifications à l'OMC sont donc, en principe, une source assez exceptionnelle de renseignements sur le recours aux subventions.

Certaines subventions peuvent donner lieu à une action ou sont prohibées en vertu des Accords de l'OMC. Les Membres en sont bien conscients lorsqu'ils établissent leurs notifications. L'article 25.7 de l'Accord SMC semble vouloir les encourager à fournir des renseignements puisqu'il indique clairement que la notification d'une mesure ne préjuge ni du statut juridique de celle-ci au regard du GATT de 1994 et du présent accord, ni de ses effets au sens de l'Accord SMC, ni encore de la nature de la mesure elle-même. Même ainsi, de nombreux Membres de l'OMC ne respectent pas leur obligation de notification aux intervalles prescrits. Des explications plus détaillées sont données à ce sujet dans l'encadré 13 où l'on trouvera aussi d'autres mises en garde concernant la qualité des renseignements quantitatifs fournis dans les notifications présentées à l'OMC au titre de l'Accord SMC.

### Encadré 13: Note technique sur la compilation des données quantitatives figurant dans les notifications présentées à l'OMC conformément à l'Accord SMC

L'article 25.1 de l'Accord SMC et l'article XVI du GATT de 1994 exigent que les Membres de l'OMC fournissent des renseignements sur les subventions accordées sur leur territoire. Les Membres sont tenus de présenter une nouvelle notification complète de toutes les subventions spécifiques tous les trois ans, et des notifications mises à jour chaque année dans l'intervalle. La fréquence des notifications a été discutée au sein du Comité des subventions et des mesures compensatoires en mai 2001 et les Membres sont convenus que leurs ressources seraient mieux utilisées s'ils donnaient la priorité maximale à la présentation de nouvelles notifications complètes tous les deux ans et une moindre priorité aux notifications de mise à jour annuelles.

Les Membres ne respectent pas tous leur obligation de notification à la fréquence prévue. Vingt-neuf des 149 Membres actuels de l'OMC n'ont à ce jour présenté aucune notification conformément à l'article 25.1 de l'Accord SMC ou à l'article XVI du GATT de 1994. Ces Membres sont notamment des PMA, comme le Bangladesh et la Tanzanie, mais aussi d'autres pays comme le Kenya, le Koweït et Malte. D'autres Membres comme le Chili, la Colombie, le Mexique et la Nouvelle-Zélande ne fournissent pas de renseignements quantitatifs sur leurs programmes de subventions ou ne les fournissent pas systématiquement. De ce fait, la plupart du temps des renseignements ne sont disponibles que pour moins de la moitié des Membres de l'OMC.<sup>1</sup>

Les renseignements utilisés dans le présent rapport concernent seulement les programmes pour lesquels on dispose de renseignements quantitatifs. L'article 25.3 exige que les Membres fournissent des renseignements sur le montant unitaire des subventions ou, "dans les cas où cela n'est pas possible, [le] montant total ou [le] montant annuel budgétisé de la subvention". Néanmoins, les Membres indiquent fréquemment dans leurs notifications qu'aucun renseignement sur le montant de la subvention n'est disponible. Le montant "unitaire" des subventions est probablement le renseignement le plus utile aux partenaires commerciaux car il indique dans quelle mesure les subventions peuvent influencer sur les coûts des concurrents dans le pays qui accorde la subvention et/ou sur les prix du marché qui en résultent. La présente section utilise au contraire les renseignements sur les montants annuels budgétés pour les programmes de subventions car cela facilite la comparaison avec les renseignements provenant d'autres sources. L'article 25.3 exige en outre que les Membres fournissent une évaluation des effets des subventions sur le commerce mais ces renseignements ne sont presque jamais communiqués.

En général, les renseignements quantitatifs fournis dans les notifications sont caractérisés par un manque de clarté et de cohérence, par exemple en ce qui concerne l'unité de mesure et/ou la monnaie utilisée. De plus, on a l'impression que les programmes ne sont pas tous notifiés de manière cohérente car il arrive que certains disparaissent brusquement puis réapparaissent dans les notifications. La compilation des renseignements figurant dans les notifications nécessite donc une grande part d'interprétation et l'analyse qui en est faite doit être considérée avec prudence.

<sup>1</sup> On ne peut pas en conclure que les Membres qui ne fournissent pas de renseignements sur les subventions pour une année donnée n'accordent pas de subventions cette année-là. En fait, l'article 25.6 de l'Accord SMC stipule que les Membres qui estiment qu'ils n'accordent pas de subvention spécifique doivent en informer par écrit le Secrétariat de l'OMC. L'Albanie, par exemple, a indiqué dans une notification que: "Conformément à l'article 25.1 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires et à l'article XVI:1 du GATT de 1994, le gouvernement albanais vous informe que l'Albanie n'accorde ni ne maintient sur son territoire aucune subvention au sens de l'article 1.1 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires qui soit spécifique au sens de l'article 2 de cet Accord, ou qui ait directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations de son territoire ou de réduire les importations sur son territoire au sens de l'article XVI:1 du GATT de 1994." (G/SCM/N/123/ALB)

## a) Tentative d'examen de l'incidence des subventions dans une perspective historique et transnationale

La description de l'évolution et de la structure des subventions figurant ci-après se fonde sur les renseignements fournis dans les statistiques des comptes nationaux. Les renseignements provenant d'autres sources sont indiqués dans chaque cas. Il faut garder à l'esprit les limites des données sur les subventions fondées sur les statistiques des comptes nationaux en lisant les conclusions présentées ci-après.

Outre l'importance des subventions en termes absolus, leur évolution historique par pays et à l'échelle mondiale est d'un grand intérêt. En ce qui concerne leur valeur absolue, il semble que 21 pays développés ont dépensé en 2003 près de 250 milliards de dollars à titre de subventions. Dans le monde entier, les pouvoirs publics ont accordé plus de 300 milliards de dollars. En ce qui concerne l'évolution à long terme, le niveau des subventions au plan national, le ratio des subventions au PIB peut être indiqué, pour la plupart des pays développés, depuis les années 60 et même parfois depuis les années 50 (tableau 6). Si l'on considère les moyennes décennales de ce ratio, on voit qu'il a été beaucoup plus élevé dans les années 70 et 80 que dans les années 60 ou 90. Dans les années 90 et pendant la période 2000-2004, il a nettement diminué par rapport au niveau des années 70 et 80 dans l'Union européenne (15), en Norvège, au Canada et au Japon. Aux États-Unis, il est resté assez stable. Pendant toute la période 1960-2004, le niveau des subventions dans ce pays, mesuré par les statistiques des comptes nationaux, a représenté environ 0,5 pour cent du PIB, ce qui était moins que dans les autres pays développés. Les pays européens indiquent un niveau de subventionnement beaucoup plus élevé tandis que le Japon se situe entre les États-Unis et l'Union européenne. Le niveau de subventionnement au Canada était assez proche de celui de l'Union européenne, alors que ceux de la Norvège et de la Suisse étaient supérieurs.

**Tableau 6**  
**Évolution à long terme du niveau des subventions dans les pays développés, 1950-2004**  
 (en pourcentage, ratio des subventions au PIB)

	1950-60	1960-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000-04
Allemagne	0,5	1,4	2,2	2,2	2,0	1,5
Autriche	...	2,0	2,3	2,9	2,9	3,1
Belgique	...	2,0	3,3	3,5	2,1	1,5
Espagne	...	...	1,2	2,3	1,9	1,1
France	...	...	2,2	2,8	1,8	1,3
Italie	...	...	2,5	3,4	1,9	1,1
Royaume-Uni	1,8	1,9	2,4	1,9	0,8	0,6
Suède	...	...	2,8	4,6	3,9	1,5
<b>UE (12 séries jointes)</b>	...	...	2,2	2,8	2,0	1,4
<b>UE (15 séries jointes)</b>	...	...	2,3	2,8	1,9	1,2
Norvège	4,5	3,9	5,2	4,5	3,7	2,2
Suisse	...	...	...	...	4,1	4,0
Australie	...	...	1,1	1,6	1,3	1,3
Japon	0,4	0,8	1,3	1,2	0,8	0,8
Canada	0,4	...	1,6	2,4	1,3	1,2
États-Unis	0,1	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4

Note: Pour les années 1950-1960, la période couverte n'est pas toujours complète. Les chiffres relatifs à l'Allemagne concernent l'Allemagne de l'Ouest jusqu'en 1989.

Source: OCDE, Statistiques des comptes nationaux.

En ce qui concerne l'évolution plus récente des subventions, les données fournies par les comptes nationaux depuis 2000 indiquent que le niveau des subventions a été assez stable et historiquement bas. Le ratio moyen des subventions au PIB des pays développés (pondéré en fonction de la valeur) a été chaque année égal ou légèrement inférieur à 1 pour cent entre 1998 et 2003. Le ratio moyen de l'UE (15) a stagné à son niveau le plus bas, soit 1,2 pour cent, de 2000 à 2002 et est remonté à 1,6 pour cent en 2003. En Australie, le ratio

est resté inchangé à 1,3 pour cent de 2000 à 2003. Aux États-Unis, il a atteint un sommet en 2001 (en partie à cause des subventions spéciales accordées aux compagnies aériennes américaines), mais en 2004 la valeur nominale des subventions était tombée au-dessous du niveau atteint en 2000. Au Japon, le taux était de 0,9 pour cent en 2000 et il est resté inchangé à 0,8 pour cent de 2001 à 2003. La stabilité du niveau des subventions est confirmée aussi par la valeur arithmétique médiane et moyenne du ratio des subventions au PIB de tous les pays développés, qui est resté de l'ordre de 1,5 pour cent entre 2000 et 2003.

Pour les pays en développement, les données sont plus éparées. Il n'est donc pas possible de formuler une conclusion générale mais les données fragmentaires dont on dispose donnent à penser que l'évolution n'est pas uniforme. Au Brésil, le ratio a diminué entre 2000-01 et 2002-03 (de 0,4 à 0,2 pour cent), alors qu'il a augmenté en Inde, passant de 2,5 pour cent en moyenne pendant les exercices 1999-2000 et 2000-01 à 2,9 pour cent en moyenne pendant les exercices 2002-03 et 2003-04.

On pense souvent que le niveau des subventions est plus faible dans les pays en développement que dans les pays développés. De fait, d'après les données des comptes nationaux pour les années 1998 à 2002, la part des subventions dans les dépenses totales de l'État et dans le PIB des pays en développement semble plus faible que dans les pays développés, comme le montre le tableau 7 (et le tableau 1 de l'Appendice). À partir d'un échantillon de 22 pays développés et de 31 pays en développement, on a constaté que le ratio arithmétique moyen pour cette période était de 0,6 pour cent pour les pays en développement, soit moins de la moitié du ratio correspondant pour l'échantillon des pays développés (1,4 pour cent). La différence entre les pays en développement et développés est également marquée pour le ratio des subventions aux dépenses publiques (4,4 pour cent et 8,2 pour cent, respectivement).<sup>167</sup>

**Tableau 7**  
**Aperçu des subventions au niveau mondial par rapport aux dépenses publiques et au PIB, 1998-2002**  
(en pourcentage)

	Pourcentage de la consommation finale des administrations publiques <sup>a</sup>	Pourcentage du PIB
Tous pays (69)		
Médiane	5,5	0,9
Moyenne	6,6	1,2
Maximum	36,1	5,7
Minimum	0,2	0,0
Pays développés (22)		
Médiane	6,7	1,4
Moyenne	8,2	1,5
Maximum	36,1	4,1
Minimum	0,9	0,2
Pays en développement (31)		
Médiane	3,3	0,5
Moyenne	4,4	0,6
Maximum	21,0	2,6
Minimum	0,2	0,0

<sup>a</sup> General Government Final Consumption Expenditure.

Source: OCDE, Statistiques des comptes nationaux, ONU, National Accounts Statistics, FMI, Staff reports, Article 4 consultations, et statistiques nationales.

Des subventions sont accordées par les pouvoirs publics au niveau central, à celui des États ou au niveau local et même parfois au niveau supranational. Pour l'année 2003, on a constaté une variation importante de la part relative des subventions accordées au niveau central dans les subventions publiques totales, comme le montre le tableau 2 de l'Appendice.<sup>168</sup> Il est donc important de savoir quel niveau du gouvernement est visé par une analyse particulière des subventions. Dans certains pays, le gouvernement fédéral est à l'origine de plus de 90 pour cent des dépenses totales au titre des subventions (États-Unis, Finlande et Portugal, par exemple) alors que dans d'autres, sa part est inférieure à la moitié de ces dépenses (Canada, 25 pour cent; Allemagne, 35 pour cent; Belgique et Japon, 49 pour cent, par exemple). Dans la plupart des pays examinés, la part du gouvernement fédéral dans les dépenses totales au titre des subventions est de l'ordre de 60 à 70 pour cent (France, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni, par exemple). Là encore, les données relatives aux pays en développement sont plus difficiles à obtenir, en particulier pour les années les plus récentes. Dans le cas du Brésil et de

<sup>167</sup> Pour les pays développés, le ratio moyen pondéré est sensiblement plus faible que le ratio arithmétique moyen car le poids des grandes économies ayant des ratios faibles (par exemple États-Unis et Japon) est plus grand que dans le calcul de la moyenne simple. Pendant la période 1998-2002, le ratio moyen des subventions au PIB dans les pays développés était de 1,5 pour cent tandis que la moyenne pondérée était de 0,95 pour cent.

<sup>168</sup> On entend par subventions "générales" le montant total des subventions selon la terminologie des sources statistiques pertinentes du FMI.



l'Inde, la part respective du gouvernement fédéral dans les dépenses totales au titre des subventions était de 77 et 55 pour cent, respectivement.<sup>169</sup>

La façon dont sont traités les allègements fiscaux est l'une des principales différences entre les données sur les subventions fournies par les statistiques des comptes nationaux et celles qui proviennent des rapports (supra-)nationaux sur les subventions. Pour se faire une première idée approximative de l'importance relative des aides directes et des allègements fiscaux dans les subventions totales, il faut examiner les études spéciales qui font état des unes et des autres. Dans le cas de l'Australie (et pour la gamme limitée de secteurs et d'entités gouvernementales couverts), il semble que les subventions sous la forme d'avantages fiscaux sont aussi importantes que les versements directs notifiés comme dépenses budgétaires. En Allemagne, la part des avantages fiscaux dans les subventions totales était de 46 pour cent pour l'ensemble des entités gouvernementales et de près des deux tiers au seul niveau fédéral.<sup>170</sup> Dans le cas de l'UE, la majorité des subventions accordées par les États membres pour l'industrie manufacturière et les services revêtent la forme de dons (67 pour cent pendant la période 2001-03).<sup>171</sup> Les exonérations et les reports d'impôts représentent 25,3 pour cent, le reste consistant en prêts à des conditions de faveur, en garanties et en prises de participation. Toutefois, l'utilisation des différents instruments varie considérablement entre les États membres de l'UE.

## b) Quel est le montant des subventions accordées par les pays d'après les différentes sources de données ?

Il est intéressant en soi de comparer les renseignements sur l'utilisation des subventions fournis par les différentes sources de données car cela permet de jauger les connaissances effectives sur l'incidence des subventions. La présente sous-section compare les renseignements provenant des statistiques des comptes nationaux, des examens des subventions effectués par un certain nombre de pays et des notifications présentées à l'OMC. Cette comparaison permet donc aussi de déterminer dans quelle mesure l'obligation de notification dans le cadre de l'OMC atteint son but, à savoir assurer la transparence en ce qui concerne le recours aux subventions.

### i) Incidence au niveau national et supranational

Lorsque l'on compare les renseignements provenant de différentes sources de données, il faut garder à l'esprit les différentes définitions des subventions qui sont utilisées. Il est difficile *a priori* de déterminer si la définition des subventions donnée dans les statistiques des comptes nationaux est plus large ou plus étroite que celle utilisée dans les examens des subventions (supra-)nationaux mentionnés plus haut. Dans le cas du rapport sur les subventions du gouvernement allemand, toutes les subventions visées dans les statistiques des comptes nationaux sont également couvertes dans l'examen des subventions et l'élément subvention des avantages fiscaux est lui aussi indiqué. Par conséquent, le niveau global des subventions indiqué dans le rapport sur les subventions est nettement plus élevé que celui qui est indiqué dans les statistiques des comptes nationaux allemands (par exemple pour l'année 2000, l'étude du gouvernement indique que les subventions atteignent 59,4 milliards d'euros alors que, d'après les statistiques des comptes nationaux, elles ne s'élèvent qu'à 40,7 milliards d'euros). En ce qui concerne les subventions accordées par le gouvernement fédéral, les statistiques des comptes nationaux font état de subventions d'un montant de 10,5 milliards d'euros en 2000 alors que l'examen des subventions donne un chiffre de 23,1 milliards d'euros, avantages fiscaux compris.

Dans l'examen du commerce et de l'assistance effectué pour 2003-04 par la Commission de la productivité australienne, toutes les subventions qui sont considérées comme ne faussant pas la concurrence sont exclues de l'examen. La quasi-totalité des subventions accordées au niveau des États et au niveau local sont également

<sup>169</sup> Le fait que la part du gouvernement fédéral dans les dépenses totales au titre des subventions varie considérablement devrait alerter tous ceux qui étudient en détail les programmes de subventions au seul niveau fédéral. À cet égard, l'examen détaillé de l'aide budgétaire, effectué par la Commission de la productivité australienne, ne fournit des renseignements que sur environ la moitié des subventions accordées par des autorités australiennes (cette portée limitée est bien signalée par les auteurs du rapport).

<sup>170</sup> Données pour l'année 2002, voir le 19<sup>ème</sup> Subventionsbericht, page 27, tableau 9.

<sup>171</sup> Voir le graphique 5 dans le Tableau de bord des aides d'État de l'UE au printemps 2005.

exclus, ce qui représentait, pendant l'exercice financier 2002-03, la moitié des subventions comptabilisées dans les statistiques des comptes nationaux (voir le tableau 2 de l'Appendice). Les montants qui ne figurent pas dans le rapport de la Productivity Commission dépassent de loin les montants inclus correspondant à des réductions/ou exonérations d'impôt (voir le tableau 8).<sup>172</sup>

**Tableau 8**  
**Dépenses au titre des subventions d'après différentes sources, 1998-2002**  
(Moyennes pour la période, en milliards de dollars)

	Données des comptes nationaux	Examen national/supranational	Notifications à l'OMC
<b>Pays développés</b>			
Allemagne	33,7	56,9 <sup>a</sup>	3,1
Australie	4,7	2,3 <sup>b</sup>	0,3
Canada	7,7	...	0,9
États-Unis (niveau fédéral)	41,5	...	16,2
États-Unis (totalité)	43,5	...	16,3
Japan	34,3	...	4,2
Norway	4,1	...	2,9
Switzerland	10,8	...	0,7
UE (15) - total	109,0	...	96,3
UE (15) niveau communautaire	...	...	82,4
UE (15) niveau des Membres	...	80,3 <sup>c</sup>	13,9
<b>Pays en développement</b>			
Afrique du Sud	0,9	...	...
Brésil	2,0	...	1,7
Chine	13,2 <sup>d</sup>	...	...
Corée, Rép. de	1,0	...	1,3
Inde	12,2	...	...

<sup>a</sup> Tous niveaux (y compris l'UE) et tous secteurs.

<sup>b</sup> Principalement au niveau fédéral, certains secteurs seulement.

<sup>c</sup> Y compris des subventions aux chemins de fer ayant fait l'objet d'une estimation partielle.

<sup>d</sup> Niveau de l'État. Période 2000-02.

Source: Bundesministerium der Finanzen (2003), Commission européenne (CE) (2005a), FMI (2005), Productivity Commission (2004) et Secrétariat de l'OMC.

La définition des "pouvoirs publics" dans l'Accord SMC est assez générale puisqu'elle inclut toutes les unités administratives aux échelons fédéral, des États et local ainsi que tout autre "organisme public". Comme on l'a vu dans la section B, la définition donnée dans l'Accord SMC, couvrant diverses formes de subventions, est aussi assez large puisqu'elle inclut les transferts directs de fonds, les crédits d'impôt et les transferts directs potentiels. La définition couvre aussi la deuxième catégorie de subventions, à savoir celles qui existent lorsque "les pouvoirs publics fournissent des biens ou des services autres qu'une infrastructure générale, ou achètent des biens", pour reprendre les termes de l'Accord. Les notifications au titre de l'Accord SMC portent uniquement sur les biens. Les subventions aux secteurs de services ne sont pas visées par les prescriptions en matière de notification à l'OMC.<sup>173</sup> Les données empiriques montrent que les subventions au secteur de services représentent une part importante des subventions publiques mentionnées dans les statistiques des comptes nationaux ou dans les statistiques des finances publiques.<sup>174</sup> Lorsque l'on compare les données sur les subventions fournies dans les notifications à l'OMC à celles qui figurent dans les statistiques des comptes nationaux, il faut se souvenir que les unes et les

<sup>172</sup> Il est vrai que la Productivity Commission ajoute une estimation de l'équivalent subvention de la structure tarifaire qui peut être assez important dans certains secteurs. Toutefois, l'élément subvention des droits de douane n'est pas disponible pour les autres pays et il n'est donc pas pris en compte dans nos comparaisons.

<sup>173</sup> Certaines notifications contiennent certes des renseignements sur les subventions aux secteurs de services. Mais leur valeur est généralement négligeable dans les notifications.

<sup>174</sup> Les entreprises du secteur des services en Allemagne (privées et publiques) ont reçu deux tiers (23,8 milliards d'euros) du total des subventions accordées aux entreprises résidentes en 2003. (Source: Office statistique fédéral, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Produktions und Importabgaben sowie Subventionen. Gliederung nach Wirtschaftsbereichen, 2005).



autres utilisent une définition analogue des pouvoirs publics, mais que les premières couvrent davantage de formes de subventions, en particulier les avantages fiscaux, alors que les secondes ont une portée sectorielle beaucoup plus vaste du fait de l'inclusion des industries de services. En outre, les données contenues dans les notifications sont en principe limitées aux "subventions spécifiques", ce qui peut signifier que les subventions horizontales – c'est-à-dire celles qui ne sont pas expressément destinées à un secteur – ne sont pas toujours incluses. Quand on interprète les renseignements quantitatifs présentés ici sur les notifications à l'OMC, il faut garder à l'esprit un certain nombre de problèmes techniques. Ceux-ci sont expliqués dans l'encadré 13.

Non seulement la comparaison des données sur les subventions provenant de diverses sources pour la période 1998-2002 fait apparaître d'importantes disparités, mais encore elle soulève des questions sur l'exhaustivité des notifications présentées par les Membres de l'OMC. Pour les États-Unis, le montant annuel moyen déclaré pour cette période de quatre ans, comprenant les subventions accordées par les États et au niveau local, s'élevait à 16,3 milliards de dollars, soit moins de la moitié du montant déclaré dans les comptes nationaux (43,5 milliards de dollars). Au Japon, les notifications font état d'un montant de 4,2 milliards de dollars au titre des subventions alors que les comptes nationaux donnent un chiffre de 34,3 milliards de dollars. L'Australie notifie à l'OMC des subventions d'un montant de 0,3 milliard de dollars alors que dans les comptes nationaux, elles s'élèvent à 4,7 milliards de dollars. Pour l'UE (15), les notifications indiquent un montant de 96,3 milliards de dollars (pour la Communauté et les membres pris ensemble), ce qui n'est pas très éloigné du chiffre de 109 milliards de dollars donné par les comptes nationaux et du montant de 80,3 milliards de dollars figurant dans le Tableau de bord de l'UE (qui exclut les subventions accordées par l'UE). Comme nous l'avons dit plus haut, l'exclusion des services dans les prescriptions en matière de notification et l'absence de quantification de nombreux programmes de subventions dans les notifications expliquent en grande partie les disparités.

## ii) Répartition sectorielle

Les subventions sont rarement ventilées par branche de production dans les données récapitulatives des comptes nationaux. Cette information figure dans les statistiques des comptes nationaux de quelques pays (Allemagne, Brésil, Colombie et Inde). Pour les États-Unis, seule une ventilation très générale entre cinq branches de production est publiée. Des rapports réguliers spécifiques sur les subventions par branche sont établis dans au moins deux pays (Allemagne et Australie) et par la Commission européenne concernant les subventions accordées par les États membres. Il n'est pas facile d'analyser la ventilation par branche figurant dans ces rapports. Premièrement, le montant total des subventions accordées et le montant ventilé par branche diffèrent souvent car certaines subventions ne sont pas réservées à une branche particulière mais ont un caractère général. Ces subventions sont parfois appelées subventions "horizontales". Deuxièmement, la comparabilité des différents rapports sur les subventions et des données tirées des statistiques des comptes nationaux est assez limitée du fait des différences dans la définition des subventions, comme on l'a vu plus haut.

Dans l'état actuel des données, il est impossible de faire une estimation de la ventilation sectorielle des subventions globales. On peut cependant obtenir quelques indications sur la répartition sectorielle des subventions. La première observation que l'on peut faire est que les données disponibles indiquent que la répartition sectorielle des subventions varie beaucoup d'un pays à l'autre. Pour la Colombie et le Brésil, les données indiquent que la part de l'agriculture est faible (moins de 20 pour cent) tandis que celle des services est importante (plus de 50 pour cent). En Inde, la part des subventions à l'agriculture est très importante (plus de 50 pour cent), suivie par celle de l'industrie (environ un cinquième) et celle des services (environ un huitième).<sup>175</sup>

Parmi les membres de l'UE, la part des différentes branches de production dans les subventions nationales varie considérablement (en excluant les subventions accordées directement par l'UE, qui concernent essentiellement l'agriculture et la pêche). D'après les données du Tableau de bord de l'UE, les aides d'État accordées par les pays membres, à l'exclusion des subventions au transport ferroviaire, sont concentrées dans le secteur industriel (plus des deux tiers en 2003). La majeure partie de ces aides vont au secteur manufacturier mais,

<sup>175</sup> Inde, Bureau central de la statistique (CSO), Statistiques des comptes nationaux 2005, site Web [http://mospi.nic.in/mospi\\_cso\\_rept\\_pubn.htm](http://mospi.nic.in/mospi_cso_rept_pubn.htm), visité en janvier 2006. Pour la répartition sectorielle en Inde, seules ont été prises en compte les subventions destinées aux "services économiques" qui couvrent plus de 90 pour cent des subventions comptabilisées dans les statistiques des comptes nationaux.

dans certains cas, les subventions au secteur charbonnier représentent aussi une part importante. La part des subventions aux services est faible (moins de 10 pour cent pour l'ensemble des pays). Le Portugal fait exception parmi les membres de l'UE, près des deux tiers des subventions allant aux services (voir le tableau 3 de la mise à jour du Tableau de bord de l'UE du printemps 2005, page 16). En ajoutant les subventions accordées par l'UE (qui concernent essentiellement l'agriculture et la pêche), la part de l'agriculture augmente sensiblement et celle des services diminue encore plus.

L'Examen annuel du commerce et de l'assistance, effectué par la Commission de la productivité australienne, donne quelques détails sur la répartition sectorielle des subventions. Si l'on exclut les subventions qui ne sont pas attribuées à un secteur particulier, on constate qu'en Australie, les subventions vont surtout au secteur industriel (en particulier, les véhicules automobiles); un quart va à l'agriculture et un cinquième aux services.<sup>176</sup>

Les notifications à l'OMC fournissent aussi des renseignements sur la répartition sectorielle des subventions; ces renseignements ont été utilisés pour établir le tableau 9. L'article 25.4 exige que les Membres structurent leurs notifications par produit ou par secteur si les subventions sont accordées pour des produits ou à des secteurs spécifiques. Le titre d'un programme de subvention indique donc souvent si la subvention est destinée au secteur agricole ou à l'industrie. Dans d'autres cas, le nom de l'autorité qui accorde la subvention ou la description du programme a été utilisé pour classer les renseignements. Tous les programmes qui ne pouvaient pas être attribués clairement au secteur agricole ou au secteur industriel ont été classés comme "programmes horizontaux". Cette catégorie comprend, par exemple, les programmes régionaux et les programmes de R-D.

**Tableau 9**  
**Répartition sectorielle des subventions notifiées par certains Membres de l'OMC, moyenne annuelle, 1999-2002**  
(en pourcentage)

	Agriculture	Industrie	Horizontal
Australie	30	51	19
Communautés européennes	42	8	50
États-Unis	60	8	32
Japon	78	22	0
UE (15)	1	19	80

Source: Secrétariat de l'OMC.

La ventilation sectorielle des subventions indiquée dans les notifications montre que l'agriculture a une part beaucoup plus importante que l'industrie dans le total des subventions pour l'UE (15) au niveau communautaire, pour le Japon et pour les États-Unis. En Australie, toutefois, c'est l'industrie qui a la plus grande part. La part des subventions horizontales varie aussi beaucoup: elle est nulle au Japon et elle représente la moitié du total dans le cas de l'UE (15).

### c) Conclusions

En résumé, le choix de la méthode de mesure des subventions (statistiques des comptes nationaux, examens spécifiques ou notifications à l'OMC) a une incidence notable non seulement sur le niveau des subventions mais aussi sur leur composition par industrie ou instrument (dons ou avantages fiscaux). Eu égard à l'incertitude entourant les estimations des subventions à l'échelle de l'économie, il est probable que les sources de données par branche de production comme celles qui concernent l'agriculture et la pêche sont plus fiables aux fins de l'analyse économique.

La comparaison faite dans cette section entre les notifications des Membres de l'OMC et les données sur les subventions provenant d'autres sources amène à s'interroger sur le caractère exhaustif de ces notifications. Il n'est donc pas certain que l'obligation de notification ait jusqu'à présent atteint son objectif, qui est d'accroître la transparence en ce qui concerne l'utilisation des subventions par les Membres de l'OMC.

<sup>176</sup> Les données se rapportent à l'exercice 2003-04. Voir le tableau 2.1 de l'Examen du commerce et de l'assistance 2003-04.

**Tableau 1 de l'Appendice**  
**Subventions, dépenses publiques et PIB, 1998-2002**

(en pourcentage, moyenne pour la période)

Pays	Subventions en pourcentage de dépenses publiques Moyenne	Subventions en pourcentage du PIB	Pays	Subventions en pourcentage de dépenses publiques Moyenne	Subventions en pourcentage du PIB
<b>Pays développés</b>			<b>Pays en développement</b>		
Amérique du Nord			Amérique du Sud et Amérique centrale		
Canada	5,8	1,1	Mexique	3,3	0,4
États-Unis	3,1	0,5	Amérique du Sud et Amérique centrale		
Europe			Antilles néerlandaises <sup>a</sup>	3,3	0,8
Allemagne	8,7	1,7	Aruba <sup>b</sup>	1,1	0,2
Autriche	16,4	3,0	Brésil	1,8	0,3
Belgique	6,9	1,5	Chili <sup>c</sup>	3,6	0,4
Bulgarie	11,7	2,0	Colombie <sup>c</sup>	3,4	0,7
Danemark	8,6	2,2	Costa Rica	6,8	0,9
Espagne	6,5	1,1	El Salvador	0,2	0,0
Estonie <sup>c</sup>	5,1	1,1	Panama	3,2	0,5
Finlande	7,1	1,5	Rép. bolivarienne du Venezuela	3,1	0,2
France	5,6	1,3	Trinité-et-Tobago <sup>c</sup>	7,0	0,9
Grèce	0,9	0,2	Afrique		
Hongrie	7,6	1,7	Afrique du Sud	3,9	0,7
Irlande	5,4	0,8	Bénin <sup>a</sup>	0,9	0,1
Islande	7,1	1,7	Botswana	1,6	0,5
Italie	6,6	1,2	Côte d'Ivoire <sup>b</sup>	3,9	0,6
Lettonie	5,3	1,1	Kenya	0,3	0,1
Lituanie	4,2	0,9	Maroca	10,8	1,8
Luxembourg	9,6	1,6	Mozambique <sup>c</sup>	1,0	0,1
Norvège	11,7	2,3	Namibie <sup>c</sup>	1,2	0,3
Pays-Bas	6,5	1,5	Nigéria <sup>d</sup>	0,2	0,0
Pologne	4,3	0,7	Tunisie	10,3	1,6
Portugal	6,9	1,4		0,0	0,0
République tchèque	12,7	2,8	Moyen-Orient		
Royaume-Uni	2,8	0,5	Iran, République islamique de	11,7	1,6
Slovaquie	11,7	2,3	Israël	2,6	0,7
Suède	6,4	1,8	Koweït <sup>a</sup>	1,2	0,3
Suisse	36,1	4,1	Oman <sup>c</sup>	0,6	0,1
Union européenne (25)	6,8	1,5	Qatar <sup>c</sup>	0,4	0,1
Asie			Asie (pays en développement)		
Australie	6,7	1,2	Chine <sup>e</sup>	5,7	1,1
Japon	4,9	0,8	Corée, République de	1,7	0,2
Communauté des États indépendants (CEI)			Inde	21,0	2,6
Arménie	6,1	0,7	Malaisie	7,9	1,0
Azerbaïdjan	8,7	1,3	Mongolie <sup>b</sup>	0,7	0,3
Bélarus	28,1	5,7	Philippines	2,4	0,3
Fédération de Russie	14,9	2,5	Sri Lanka	4,8	0,7
Kazakhstan	1,3	0,1	Taïpei chinois	3,8	0,5
Kirghizistan	4,1	0,8	Thaïlande	3,8	0,4
République de Moldova	8,1	1,4			
Ukraine	11,3	2,3			

<sup>a</sup> Moyenne 1998-99; <sup>b</sup> Moyenne 1998-2000; <sup>c</sup> Moyenne 1998-2001 <sup>d</sup> Moyenne 1999-2002; <sup>e</sup> Moyenne 2000-02.

Sources: OCDE, Statistiques des comptes nationaux; ONU, National Accounts Statistics; FMI, Staff reports, Article 4 consultations, et statistiques nationales.

Tableau 2 de l'Appendice

**Subventions accordées par les administrations publiques et par l'administration centrale dans certains pays, en 2003**

(en pourcentage)

	Année	Subventions en pourcentage du PIB		Part de l'administration centrale dans le total des subventions publiques
		Administrations publiques	Administration centrale	
<b>Pays développés</b>				
États-Unis	2003	0,4	0,4	99,7
Canada	2003	1,2	0,3	25,4
Australie	2003	1,3	0,7	51,1
Japon (exercice)	2003	0,8	0,4	48,9
<i>Zone euro</i>				
Allemagne	2003	1,4	0,5	35,0
Autriche	2002	2,8	1,6	58,5
Belgique	2002	1,6	0,8	49,4
Espagne	2002	1,1	0,6	56,1
Finlande	2003	1,3	1,3	94,0
France	2003	1,3	0,8	56,4
Italie	2000	1,2	0,7	56,5
Pays-Bas	2003	1,4	0,8	58,7
Portugal	2001	1,3	1,2	92,2
Danemark	2003	2,1	1,7	78,0
Islande	2002	1,8	1,4	81,8
Norvège	2003	2,6	2,3	88,5
Suède	2002	1,5	1,1	71,4
Suisse	2001	...	0,9	...
Royaume-Uni	2003	0,7	0,6	83,6
<b>Pays en développement</b>				
Brésil	2001	0,4	0,3	77,2
Inde	1999-2002	2,8	1,6	55,5

Source: FMI, Government Finance Statistics Yearbook 2004, et statistiques nationales.

## 2. INCIDENCE DES SUBVENTIONS DANS L'AGRICULTURE

### a) Introduction

La présente sous-section qui traite des subventions à l'agriculture est divisée en cinq grandes parties. La première contient une analyse des divers objectifs de politique générale poursuivis par les gouvernements dans le secteur agricole. La deuxième décrit les renseignements et les bases de données disponibles sur les subventions internes et sur les subventions à l'exportation dans ce secteur. La troisième indique les tendances des subventions à l'agriculture et les montants dépensés par pays et par produit. Les notifications présentées par les Membres de l'OMC sont la principale source de renseignements. Tentant d'aller au-delà d'une présentation purement descriptive des subventions, la quatrième partie examine certaines simulations récentes de l'équilibre général calculable (EGC) concernant les effets sur le bien-être de l'élimination des subventions internes et des subventions à l'exportation dans l'agriculture. Ces simulations nous permettent de comparer la situation initiale – versement de subventions aux producteurs agricoles (importateurs ou exportateurs) – avec la situation contrefactuelle, à savoir l'élimination de toutes les subventions. La différence de niveaux de bien-être entre les deux situations indique l'incidence des subventions à l'agriculture. La dernière partie contient quelques réflexions finales sur l'évolution probable des subventions agricoles eu égard aux tendances discernées dans l'analyse et aux résultats de la récente Conférence ministérielle de Hong Kong.

### b) Pourquoi les gouvernements accordent-ils des subventions à l'agriculture ?

La section D (Objectifs des subventions) a traité de tous les objectifs importants poursuivis par les pouvoirs publics lorsqu'ils accordent des subventions. Mais aucun des objectifs examinés dans cette section n'explique pleinement le soutien que de nombreux gouvernements ont accordé aux producteurs agricoles. C'est plutôt une combinaison de ces objectifs qui a motivé l'octroi d'une aide financière – redistribution, soutien du revenu, protection de l'environnement – ainsi que quelques autres, propres au secteur agricole, comme la sécurité alimentaire et le développement rural. De plus, les objectifs déclarés ne semblent pas être restés les mêmes mais ont eu tendance à évoluer avec le temps, comme en témoigne, par exemple, l'importance croissante accordée aujourd'hui à la valeur environnementale de l'agriculture.

Les objectifs peuvent aussi varier en fonction du niveau de développement. Dans les pays en développement, les questions de politique agricole s'articulent autour de préoccupations fondamentales comme la sécurité alimentaire, la réduction de la pauvreté, le développement rural et la stabilisation des recettes d'exportation. Dans les pays développés, l'autosuffisance alimentaire peut être encore une question importante, mais une attention croissante est accordée à la sécurité sanitaire des produits alimentaires et à l'agriculture durable. L'agriculture et la pêche sont censées fournir aussi divers agréments ruraux et contribuer au développement communautaire (voir l'encadré 14 sur les objectifs communs des Ministres de l'agriculture de l'OCDE).

La politique agricole commune de l'Union européenne (PAC) offre un exemple concret de l'évolution d'une politique agricole. Initialement, le principal objectif de la PAC était de garantir l'autosuffisance alimentaire de base pour faire face aux pénuries de l'après-guerre. La PAC était aussi considérée comme un premier cadre pour intensifier la coopération et l'intégration entre les États membres de la Communauté européenne. C'était une politique de subventionnement orientée vers la production qui s'est maintenue jusque dans les années 90, époque où ses effets secondaires ont commencé à se faire sentir, notamment avec l'accumulation de stocks de viande bovine et de céréales. Ces effets se sont accompagnés de préoccupations croissantes au sujet de l'impact de la PAC sur l'environnement et, indirectement, d'alertes sanitaires telles que l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), qui ont provoqué le mécontentement croissant des consommateurs et des contribuables. La première grande réforme de la PAC a eu lieu en 1992 (sous la conduite du Commissaire à l'agriculture Ray MacSharry), avec le lancement d'un processus visant à abaisser les prix agricoles garantis pour rendre les produits plus compétitifs tout en compensant les pertes de revenu subies par les agriculteurs. La deuxième grande réforme de la PAC a été adoptée dans le cadre de l'Agenda 2000. Ses principaux objectifs sont les suivants: accroître la compétitivité des produits agricoles; assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs; créer des emplois de substitution et d'autres sources de revenu pour les agriculteurs; introduire une nouvelle politique de développement rural (deuxième pilier de la PAC); faire une plus large place aux

considérations environnementales et structurelles; améliorer la qualité et la sécurité sanitaire des produits alimentaires; simplifier la législation agricole et décentraliser son application. Après les réformes prévues dans l'Agenda 2000, une nouvelle révision a été effectuée en 2003 afin de simplifier radicalement la PAC en remplaçant les différents mécanismes de paiements directs par un paiement unique par exploitation (PUE). Malgré ces réformes, la PAC occupe toujours une place importante comme l'atteste le fait qu'elle absorbe juste un peu moins de la moitié du budget de l'UE, cette proportion devant être ramenée à un tiers dans dix ans (Leguen de Lacroix, 2004).

#### Encadré 14: Objectifs communs des Ministres de l'agriculture de l'OCDE

C'est peut-être l'ensemble d'objectifs communs que les Ministres de l'agriculture de l'OCDE ont adopté en 1998 qui indique le mieux ce que les pays développés attendent de leur secteur agricole, à savoir qu'il:

- soit réceptif aux signaux du marché;
- soit efficace, durable, viable et innovateur, afin d'offrir aux producteurs la possibilité d'améliorer leur niveau de vie;
- soit davantage intégré au système commercial multilatéral;
- permette aux consommateurs d'avoir accès à des approvisionnements adéquats et fiables en denrées alimentaires qui répondent à leurs préoccupations, notamment pour ce qui touche à l'innocuité et à la qualité;
- concourt à la gestion durable des ressources naturelles et à la qualité de l'environnement;
- participe au développement socioéconomique des zones rurales; et
- contribue à la sécurité alimentaire aux plans national et mondial.

Source: Conseil de l'OCDE au niveau ministériel, avril 1998, Communiqués ministériels relatifs aux politiques agricoles.

Toutefois, il y a eu un changement de perspective qui se manifeste dans les réformes de la PAC. Si les agriculteurs doivent maintenant respecter certaines normes en matière de santé publique, de santé des animaux et de préservation des végétaux, d'environnement et de bien-être des animaux pour bénéficier d'un paiement intégral (conditionnalité croisée), les organisations de marché pour les produits agricoles restent orientées vers les objectifs premiers de la PAC, à savoir la stabilisation des marchés, la garantie du niveau de vie des agriculteurs et l'accroissement de la productivité. Elles continuent donc de fixer des prix indicatifs (prix auxquels les transactions devraient s'effectuer), des prix seuils minimums pour les importations et des prix d'intervention en dessous desquels les autorités achètent et stockent les quantités produites. Elles accordent aussi une aide aux producteurs, en principe sous la forme de paiements uniques par exploitation, qui doivent être réduits progressivement pour les grandes exploitations d'ici à 2012, les économies ainsi réalisées étant affectées au développement rural. Actuellement, l'UE continue aussi de rembourser les producteurs qui exportent vers le reste du monde pour aligner leurs prix sur les prix mondiaux, mais il a été reconnu que la PAC devrait avoir moins d'effets de distorsion des échanges, compte tenu en particulier des besoins des pays en développement (Commission européenne, 2005b; Leguen de Lacroix, 2004).

Si les gouvernements des pays développés et des pays en développement n'attendent pas la même chose de leur secteur agricole, nombre d'entre eux s'accordent à penser que les forces du marché ne peuvent pas leur permettre, à elles seules, d'atteindre leurs objectifs et qu'une intervention des pouvoirs publics est nécessaire à cette fin, sous une forme ou sous une autre, y compris par l'octroi de subventions.

Il ne s'agit pas ici de minimiser le rôle des facteurs d'économie politique pour expliquer le montant des subventions agricoles. L'OCDE (2003a) estime qu'il y a de grandes disparités dans la répartition des aides à l'agriculture, en fonction de la taille des exploitations, du type d'exploitation (cultures ou élevage) et de la



région. Comme ces aides sont liées en grande partie, dans les pays de l'OCDE, au niveau de la production ou des intrants, il n'est pas surprenant que les plus grandes exploitations, qui sont aussi souvent les plus prospères, en soient les principales bénéficiaires.

Aux États-Unis, le Groupe de travail environnemental (EWG) publie des données sur les paiements aux agriculteurs sur son site Web. Sa base de données sur les subventions à l'agriculture permet d'obtenir des données désagrégées à partir du nom du bénéficiaire, du produit, ou du code postal. Selon l'EWG, le décile supérieur des bénéficiaires (environ 312 000 grandes exploitations, coopératives, associations et entreprises) reçoivent environ 70 pour cent des aides à l'agriculture (en moyenne plus de 33 000 dollars par an), tandis que les deux tiers des cultivateurs et des éleveurs américains ne recevaient aucune aide directe de l'État en 2002.<sup>177</sup> Goodwin et al. (2004) ont montré qu'une part substantielle des avantages découlant des aides à l'agriculture aux États-Unis va aux propriétaires terriens par le biais de l'augmentation de la valeur des terres et des loyers. Or, la plupart d'entre eux (57 pour cent) sont des entreprises non agricoles ou des particuliers qui travaillent, ou ont travaillé avant la retraite, dans des activités non agricoles. Une proportion notable des propriétaires terriens (15 pour cent) vit à plus de 250 kilomètres des terres qu'ils louent. Près de la moitié (42 pour cent) vit dans une ville ou une zone urbaine.<sup>178</sup>

Des données sur les paiements au titre de la PAC sont fournies par la Commission européenne (2002b), bien qu'à un niveau élevé d'agrégation. La Commission européenne laisse aux États membres et aux organismes nationaux chargés de distribuer les fonds alloués au titre de la PAC le soin de décider s'il convient de diffuser des renseignements détaillés sur les paiements et, dans l'affirmative, sous quelle forme. Si l'on considère la somme des paiements excédant 5 000 euros du point de vue du nombre de bénéficiaires et du montant, on constate, comme l'indique le tableau 10, que dans l'Union européenne (sans la Grèce, pour laquelle les données disponibles sont insuffisantes), en moyenne 21 pour cent des bénéficiaires reçoivent 82 pour cent des paiements directs. Ces chiffres masquent des différences considérables. D'après Oxfam (2005), en Espagne, sept personnes, en tant que propriétaires, actionnaires majoritaires ou gérants d'entreprises et d'exploitations agricoles ont reçu en 2003 autant d'argent au titre de la PAC (14,5 millions d'euros) que 12 700 petits exploitants. Ajoutant les aides destinées à diverses opérations, l'étude indique aussi qu'une grande entreprise a reçu à elle seule, en 2003, plus de 20 millions d'euros au titre de la PAC. De même, une autre étude d'Oxfam

(2004) sur le secteur céréalier en Angleterre révèle que les subventions de la PAC profitent dans une large mesure à certains des plus gros propriétaires terriens et à certaines des régions agricoles les plus riches. Bien qu'il soit difficile d'obtenir des renseignements auprès des autorités compétentes, les auteurs de cette étude estiment que 2,5 pour cent des exploitations les plus importantes reçoivent environ 20 pour cent du total des subventions versées pour les céréales, alors que 30 pour cent des exploitations les plus petites en reçoivent moins de 6 pour cent. La façon dont les gouvernements nationaux appliqueront le paiement unique par exploitation, qui est en principe "découplé" de la production, sera un facteur déterminant.

**Tableau 10**  
**Répartition des paiements directs par bénéficiaire dans l'Union européenne (15)<sup>a</sup>, 2000**  
(en pourcentage)

Versements en euros	Part du montant total	Part du nombre total de bénéficiaires
Jusqu'à 5 000	17,8	78,6
5 à 20 000	32,0	16,0
20 à 100 000	37,3	5,1
Plus de 100 000	12,9	0,3
	100,0	100,0

<sup>a</sup> Non compris la Grèce.

Source: Commission européenne (2002b), disponible sur le site: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/02/198>.

Après l'entrée en vigueur en 2004 de la Loi sur la liberté de l'information, les agences rurales de paiement du Royaume-Uni ont publié le 22 mars 2005 la liste des bénéficiaires des aides à l'agriculture au Royaume-Uni, qui n'était pas accessible au public jusque-là.<sup>179</sup> Si les données sont maintenant publiques à un niveau complet de désagrégation, c'est-à-dire par entité bénéficiaire, il n'est pas facile d'identifier les personnes

<sup>177</sup> Voir <http://www.ewg.org/farm/findings.php>, consulté le 23 février 2006.

<sup>178</sup> USDA (1999) et Mishra et al. (2002).

<sup>179</sup> Voir: [http://www.rpa.gov.uk/rpa/index.nsf/vContentByTaxonomy/F0D124030D4B3EA78025703\\_E00357979?OpenDocument](http://www.rpa.gov.uk/rpa/index.nsf/vContentByTaxonomy/F0D124030D4B3EA78025703_E00357979?OpenDocument), consulté le 1<sup>er</sup> février 2006.

physiques ou les entreprises susceptibles de recevoir des paiements destinés à plusieurs entités. Certains ont tenté de le faire en s'intéressant, par exemple, à la famille royale.<sup>180</sup> Boulanger (2005) note que, outre le Royaume-Uni et l'Espagne (pour laquelle des renseignements ne sont fournis que par certaines régions), des renseignements sur les versements au titre de la PAC par bénéficiaire sont aussi publics au Danemark et peuvent être communiqués sur demande en Suède. D'après cette étude, le gouvernement néerlandais s'est engagé à faire de même et des campagnes ont été lancées dans d'autres États membres, comme l'Allemagne, la Finlande, la Grèce et la Pologne, pour obtenir que des données sur les paiements au titre de la PAC soient rendues publiques. Des pays comme la Belgique ou l'Estonie fournissent des renseignements partiels, tels que des listes de bénéficiaires, sans divulguer les montants reçus.<sup>181</sup>

### c) Principales sources de données sur les subventions agricoles

Les deux principales sources de renseignements sur les subventions agricoles utilisés dans le présent rapport sont décrites dans cette sous-section. Il s'agit des notifications présentées par les Membres de l'OMC au Comité de l'agriculture de l'OMC et de la base de données sur l'agriculture de l'OCDE, en particulier son estimation du soutien aux producteurs (ESP). Comme l'OCDE n'a que 30 membres alors que l'OMC en compte aujourd'hui 149, les renseignements tirés des notifications à l'OMC devraient être plus complets. Mais vu que la plupart des subventions agricoles sont accordées par les membres de l'OCDE, c'est cet ensemble de pays qui est au premier plan, quelle que soit la source d'informations utilisée.

Il est certes toujours possible de rechercher des renseignements sur les subventions agricoles accordées par tel ou tel pays, mais cela présente plusieurs inconvénients. Premièrement, les données recueillies ne permettent pas toujours une comparaison entre pays du fait de l'utilisation de classifications ou de définitions différentes. Deuxièmement, les données nécessaires doivent pouvoir être reliées facilement aux concepts économiques qui éclaireront l'analyse faite dans le présent rapport. Pour ces raisons, la base de données de l'OCDE et les notifications à l'OMC sont considérées comme les sources les plus appropriées aux fins de cette analyse.

#### i) *Données de l'OMC et de l'OCDE sur les subventions agricoles*

De nombreux analystes utilisent l'estimation du soutien aux producteurs de l'OCDE, ou ESP, pour calculer le montant des subventions agricoles accordées par les pays riches. Cela peut s'expliquer entre autres par le fait que les Membres de l'OMC n'ont pas notifié leurs subventions dans les délais alors que les données de l'OCDE sur le soutien aux producteurs sont généralement à jour et faciles à consulter. En 2004, l'ESP était de l'ordre de 280 milliards de dollars. Toutefois, l'ESP n'est pas basée seulement sur les dépenses effectuées par les pouvoirs publics pour soutenir les agriculteurs, ou les recettes sacrifiées; elle inclut aussi les transferts liés aux politiques internes et les mesures à la frontière (par exemple droits de douane et subventions à l'exportation), qui créent un décalage entre les prix à la frontière et les prix intérieurs. Pour ces raisons et pour d'autres raisons qui seront examinées plus en détail ci-après, l'estimation de l'OMC des subventions ayant le plus d'effets de distorsion des échanges, basée sur la mesure globale du soutien (MGS), ne correspond pas au calcul de l'ESP de l'OCDE, même si les pays considérés sont les mêmes.

Ces deux mesures du soutien aux producteurs agricoles ont été établies pour des raisons différentes. Dans le cas de l'OMC, les Membres voulaient réformer leur politique agricole et disposer des instruments nécessaires pour surveiller la mise en œuvre de leurs engagements juridiquement contraignants. L'Accord sur l'agriculture mentionne l'"objectif à long terme" d'arriver, par un processus suivi "s'étendant sur une période convenue, à des réductions progressives substantielles du soutien et de la protection de l'agriculture, qui permettraient de remédier aux restrictions et distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux et de les prévenir". Ce processus de réforme supposait des engagements contraignants dans trois domaines – l'accès aux marchés, le soutien

<sup>180</sup> Voir, par exemple, <http://image.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/2005/03/23/CAP.pdf>, et <http://www.freedominfo.org/case/cap/index.htm>, sites Web consultés l'un et l'autre le 1<sup>er</sup> février 2006.

<sup>181</sup> Pour voir dans quelle mesure les 25 États membres des CE ont communiqué des données sur les versements au titre de la PAC, voir aussi <http://www.farmssubsidy.org>, consulté le 24 février 2006.

interne et la concurrence à l'exportation.<sup>182</sup> Dans le cas de l'OCDE, les estimations servent de base à la surveillance et à l'évaluation annuelles de l'application des principes de la réforme des politiques agricoles convenus par les Ministres de l'OCDE (voir ces principes dans l'encadré 14).<sup>183</sup> La méthode de l'OCDE consiste à estimer la valeur monétaire annuelle des transferts bruts découlant des mesures de soutien à l'agriculture. Elle fait une distinction entre les transferts monétaires (bruts) destinés aux producteurs individuels (ESP), les transferts payés par les consommateurs ou effectués à leur profit (Estimation du soutien aux consommateurs ou ESC) et les transferts accordés au secteur dans son ensemble (Estimation du soutien aux services d'intérêt général ou ESSG).

Ces objectifs différents ont amené à élaborer différentes méthodes de mesure du soutien au secteur agricole. Ce qui est crucial dans le contexte de l'OMC, c'est la distinction entre le soutien qui est considéré comme ayant des effets de distorsion des échanges et le soutien qui est considéré comme ayant peu ou pas d'effets de distorsion. Au titre de l'Accord sur l'agriculture, le soutien qui a le plus d'effets de distorsion des échanges doit faire l'objet d'engagements de réduction, tandis que les autres mesures de soutien doivent être soumises à une plus grande discipline. D'où les diverses "catégories de couleur" qui ont été définies au cours des négociations du Cycle d'Uruguay pour rendre compte de cette distinction.

Les subventions considérées comme ayant le plus d'effets de distorsion des échanges et de la production font l'objet d'engagements de réduction des Membres de l'OMC qui sont exprimés en termes de mesure globale du soutien (MGS) totale. Ces mesures sont parfois appelées *mesures de la catégorie orange*. Les principaux éléments de la MGS sont les suivants: i) soutien des prix du marché, mesuré par l'écart entre un prix de référence mondial fixe en termes de période de base antérieure (1986-1988) et le prix intérieur administré (qui peut être différent du prix courant du marché intérieur); et ii) le montant des dépenses budgétaires consacrées aux mesures de soutien interne considérées comme ayant des effets de distorsion des échanges. La MGS peut être calculée aussi bien par produit que sur une base autre que par produit. Elle doit comprendre à la fois les dépenses budgétaires et les recettes sacrifiées par les pouvoirs publics ou leurs agents tant au niveau national qu'au niveau infranational. Il existe néanmoins un niveau *de minimis* du soutien interne par produit et autre que par produit, qu'un Membre est autorisé à maintenir. Pour le soutien par produit (et autre que par produit), le niveau *de minimis* est égal à 5 pour cent de la valeur de la production d'un produit agricole de base (valeur de la production agricole totale) pour les pays développés, et à 10 pour cent pour les pays en développement. L'Annexe 3 de l'Accord sur l'agriculture énonce une série de lignes directrices détaillées pour le calcul de la MGS d'un Membre.

Toutefois, il y a diverses mesures de soutien qui ne font pas l'objet d'engagements de réduction. Ces mesures sont les suivantes:

*Mesures de la catégorie verte.* Il s'agit des mesures de soutien interne dont les effets de distorsion des échanges ou les effets sur la production sont nuls ou, au plus, minimales. Ces mesures comprennent les dépenses relatives aux services publics de caractère général, la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire, l'aide alimentaire intérieure, les versements directs aux producteurs, le soutien du revenu découplé, la participation financière de l'État à des programmes de garantie des revenus et à des programmes établissant un dispositif de sécurité pour les revenus, les versements à titre d'aide en cas de catastrophes naturelles, l'aide à l'ajustement des structures, et les versements au titre de programmes de protection de l'environnement et au titre de programmes d'aide régionale. La base de l'exemption des engagements de réduction est décrite en détail à l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture.

*Mesures de la catégorie bleue.* Les versements au titre de programmes de limitation de la production ne font pas l'objet d'engagements de réduction si ces versements sont fondés sur une superficie et des rendements fixes ou sur 85 pour cent ou moins du niveau de base de la production ou, dans le cas de versements pour le bétail, sur un nombre de têtes fixe.

<sup>182</sup> L'Accord sur l'agriculture fait aussi mention de la détermination à "parvenir à un accord sur les questions sanitaires et phytosanitaires", ce qui donne à penser que les Membres de l'OMC s'intéressaient aussi aux mesures SPS comme pouvant constituer des obstacles non tarifaires.

<sup>183</sup> Toutefois, comme le souligne Diakosavvas (2002), les négociations du Cycle d'Uruguay ont aussi incité l'OCDE à mettre au point des mesures du soutien au secteur agricole.

*Mesures visées à l'article 6:2 (Programmes de développement).* Sont exemptées des engagements de réduction du soutien interne les mesures d'aide, directe ou indirecte, prises pour encourager le développement agricole et rural, les subventions à l'investissement qui sont généralement disponibles pour l'agriculture dans les pays en développement, les subventions aux intrants agricoles qui sont généralement disponibles pour les producteurs qui, dans les pays en développement, ont de faibles revenus ou sont dotés de ressources limitées, et le soutien interne aux producteurs des pays en développement destiné à encourager le remplacement des cultures de plantes narcotiques illicites.

Dans la méthodologie de l'OCDE, l'ESP n'est pas conçue uniquement pour mesurer le "soutien interne". C'est une mesure des recettes additionnelles des agriculteurs, qu'elles soient la conséquence de mesures à la frontière ou de politiques internes. L'ESP inclut donc les transferts engendrés par les politiques internes qui augmentent les prix sur les marchés intérieurs, comme la détention de stocks publics, les quotas de production et les entreprises commerciales d'État, ainsi que les transferts associés aux mesures à la frontière qui créent un écart entre les prix intérieurs et extérieurs courants.<sup>184</sup> On multiplie l'écart de prix par le total de la production intérieure pour obtenir le montant des transferts associés au soutien des prix du marché. Cela représentait environ 60 pour cent de l'ESP en 2004.

Même dans le processus de réforme axé sur trois éléments (soutien interne, accès aux marchés et concurrence à l'exportation) qui est engagé dans le cadre de l'OMC, il n'est pas toujours possible de séparer entièrement le soutien interne et les effets des mesures à la frontière.<sup>185</sup> Dans le cas de la MGS, par exemple, l'élément de soutien des prix du marché est calculé sur la base de l'écart entre un prix de référence extérieur fixe et le prix administré appliqué multiplié par la quantité produite pouvant bénéficier du prix administré appliqué. Ce prix de référence extérieur fixe est établi sur la base des années 1986 à 1988 et correspond généralement à la valeur unitaire f.a.b. moyenne du produit. Par conséquent, le soutien des prix du marché dans la MGS est calculé à partir d'un ensemble de prix différents, uniquement pour les produits qui ont des prix administrés, et l'écart de prix est appliqué à un sous-ensemble de la production intérieure.

Si ce choix du prix de référence peut sembler difficile à comprendre, il existe une explication qui remonte au moment où a été défini l'objectif de la MGS, à savoir permettre aux Membres de l'OMC de prendre des engagements juridiquement contraignants pour réduire les distorsions internes. L'Accord sur l'agriculture ne vise pas nécessairement à faire apparaître le montant effectif du soutien des prix du marché au cours de telle ou telle année de mise en œuvre, mais à montrer comment ce soutien se compare à la période de base et aux engagements pris sur la base de cette période. L'utilisation de prix extérieurs remontant à la période de base témoigne du fait qu'il n'y a aucune manière de prévoir les prix extérieurs ou de les contrôler, et les Membres de l'OMC n'allaient pas être invités à prendre des engagements qu'ils ne pourraient pas tenir.

En résumé, la MGS serait en général une mesure plus étroite que l'ESP parce qu'elle se limite à la forme de soutien qui a le plus d'effets de distorsion des échanges. Par rapport à l'ESP, l'élément soutien des prix du marché de la MGS utilise un ensemble de prix différent, et s'applique seulement à un sous-ensemble de produits (ceux dont les prix sont administrés) et à un plus petit volume de la production nationale (la production pouvant bénéficier du prix administré appliqué). On devrait donc s'attendre à ce que les estimations du soutien des prix du marché soient souvent plus basses dans la MGS que dans l'ESP.<sup>186</sup>

<sup>184</sup> À propos de l'utilisation de l'écart entre le prix intérieur et le prix à la frontière pour calculer le soutien des prix du marché dans l'ESP, on pourrait faire remarquer que cette méthode peut prendre en compte les effets d'autres facteurs qui ne sont pas liés aux politiques agricoles en général. Ces autres facteurs pourraient être notamment l'emprise sur le marché d'entreprises nationales dans le système de commercialisation des produits agricoles ou les effets des mesures SPS, et l'on ne voit pas très bien si l'OCDE les inclut dans l'ensemble de politiques agricoles dont les effets sur les transferts bruts aux producteurs doivent être pris en compte.

<sup>185</sup> Voir Baffes et al. (2005) pour une analyse critique de la MGS allant dans ce sens. Leurs critiques concernent notamment "l'utilisation de prix de référence mondiaux et intérieurs arbitraires et le double comptage avec la protection à la frontière".

<sup>186</sup> Il y a cependant des cas où c'est l'inverse car cela dépend du point de savoir si la différence entre les prix courants du marché et les prix administrés est plus grande que la différence entre les prix à la frontière utilisés dans le calcul du soutien des prix du marché et les prix de référence fixes pour la période 1986-1988 utilisés dans le soutien des prix du marché de la MGS (voir le tableau 4 dans Diakosavvas, 2002).

L'Accord sur l'agriculture exige que les Membres de l'OMC notifient au Comité de l'agriculture les dépenses relatives au soutien interne ainsi que le volume et le montant des subventions à l'exportation. Cet accord exige aussi la notification de toute nouvelle mesure de soutien interne ou de toute modification d'une mesure existante, pour laquelle une exemption des engagements de réduction est demandée. Les notifications qui ont été présentées par les Membres de l'OMC, et qui sont structurées comme cela est indiqué dans l'encadré 15 ci-après, seront utilisées dans l'exposé sur l'incidence des subventions agricoles.

### Encadré 15: Notification à l'OMC des subventions agricoles au titre de l'Accord sur l'agriculture

#### *Soutien interne – Notification DS:1, MGS totale courante*

La notification DS:1 (tableau DS:1) indique la MGS courante d'un Membre par rapport à son niveau d'engagement consolidé (c'est-à-dire la MGS consolidée). Elle comprend aussi plusieurs tableaux explicatifs indiquant les dépenses au titre de la catégorie verte et de la catégorie bleue ainsi que la composition de la catégorie orange (c'est-à-dire la MGS). Ces tableaux explicatifs sont présentés comme suit:

- Le tableau explicatif DS:1 est utilisé pour indiquer les mesures que les Membres ont incluses dans la catégorie verte des mesures exemptées de l'engagement de réduction, définies dans l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture.
- Le tableau explicatif DS:2 est utilisé pour indiquer les mesures qui, pour les pays en développement, sont exemptées des engagements de réduction au titre de l'article 6:2 de l'Accord sur l'agriculture concernant les programmes de développement.
- Le tableau explicatif DS:3 est utilisé pour indiquer les versements directs effectués au titre de programmes de limitation de la production (mesures de la catégorie bleue) conformément à l'article 6:5 de l'Accord sur l'agriculture.
- Les tableaux explicatifs DS:4 à DS:9 sont utilisés pour indiquer les mesures qui n'entrent pas dans les catégories exemptées visées plus haut. Ces tableaux sont utilisés pour indiquer le soutien non exempté qui est inférieur au niveau *de minimis* (comme le prévoit l'article 6:4 de l'Accord sur l'agriculture), ou qui est inclus dans la MGS totale du Membre concerné. Les chiffres englobent le soutien des prix du marché (tableau explicatif DS:5), les versements directs non exemptés (tableau explicatif DS:6), tout autre soutien par produit (tableau explicatif DS:7) et tout soutien évalué suivant la méthode de la mesure équivalente du soutien (tableau explicatif DS:8) pour chaque produit considéré. Le cas échéant, le soutien total autre que par produit (tableau explicatif DS:9) est également indiqué. Il convient de noter que tous les produits mentionnés dans les notifications des Membres sont inclus dans cette section que le soutien soit ou non inférieur au niveau *de minimis* correspondant pour le Membre concerné.

#### *Soutien interne – Notification DS:2 – Mesure exemptée nouvelle ou modifiée*

- Une notification DS:2 est utilisée pour indiquer toutes les mesures de soutien nouvelles ou modifiées pour lesquelles une exemption des engagements de réduction est demandée (c'est-à-dire les mesures relevant de la catégorie verte de l'article 6:2, ou de la catégorie bleue).

#### *Subventions à l'exportation – Tableaux ES:1 à ES:3*

- Le tableau ES:1 est utilisé pour indiquer les dépenses budgétaires et les engagements de réduction des quantités ainsi que les dépenses effectives et le volume des exportations subventionnées. Ces engagements sont pris par produit. Les produits et groupes de produits utilisés pour l'établissement

des engagements de réduction des subventions à l'exportation sont fondés sur le document MTN. GNG/MA/W/24 et, pour ce qui est des exportations totales, sur le document G/AG/2.

- Le tableau explicatif ES:1 est utilisé pour indiquer les dépenses budgétaires et les quantités effectives.
- Le tableau explicatif ES:2 est utilisé pour les pays en développement qui ont recours à l'article 9:4 de l'Accord sur l'agriculture, qui permet à ces Membres d'utiliser des subventions à l'exportation pour réduire les coûts de la commercialisation, y compris les coûts de la manutention, de l'amélioration de la qualité et autres coûts de transformation, et les coûts du transport intérieur et international.
- Le tableau ES:2 est utilisé pour notifier le volume des exportations totales de tous les Membres ayant pris des engagements de réduction des subventions à l'exportation et des Membres considérés comme des exportateurs importants au sens du document G/AG/2/Add.1.
- Le tableau ES:3 est utilisé pour notifier le volume total des dons au titre de l'aide alimentaire.

Chaque Membre de l'OMC doit satisfaire à des critères précis pour inclure une subvention dans la catégorie verte, dans la catégorie bleue ou parmi les mesures visées à l'article 6:2. En outre, la manière dont un Membre classe une subvention peut être contestée juridiquement. D'autres Membres de l'OMC peuvent contester la classification et la mesure de soutien peut faire l'objet d'une procédure de règlement des différends (voir l'encadré 16).

### Encadré 16: Contestation de notifications des subventions agricoles

La façon dont chaque Membre notifie ses subventions agricoles au Comité de l'agriculture peut souvent être contestée par d'autres Membres. Dans certains cas, elle peut faire l'objet d'une procédure de règlement des différends. Par exemple, dans l'affaire *États-Unis – Coton upland* (DS267) la classification d'un certain nombre de mesures prises par les États-Unis a été contestée par le Brésil.

Les États-Unis avaient notifié des versements au titre de leur programme de versements directs (DP) et, avant cela, des versements au titre de contrats de flexibilité de la production (PFC) comme étant des versements découplés relevant de la catégorie verte. Le programme DP a été établi par la Loi de 2002 sur la sécurité des exploitations agricoles et l'investissement rural (FSRI). Il accorde un soutien aux producteurs de neuf produits, dont le coton upland. Le montant des versements n'était pas fondé sur la superficie effectivement plantée mais sur une "superficie de base", qui était calculée en fonction de la moyenne des plantations antérieures, principalement (mais pas exclusivement) pendant les campagnes agricoles 1998-2001. En outre, les versements DP ne dépendent pas des prix courants des produits; au contraire, la Loi FSRI établit des taux de versement fixes par unité pour les campagnes 2002 à 2007.

De nombreuses caractéristiques du programme étaient donc compatibles avec les versements découplés décrits à l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture. En particulier, le soutien du revenu était déterminé en fonction de facteurs intervenus pendant la période de base. Toutefois, bien que les producteurs aient l'autorisation de pratiquer n'importe quelle culture sur les superficies de base, les versements étaient supprimés ou réduits, sauf exception, s'ils y cultivaient des fruits ou des légumes. Étant donné cette caractéristique du programme, le Groupe spécial a constaté que le soutien au titre du DP (et du PFC) était fonction du type et du volume de la production dans une année suivant la période de base. Le Groupe spécial a conclu que les versements DP (et PFC) n'étaient pas découplés et n'étaient donc pas des mesures de la catégorie verte. Toutefois, il n'a pas estimé que ces mesures causaient un préjudice grave aux intérêts du Brésil.



Les versements au titre de la commercialisation du coton pour utilisateurs (Step 2) sont une autre mesure des États-Unis qui a été contestée. Il s'agissait d'un programme spécial de prêts à la commercialisation du coton upland prévoyant la délivrance de certificats de commercialisation ou des versements en espèces aux utilisateurs nationaux et aux exportateurs de coton upland remplissant les conditions requises, dans certaines conditions du marché qui faisaient que les indices de référence pour la fixation des prix du coton américain étaient dépassés. Les États-Unis avaient notifié les avantages conférés dans le cadre du programme comme un soutien interne par produit relevant de la catégorie orange. Par ailleurs, ils n'avaient inscrit sur leur liste aucun engagement relatif aux subventions à l'exportation pour le coton upland. Dans le différend, le Brésil a fait valoir que les versements au titre du programme étaient des subventions à l'exportation prohibées. Le Groupe spécial lui a donné raison et a constaté que les versements aux exportateurs au titre du programme Step 2 constituaient une subvention à l'exportation ("subordonnée aux résultats à l'exportation"). Il a constaté aussi que les versements Step 2 aux utilisateurs nationaux constituaient une subvention au remplacement des importations qui était prohibée par l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires. Le Congrès des États-Unis a approuvé depuis une législation visant à éliminer les versements Step 2 et le Président a indiqué qu'il avait l'intention de signer ce texte.

Source: Document de l'OMC WT/DS267/R.

## ii) Comparaison des différentes sources de données

Tout chiffre relatif aux subventions est soumis à des règles de comptabilisation particulières de sorte que l'utilisation de données provenant de sources différentes peut donner des résultats très divergents. Ces différences de règles rendent les comparaisons difficiles et font qu'il est presque impossible d'additionner des chiffres provenant de sources différentes. Même si les définitions sont compatibles, la combinaison de certains agrégats comporte un risque de double comptage en raison de l'inclusion ou de l'exclusion de certains éléments.

Dans l'analyse qui suit, on comparera les estimations des subventions provenant de différentes sources officielles pour vérifier si elles diffèrent sensiblement ou non. On analysera les raisons des éventuelles différences et on examinera les erreurs pouvant résulter de l'utilisation d'une mesure des subventions sans tenir compte de la manière dont elle est définie et dont elle est censée être utilisée. Pour que l'analyse soit plus concrète, on s'appuiera sur deux exemples particuliers, ceux des États-Unis et de l'Union européenne.

### Le cas des États-Unis

Le tableau 11 rassemble les renseignements sur les subventions agricoles aux États-Unis pendant la période 1995-2001 provenant de trois sources différentes: les comptes du revenu national des États-Unis, les notifications des États-Unis à l'OMC et la base de données agricoles de l'OCDE. D'après les comptes du revenu national, les dépenses fédérales au titre des subventions à l'agriculture se sont élevées en moyenne à 14,2 milliards de dollars par an pendant la période 1995-2001. Par ailleurs, la MGS totale courante s'est élevée en moyenne à 10,9 milliards de dollars pendant la même période, tandis que le soutien interne total, qui est la somme de la MGS, des subventions *de minimis* et des subventions des catégories bleue et verte, a été de 66,2 milliards de dollars en moyenne. Pour l'ESP de l'OCDE, la moyenne s'est établie à 40,9 milliards de dollars. On trouvera également dans le tableau 11 des renseignements sur l'ESSG, qui a été en moyenne de l'ordre de 65,4 milliards de dollars.

Essayons tout d'abord d'expliquer la différence entre les chiffres des subventions basés sur les comptes du revenu national des États-Unis et ceux de l'OMC et de l'OCDE. Cette différence peut s'expliquer en partie par le fait que l'exercice budgétaire des États-Unis (qui va du 1er octobre au 30 septembre de l'année suivante) est différent de la campagne annuelle de commercialisation des produits agricoles, qui varie elle-même d'un produit à l'autre. Pour en tenir compte, on a indiqué dans la dernière colonne du tableau la moyenne des chiffres pour l'ensemble de la période. L'utilisation de cette moyenne devrait atténuer tout problème découlant de la différence entre l'exercice budgétaire et la campagne de commercialisation.

**Tableau 11**  
**Subventions à l'agriculture des États-Unis, par source de données, 1995-2001**  
(en millions de dollars)

Source	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Moyenne 1995-2001
<b>Comptes du revenu national <sup>a</sup></b>	<b>7279</b>	<b>7340</b>	<b>7495</b>	<b>12380</b>	<b>21513</b>	<b>22896</b>	<b>20727</b>	<b>14233</b>
<b>Soutien interne total <sup>b</sup></b>	<b>60770</b>	<b>58899</b>	<b>58302</b>	<b>64962</b>	<b>74046</b>	<b>74200</b>	<b>72130</b>	<b>66187</b>
MGS	6214	5898	6238	10392	16862	16803	14413	10974
Soutien des prix du marché	6161	5898	5773	5956	6216	6686	5849	6077
De minimis	1485	1176	811	4750	7435	7341	7045	4292
Catégorie bleue	7030	0	0	0	0	0	0	1004
Catégorie verte	46041	51825	51252	49820	49749	50057	50672	49917
Aide alimentaire intérieure	37470	37834	35963	33487	33050	32377	33916	34871
<b>ESP de l'OCDE <sup>c</sup></b>	<b>20180</b>	<b>28963</b>	<b>29768</b>	<b>46144</b>	<b>55942</b>	<b>53670</b>	<b>51838</b>	<b>40929</b>
Soutien des prix du marché	9147	14382	13977	21249	21643	18762	19066	16889
Paiements basés sur la production	67	58	330	4251	10517	10226	9355	4972
Paiements basés sur la superficie cultivée/le nombre de bêtes	2470	699	192	2851	2818	3510	2862	2200
Paiements basés sur les droits acquis	0	5186	6286	8470	10939	10530	8739	7164
Paiements basés sur l'utilisation d'intrants	6002	6090	6056	6116	6633	6986	7534	6488
Paiements basés sur les contraintes au niveau des intrants	1940	1963	1902	1954	1808	1778	1918	1895
Paiements basés sur le revenu agricole global	554	584	1026	1252	1585	1877	2364	1320
Paiements divers	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>ESSG de l'OCDE <sup>c</sup></b>	<b>26459</b>	<b>25757</b>	<b>24739</b>	<b>22840</b>	<b>23328</b>	<b>22902</b>	<b>25126</b>	<b>24450</b>

Source:

<sup>a</sup> Département du commerce des États-Unis, Bureau de l'analyse économique: données détaillées des comptes nationaux disponibles sur le site Web.

<sup>b</sup> Notifications des États-Unis à l'OMC: G/AG/N/USA/10, G/AG/N/USA/17, G/AG/N/USA/27, G/AG/N/USA/36, G/AG/N/USA/43 et G/AG/N/USA/51.

<sup>c</sup> Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs: base de données agricoles de l'OCDE, 1986-2004.

Mais cela n'a aucune influence sur l'ampleur des écarts entre les trois mesures. Les chiffres des subventions provenant des comptes du revenu national sont généralement plus bas parce qu'ils tiennent compte seulement des dépenses financières. Ils n'englobent pas les recettes sacrifiées, ni le soutien lié aux mesures aux frontières (essentiellement le soutien des prix du marché). Enfin, l'aide alimentaire intérieure, qui est incluse dans la catégorie verte et qui s'est élevée, en moyenne, à près de 34,9 milliards de dollars par an pendant la période, est considérée dans les comptes du revenu national non pas comme une subvention agricole, mais comme une forme de versement ou de prestation social.<sup>187</sup>

Comparons maintenant les chiffres de l'OMC et ceux de l'OCDE, en examinant la différence entre la MGS et l'ESP. Il ressort du tableau 11 que, dans la MGS, le soutien des prix du marché représentait en moyenne environ 6,1 milliards de dollars pendant la période 1995-2001, tandis que, dans l'ESP, il était environ trois fois plus élevé, à 16,9 milliards de dollars. Cela est conforme à l'idée que l'estimation du soutien des prix du marché dans la MGS est souvent plus faible que dans l'ESP. Les États-Unis n'appliquent des prix administrés qu'à quatre produits: la viande de bœuf et de veau, les produits laitiers, les arachides et le sucre. Par contre, le principe de calcul du soutien des prix du marché dans l'ESP est que ce soutien doit être calculé pour tous les produits (si le prix intérieur n'est pas supérieur au prix à la frontière, le soutien calculé sera égal à zéro). Ce qui se passe dans la pratique, c'est que le soutien des prix du marché est d'abord calculé pour un ensemble de "produits SPM", qui varie d'un pays à l'autre. Dans le cas des États-Unis, ces produits sont le blé, le maïs, l'orge, le sorgho, le riz, le soja, le sucre, le lait, la viande de bœuf et de veau, la viande de mouton, la laine, la viande de porc, la volaille et les œufs. La moyenne SPM calculée pour ces produits est ensuite appliquée à tous les produits (c'est-à-dire à la valeur totale de la production de l'ensemble du secteur agricole), en fonction de leur part dans la valeur de la production (OCDE, 2005e). Enfin, pour obtenir le soutien des prix du marché

<sup>187</sup> Voir, au début de la section E, l'analyse des chiffres des subventions tirés des comptes du revenu national.

dans la MGS, il faut multiplier la différence entre le prix de référence fixe et le prix administré par le volume de la seule production concernée.

Comme on l'a vu plus haut, l'aide alimentaire intérieure aux États-Unis est incluse dans la catégorie verte et représente près de 70 pour cent des dépenses relevant de cette catégorie. L'OCDE inclut une grande partie des programmes d'aide alimentaire des États-Unis dans son estimation du soutien aux consommateurs (ESC) et non dans l'ESP ni dans l'ESSG, car ces programmes sont considérés comme un transfert aux consommateurs.<sup>188</sup> Étant donné les différences dans le calcul du soutien des prix du marché et les différences de contenu de la catégorie verte, une meilleure manière de comparer les chiffres de l'OMC et de l'OCDE pourrait être de comparer le soutien interne total (moins le soutien des prix du marché et les dépenses de la catégorie verte) et l'ESP (moins le soutien des prix du marché). Malheureusement, il subsiste encore un écart important entre les deux. Pendant la période 1995-2001, l'ESP (moins le soutien des prix du marché) a dépassé le soutien interne total (moins le soutien des prix du marché et les dépenses de la catégorie verte) d'environ 17,7 milliards de dollars en moyenne.

Enfin, les notifications faites au titre de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC) sont une quatrième source d'informations sur les subventions agricoles des États-Unis. L'article 25.2 de l'Accord SMC exige que les Membres notifient toute subvention spécifique qu'ils accordent ou maintiennent. Généralement, les notifications englobent les subventions au secteur agricole. Les notifications SMC présentées par les États-Unis concernant l'agriculture portent à la fois sur les aides à l'exportation et les aides intérieures. Mais l'exercice 1999 est la dernière année pour laquelle ces notifications permettent d'avoir une image complète des subventions agricoles des États-Unis.<sup>189</sup> Pendant l'exercice 1999, les aides à l'exportation (Programme d'encouragement des exportations et Programme d'encouragement à l'exportation de produits laitiers) se sont élevées à 137,9 millions de dollars. En ce qui concerne les aides intérieures, on disposait de données sur les dépenses et d'estimations des recettes fiscales sacrifiées. Pendant l'exercice 1999, les dépenses au titre des aides intérieures se sont élevées à 21,3 milliards de dollars, et ont été consacrées principalement aux contrats de flexibilité de la production (5,476 milliards de dollars), au soutien additionnel d'urgence du revenu pour les titulaires de ces contrats (5,466 milliards de dollars), aux prêts d'aide à la commercialisation à forfait et aux primes de complément de prêt (8 milliards de dollars). Le montant total des recettes fiscales sacrifiées était d'environ 800 millions de dollars, dont l'essentiel était dû au traitement de certains revenus agricoles comme des plus-values. Ainsi, si l'on considère les dépenses totales au titre des aides à l'exportation et des aides intérieures destinées au secteur agricole pendant l'exercice 1999, on constate que ce chiffre (21,452 milliards de dollars) est très proche du chiffre tiré des comptes du revenu national dans le tableau 11 (21,513 milliards de dollars).

La différence des définitions, des concepts et des objectifs qui sous-tendent les diverses mesures rend les comparaisons très difficiles. C'est néanmoins ce que l'on a essayé de faire dans cette partie du rapport, pour expliquer certaines des différences majeures entre les estimations. En dernière analyse, le choix de la mesure devrait être dicté par l'objectif visé. Si l'on veut déterminer le montant total des dépenses d'un Membre, pendant chaque exercice, pour les subventions agricoles, que ce soutien ait ou non des effets de distorsion des échanges et qu'il soit découplé ou non, ce sont les données des comptes du revenu national qu'il faut utiliser. Si l'on veut déterminer comment les Membres de l'OMC mettent en œuvre leurs engagements de réduction de la plupart du soutien interne ayant des effets de distorsion, c'est la MGS qui est la plus appropriée. Si l'on veut évaluer les recettes des producteurs agricoles découlant de la mise en œuvre de politiques publiques destinées à soutenir le secteur agricole, c'est l'ESP de l'OCDE qui est appropriée.

Cela dit, et malgré les différences importantes entre les chiffres provenant de ces différentes sources d'informations sur les subventions, les tendances qui se dégagent du tableau 11 n'en sont pas moins cohérentes. Quelle que soit la source utilisée, on voit que le soutien des États-Unis à leur secteur agricole a augmenté entre 1995 et 2001. D'après les chiffres des comptes du revenu national, ce soutien a triplé et, d'après l'ESP de l'OCDE, il a plus que doublé. L'augmentation du soutien interne total calculé par l'OMC est moins prononcée:

<sup>188</sup> Les principaux programmes d'aide alimentaire nationaux qui sont pris en compte sont le programme de bons d'alimentation, les programmes d'alimentation pour les enfants et le programme spécial de complémentation alimentaire pour les femmes, les nourrissons et les enfants.

<sup>189</sup> Voir les notifications à l'OMC G/SCM/N/48/USA, G/SCM/N/60/USA et G/SCM/N/71/USA du 2 juillet 2002 et G/SCM/N/95/USA du 31 octobre 2003.

juste 20 pour cent pendant les six années considérées. Mais l'essentiel de l'augmentation concerne la MGS et le soutien *de minimis*, schéma que l'on retrouve aussi dans l'ESP de l'OCDE avec le doublement du soutien des prix du marché et la forte augmentation des paiements fondés sur la production.

### Le cas de l'Union européenne

Pour se faire une idée de l'importance des subventions à l'agriculture dans l'Union européenne (UE), on peut utiliser diverses sources. Le point de départ naturel serait les propres statistiques de l'UE sur les dépenses au titre de la PAC, en particulier les "Rapports financiers du Fonds européen d'orientation et de garanties agricoles (FEOGA)" publiés annuellement (Commission européenne, 2004a). Le FEOGA, établi spécialement pour financer la politique agricole commune (PAC), absorbe une grosse partie du budget général de l'UE. La section Garantie du Fonds, qui est la plus importante, couvre les dépenses consacrées aux "organisations du marché agricole", c'est-à-dire aux marchés des différents produits. Elle s'occupe à la fois des restitutions à l'exportation et des dépenses d'intervention, destinées essentiellement aux aides directes, à la constitution de stocks et aux retraits. Elle fournit aussi des financements spéciaux, notamment pour certaines mesures de développement rural, pour les dépenses vétérinaires et pour les mesures d'information liées à la PAC. La section Orientation finance les autres dépenses de développement rural. On peut trouver des renseignements sur cette dernière dans le budget général de l'UE sous la rubrique "Fonds structurels", car son principal objectif est de réduire les disparités entre les différentes régions.<sup>190</sup> Pendant l'exercice 2001<sup>191</sup>, l'UE a dépensé 42 083 millions d'euros au titre de la section Garantie et 2 502 millions au titre de la section Orientation, soit un total de 44 585 millions d'euros.

La Commission européenne met ces fonds communautaires à la disposition des "organismes payeurs" des différents États membres en vue de leur distribution aux bénéficiaires. En outre, chaque pays accorde lui-même des aides publiques, y compris dans le secteur de l'agriculture. Comme on l'a dit plus haut dans la section B à propos de la définition des subventions, les aides d'État sont considérées comme conférant un avantage économique aux bénéficiaires et, de ce fait, elles peuvent fausser la concurrence et les échanges sur le marché intérieur de l'UE. C'est la raison pour laquelle elles sont surveillées par la Commission conformément à l'article 87 1) du Traité de l'UE. Les règles relatives aux aides d'État dans le secteur agricole doivent être en cohérence non seulement avec les principes généraux de la politique de la concurrence mais aussi avec la PAC et les politiques de développement rural et doivent être conformes aux obligations au regard de l'OMC, en particulier de l'Accord sur l'agriculture. Les obligations de déclaration dans le secteur agricole sont particulièrement strictes et concernent l'ensemble du soutien accordé aux niveaux national et infranational sous la forme de paiements directs, de réductions du coût des intrants et de services généraux ainsi que les transferts destinés à soutenir les programmes agroenvironnementaux et les autres paiements relatifs au caractère "multifonctionnel" de l'agriculture. Certaines des règles de la concurrence concernant les aides d'État, en particulier les exceptions *de minimis*, ne s'appliquent pas à l'agriculture. D'après le "Tableau de bord", que l'on peut consulter sur le site Web de l'UE, les aides d'État à l'agriculture se sont élevées à 13 040 millions d'euros en 2001 pour l'ensemble des États membres.<sup>192</sup> Si l'on ajoute à ce chiffre les dépenses communautaires, les dépenses totales de l'UE et de ses États membres destinées à l'agriculture se sont élevées à 57 625 millions d'euros pendant l'exercice 2001.

<sup>190</sup> Les statistiques relatives à la section Orientation ont été tirées du budget en ligne de l'UE (Titre B2-1, sous-titre B2-100 Fonds structurels, FEOGA, section Orientation), disponible à l'adresse suivante: [http://europa.eu.int/eur-lex/budget/data/D2003\\_v4/EN/AAHPB\\_frm.htm](http://europa.eu.int/eur-lex/budget/data/D2003_v4/EN/AAHPB_frm.htm) (site consulté le 20 décembre 2005).

<sup>191</sup> L'année 2001 a été choisie aux fins de la comparaison, car c'est la dernière pour laquelle l'UE a notifié son soutien interne au titre de l'Accord sur l'agriculture.

<sup>192</sup> Données disponibles à l'adresse suivante: [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/scoreboard/indicators/stats1](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/indicators/stats1) (site consulté le 20 décembre 2005). Les statistiques officielles présentées sur ce site sont exprimées en millions d'euros constants de 2003. Pour obtenir les valeurs courantes de 2001, on a utilisé comme indicateur de l'inflation pour l'UE (15) l'Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) d'Eurostat, disponible à l'adresse suivante: [http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?\\_pageid=1996\\_39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=EU\\_MAIN\\_TREE&root=EU\\_MAIN\\_TREE/economy/main/overview/yearlies/B2/B21/dba10000](http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996_39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=EU_MAIN_TREE&root=EU_MAIN_TREE/economy/main/overview/yearlies/B2/B21/dba10000) (site consulté le 20 décembre 2005).

Ce chiffre est différent du montant des subventions notifiées à l'OMC au titre de l'Accord sur l'agriculture et du montant du soutien calculé par l'OCDE. Ce dernier est de loin l'estimation la plus élevée. L'ESP seule est de 93 061 millions d'euros en 2001. Si l'on y ajoute les transferts des contribuables aux consommateurs (estimation du soutien aux consommateurs ou (ESC)) et l'estimation du soutien aux services d'intérêt général (ESSG), le montant total du soutien est de 105 899 millions d'euros.<sup>193</sup> L'ESSG comprend les paiements relatifs aux services agricoles d'intérêt général, tels que la détention de stocks publics, les inspections vétérinaires et phytosanitaires et la commercialisation et la promotion, qui, en général, sont également couverts par le budget de la PAC et le budget des aides d'État. La différence importante entre les estimations de l'OCDE et les dépenses totales de l'UE doit donc être due essentiellement à l'ESP. Comme on l'a expliqué plus haut, l'ESP mesure toutes les recettes courantes additionnelles des agriculteurs. En particulier, sa composante soutien des prix du marché est calculée sur la base des prix intérieurs courants et des prix à la frontière. Les transferts liés aux droits de douane et aux prix à la consommation plus élevés, par exemple, n'entraînent pas de dépenses publiques et, partant, n'apparaissent pas dans les budgets de la Communauté et de ses États membres.

Un avertissement similaire s'impose en ce qui concerne le montant total des subventions notifiées à l'OMC au titre de l'Accord sur l'agriculture, qui était de 87 075 millions d'euros en 2001 (soutien interne plus subventions à l'exportation).<sup>194</sup> Une fois encore, l'élément soutien des prix du marché de l'ESP englobe tous les facteurs qui contribuent à l'écart de prix entre les prix courants du marché et les prix plus élevés payés aux producteurs, c'est-à-dire les mesures aux frontières, telles que droits de douane et subventions à l'exportation, et les transferts résultant des politiques nationales, comme la détention de stocks publics, les quotas de production et les entreprises commerciales d'État, qui augmentent les prix sur le marché intérieur. Plusieurs de ces éléments ne sont pas pris en compte dans la méthode employée dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture pour évaluer le respect des engagements de réduction. Élément peut-être encore plus important, les calculs de l'ESP effectués par l'OCDE sont fondés sur les prix courants; or, l'écart entre les prix courants sur le marché intérieur et les prix mondiaux à la frontière est probablement différent de l'écart entre les prix administrés et les prix de référence fixes pour la période 1986-1988, utilisés dans le calcul du soutien des prix du marché aux fins de la MGS dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture.

Les montants des aides communautaires et des aides d'État ne concordent pas non plus avec les montants notifiés à l'OMC. Le calcul du montant du soutien interne dans la MGS totale courante fournit une base commune pour évaluer le respect de l'engagement juridique de ne pas dépasser la MGS totale consolidée finale indiquée dans les Listes des Membres.<sup>195</sup> Son objectif n'est pas de permettre une évaluation économique du soutien courant. Comme on l'a dit plus haut, le soutien des prix du marché<sup>196</sup> est calculé à partir de l'écart entre le prix administré appliqué et un prix de référence extérieur fixe. Ce dernier étant basé sur les années 1986 à 1988<sup>197</sup>, la MGS totale courante déterminée de cette manière ne peut pas être considérée comme correspondant aux montants effectifs des subventions, en particulier en ce qui concerne les programmes de soutien des prix ou du marché. Le tableau 12 récapitule les données sur le soutien de l'UE provenant de différentes sources.

<sup>193</sup> Cette estimation du soutien total (EST) de l'OCDE indique le coût global du soutien à l'agriculture financé par les consommateurs et les contribuables, net de toutes recettes d'importation. Voir les estimations du soutien à la production et à la consommation, base de données de l'OCDE 1986-2004, disponible à l'adresse suivante: <http://www.oecd.org/dataoecd/44/5/35043954.xls>. Voir aussi OCDE (2005f).

<sup>194</sup> Voir notifications à l'OMC G/AG/N/EEC/51 et G/AG/N/EEC/52.

<sup>195</sup> La méthode peut varier d'un Membre à l'autre, mais chaque Membre doit utiliser la méthode qu'il a employée pour préparer ses données explicatives ou bien, si un nouveau programme de soutien est introduit, la méthode indiquée aux Annexes 3 et 4 de l'Accord sur l'agriculture.

<sup>196</sup> Aux fins de la MGS, les Membres peuvent même calculer de cette manière certains versements directs qui dépendent d'un écart des prix, au lieu de le faire d'après les dépenses budgétaires. Voir l'Accord sur l'agriculture, Annexe 3, paragraphe 10.

<sup>197</sup> En fait, le prix de référence extérieur est généralement déterminé comme étant la valeur unitaire moyenne f.a.b. du produit agricole de base concerné dans un pays exportateur net et le prix unitaire moyen c.a.f. dans un pays importateur net pendant la période de base 1986-1988.

**Tableau 12**  
**Subventions à l'agriculture de l'Union européenne (15), par source de données, 1995-2001**  
(en millions d'euros)

Mesure	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Moyenne
<b>FEOGA, Section "Garantie" <sup>a</sup></b>	<b>34 503</b>	<b>39 108</b>	<b>40 675</b>	<b>38 748</b>	<b>39 541</b>	<b>40 467</b>	<b>42 083</b>	<b>39 304</b>
<b>Aides d'État <sup>b</sup></b>	<b>16 696</b>	<b>16 395</b>	<b>16 537</b>	<b>14 054</b>	<b>14 823</b>	<b>14 122</b>	<b>13 568</b>	<b>15 171</b>
<b>Soutien interne total <sup>c</sup></b>	<b>90 476</b>	<b>95 422</b>	<b>89 347</b>	<b>86 733</b>	<b>89 994</b>	<b>88 286</b>	<b>84 502</b>	<b>89 251</b>
MGS	50 026	51 009	50 194	46 683	47 886	43 654	39 281	46 962
<i>De minimis</i>	825	761	543	379	400	561	833	615
Catégorie bleue	20 845	21 521	20 443	20 504	19 792	22 223	23 726	21 293
Catégorie verte	18 779	22 130	18 167	19 168	21 916	21 848	20 661	20 381
<b>Subventions totales à l'exportation <sup>c</sup></b>	<b>4 885</b>	<b>5 565</b>	<b>4 361</b>	<b>5 336</b>	<b>5 614</b>	<b>2 763</b>	<b>2 573</b>	<b>4 442</b>
<b>ESP de l'OCDE <sup>d</sup></b>	<b>96 779</b>	<b>93 199</b>	<b>95 318</b>	<b>100 917</b>	<b>107 173</b>	<b>93 338</b>	<b>93 061</b>	<b>97 112</b>
Soutien des prix du marché	58 492	52 284	54 012	61 923	68 750	52 768	48 819	56 721
Paiements basés sur la production	1 758	3 283	3 473	3 336	3 328	4 041	4 186	3 344
Paiements basés sur la superficie cultivée/le nombre de bêtes	24 200	25 871	24 927	25 235	24 386	26 093	28 302	25 573
Paiements basés sur les droits acquis	1 772	977	864	715	616	627	591	880
Paiements basés sur l'utilisation d'intrants	6 608	7 036	7 987	7 013	7 326	7 089	7 324	7 197
Paiements basés sur les contraintes au niveau des intrants	2 979	3 873	4 884	3 182	3 310	3 714	3 944	3 698
Paiements basés sur le revenu agricole global	0	0	3	1	0	0	0	1
Paiements divers	970	-125	-833	-487	-544	-993	-105	-302
<b>ESSG de l'OCDE <sup>d</sup></b>	<b>6 729</b>	<b>8 829</b>	<b>11 581</b>	<b>8 973</b>	<b>9 594</b>	<b>8 549</b>	<b>9 162</b>	<b>9 060</b>

Source:

<sup>a</sup> Commission européenne, Direction générale de l'agriculture, 31ème Rapport financier - Section Garantie du FEOGA - 2001, COM (2002) 594 final, disponible à l'adresse suivante: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/fin/finrep01/tab\\_fr/a10.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/fin/finrep01/tab_fr/a10.pdf) (site consulté le 9 décembre 2005).

<sup>b</sup> Commission européenne, Direction générale de la concurrence, Tableau de bord des aides d'État, disponible à l'adresse suivante: [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/scoreboard/indicators/k9.html#stats1](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/indicators/k9.html#stats1) (site consulté le 7 décembre 2005).

<sup>c</sup> Notifications des Communautés européennes au Comité de l'agriculture de l'OMC: G/AG/N/EEC/5/Rev.1, G/AG/N/EEC/11, G/AG/N/EEC/20/Rev.1, G/AG/N/EEC/23, G/AG/N/EEC/32, G/AG/N/EEC/36 et G/AG/N/EEC/44 (subventions à l'exportation); G/AG/N/EEC/12/Rev.1 et Corr.1, G/AG/N/EEC/16/Rev.1, G/AG/N/EEC/26 et Corr.1, G/AG/N/EEC/30 et Corr.1, G/AG/N/EEC/38 et Corr.1, G/AG/N/EEC/49 et Corr.1 et G/AG/N/EEC/51 et Corr.1.

<sup>d</sup> Producer and Consumer Support Estimates, OECD Agricultural Database 1986-2004, available at <http://www.oecd.org/dataoecd/44/5/35043954.xls>, visited on 7 December 2005.

Comme on l'a dit plus haut, les Membres sont tenus de notifier leurs subventions agricoles non seulement au titre de l'Accord sur l'agriculture, mais aussi au titre de l'Accord SMC. Pour 2001, l'UE a notifié toutes les mesures de soutien des prix et tous les paiements directs mis en place par les organisations communes des marchés. Les aides publiques des différents États membres sont notifiées séparément en tant qu'addenda à la notification de l'UE. Les versements pour les services d'intérêt général et le développement rural semblent en être exclus, car il ne s'agit pas de subventions "spécifiques". En 2001, le financement des restitutions à l'exportation s'est élevé à 3 404 millions d'euros et celui des mesures prises sur le marché intérieur à 33 873 millions d'euros, soit un total de 37 277 millions d'euros.<sup>198</sup> La notification au titre de l'Accord SMC est basée sur les données du FEOGA; on s'attendrait donc à ce qu'il y ait une certaine correspondance avec le rapport du FEOGA, ce qui semble être le cas puisque les dépenses totales du FEOGA s'élèvent à environ 38 milliards d'euros en 2001, compte non tenu du développement rural. Si l'on fait abstraction des services d'intérêt général, tels que les mesures vétérinaires et phytosanitaires, le montant coïncide à peu près avec les 37 milliards d'euros notifiés au titre de l'Accord SMC. Si l'on établit une ventilation par produit, les données provenant des deux sources sont identiques pour la plupart des produits, mais pas pour tous. Par exemple, pour le sucre et les produits laitiers, il est difficile de faire coïncider les données malgré la ventilation plus poussée des dépenses ou les explications données dans la notification au titre de l'Accord SMC ou dans le rapport du FEOGA.

Qu'en est-il de la cohérence des notifications au titre de l'Accord sur l'agriculture et au titre de l'Accord SMC? On s'attendrait, du moins pour les subventions à l'exportation, à ce qu'il y ait une correspondance entre, d'une part, les données du FEOGA et des notifications SMC et, d'autre part, les montants notifiés au titre de l'Accord

<sup>198</sup> Voir la notification à l'OMC G/SCM/N/95/EEC.



sur l'agriculture, puisque les subventions à l'exportation correspondent en grande partie à des versements effectifs. Le tableau 13 compare les montants notifiés au titre des deux accords sur une base désagrégée. Il faut supposer que les écarts observés pour pratiquement toutes les catégories de produits tiennent en grande partie au fait que les périodes sur lesquelles portent les données sont différentes. Alors que la notification de 2001 au titre de l'Accord sur l'agriculture indique les campagnes de commercialisation pour chaque produit commençant entre le 1er juillet 2001 et le 1er janvier 2002, les données du FEOGA utilisées dans les notifications au titre de l'Accord SMC se réfèrent à l'exercice 2001, qui va du 16 octobre 2000 au 15 octobre 2001. Les totaux diffèrent aussi, étant donné que la notification au titre de l'Accord SMC, indique les versements pour des produits qui ne sont pas mentionnés dans l'Annexe I de l'Accord sur l'agriculture, qui donne la liste des produits agricoles visés par cet accord.

**Tableau 13**  
**Notification des restitutions à l'exportation de l'UE au titre de l'Accord sur l'agriculture (tableau ES:1)**  
**et de l'Accord SMC (conformément à l'article XVI du GATT et à l'article 25 de l'Accord SMC), 2001**  
 (en millions d'euros)

Accord sur l'agriculture		Accord SMC	
Produit	Montant	Produit	Montant
Blé et farine de blé	8.5	Cultures arables	259.8
Céréales secondaires	112.8		
Riz	30.3	Riz	38.7
Colza	0.0		
Huile d'olive	0.0	Huile d'olive	0.2
Sucre	482.8	Sucre	1008.2
Beurre et huile de beurre	324.9	Produits laitiers	1106.5
Lait écrémé en poudre	36.7		
Fromages	188.6		
Autres produits laitiers	402.2		
Viande bovine	388.4	Viande bovine	362.6
Viande porcine	20.0	Viande porcine	55.2
Œufs	6.0	Œufs et volailles	60.5
Viande de volaille	60.2		
Vins	22.9	Vins	22.5
Fruits et légumes, frais	20.8	Fruits et légumes	50.8
Fruits et légumes, transformés	3.6		
Tabac brut	0.0		
Alcool	52.8		
Produits incorporés	411.6		
		Produits ne figurant pas dans l'Annexe I	438.8
Total	2573.1	Total	3403.8

Source: Secrétariat de l'OMC.

#### d) Incidence du soutien interne

On analysera tout d'abord le soutien interne qui a le plus d'effets de distorsion des échanges, à savoir la MGS totale, qui fait l'objet d'engagements de réduction dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture. Trente-six Membres de l'OMC ont pris des engagements concernant la MGS totale.<sup>199</sup> Le tableau 3 de l'annexe en donne la liste et indique leur MGS totale consolidée finale et l'année où elle est entrée en vigueur. Pour les pays développés, c'était en 2000 et pour la plupart des pays en développement, c'était en 2004. Pour certains Membres ayant accédé récemment, l'année en question n'est pas 2004. Par exemple, dans le cas du Taipei chinois, c'est 2000. Il importe de noter que ces engagements sont exprimés en termes nominaux et non en termes réels, bien que certains Membres les aient exprimés en monnaie étrangère (dollars EU, écus) ou en droits de tirages spéciaux (DTS) et non en monnaie nationale. Si l'on utilise les taux de change par rapport au dollar EU à compter de 2004, la MGS totale consolidée finale pour les 36 Membres s'élève à 170,1 milliards de dollars EU.

<sup>199</sup> En d'autres termes, ces Membres ont inscrit des engagements dans la section I de la Partie IV de leur Liste.

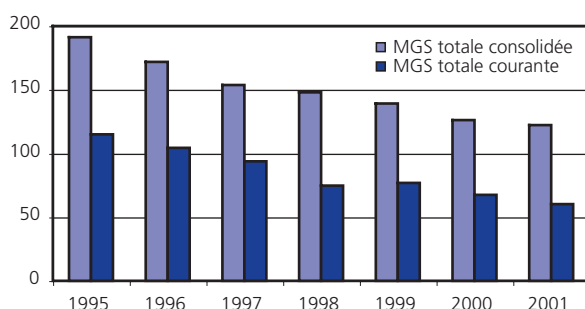
### i) Tendances de la MGS totale courante et du soutien interne

Les Membres de l'OMC ayant généralement présenté leurs notifications avec plusieurs années de retard, il est difficile de fournir les renseignements les plus récents sur la MGS totale courante. De plus, depuis 1995, les Membres n'ont pas tous présenté une notification chaque année, si bien qu'il y a des lacunes dans les données. Cela fait qu'il est très difficile d'assurer de façon suivie et appropriée la surveillance de la mise en œuvre, par les Membres, de leurs obligations dans le cadre de l'OMC. Cela peut aussi expliquer en partie pourquoi d'autres sources de renseignements sur le soutien interne, tel que l'ESP de l'OCDE, sont plus utilisées, bien qu'elles ne soient pas conçues dans la perspective du commerce.

Pour éviter les problèmes de comparabilité des séries de données dans le temps, on a sélectionné un groupe (ou un échantillon) de Membres de l'OMC qui ont notifié sans interruption, de 1995 à 2001, leur MGS totale courante. La période considérée s'arrête en 2001, parce que c'est la dernière année pour laquelle on dispose de données concernant les trois Membres (UE, États-Unis et Japon) qui ont la MGS totale courante la plus élevée. Ce groupe comprend 21 Membres (sur les 36 qui ont pris des engagements en matière de MGS totale). Ces Membres sont les suivants: Afrique du Sud, Australie, Brésil, Chypre, Colombie, États-Unis, Hongrie, Islande, Israël, Japon, Maroc, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pologne, République slovaque, République tchèque, Slovaquie, Suisse-Liechtenstein, Thaïlande, Tunisie et UE.

Le graphique 2 indique la MGS totale consolidée et courante du groupe de 21 Membres entre 1995 et 2001. La MGS totale courante correspond au niveau effectif de la MGS totale d'une année donnée, tandis que la MGS totale consolidée est le plafond juridiquement contraignant de la MGS totale pour l'année en question. Ces montants ont tous été convertis en dollars EU afin de pouvoir agréger et comparer les chiffres. La MGS totale consolidée a diminué de 7,2 pour cent en moyenne pendant la période 1995-2001, passant de 191,4 à 122,1 milliards de dollars. Mais la MGS totale courante a diminué beaucoup plus vite, de 10,3 pour cent par an. Pour les 21 Membres considérés, le niveau effectif du soutien ayant des effets de distorsion des échanges (exprimé par la MGS totale courante) a diminué de près de moitié, passant de 115,1 milliards de dollars en 1995 à 60,1 milliards de dollars en 2001. De ce fait, en 2001, la MGS totale courante représentait moins de la moitié de la MGS totale consolidée, contre 60 pour cent en moyenne auparavant. En outre, comme les chiffres relatifs à la MGS totale consolidée et à la MGS totale courante sont exprimés en termes nominaux, ils sous-estiment la réduction réelle du soutien ayant des effets de distorsion des échanges pendant la période 1995-2001, puisque le taux d'inflation aux États-Unis (mesuré par le déflateur du PIB) était en moyenne d'environ 2 pour cent par an pendant cette période.

**Graphique 2**  
**MGS totale consolidée et MGS totale courante, 1995-2001**  
(en milliards de dollars)



Source: Secrétariat de l'OMC.

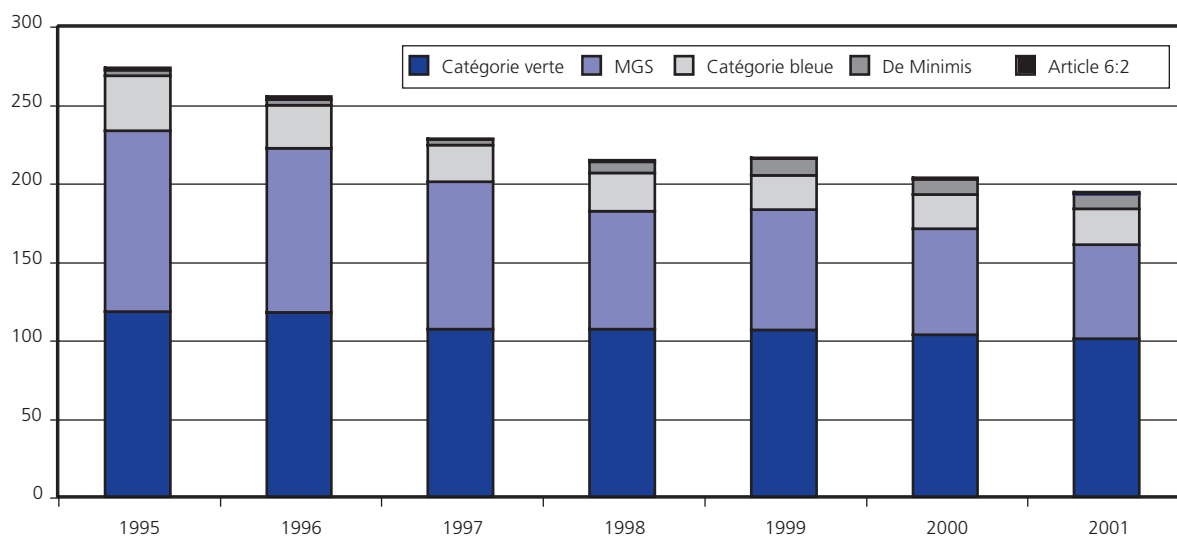
Bien que les Membres se soient seulement engagés à réduire la MGS totale consolidée, d'autres éléments du soutien interne ont également diminué, mais à un rythme plus faible. Trente-neuf Membres de l'OMC ont pu notifier leurs mesures de soutien interne pendant toute la période 1995-2001.<sup>200</sup> Si l'on utilise cet échantillon plus large, on constate une réduction moyenne annuelle de 6,9 pour cent des dépenses au titre de la catégorie bleue, de 5,7 pour cent pour les mesures visées par l'article 6.2, et de 2,6 pour cent pour les mesures de la catégorie verte. Le soutien *de minimis* est le seul élément du soutien interne qui a augmenté pendant cette période de six ans; son montant a presque triplé, passant de 3,8 milliards de dollars en 1995 à 9,6 milliards de dollars en 2001.

<sup>200</sup> Outre les 21 Membres déjà mentionnés, les autres Membres inclus dans cet échantillon plus large sont les suivants: Barbade; Bolivie; Chili; Cuba; El Salvador; Guyana; Honduras; Hong Kong, Chine; Macao, Chine; Nicaragua; Paraguay; Philippines; République dominicaine; Roumanie; Singapour; Trinité-et-Tobago; Turquie et Uruguay.

Ainsi, si l'on considère l'ensemble du soutien interne, y compris non seulement la MGS totale courante mais aussi les niveaux *de minimis*, la catégorie bleue, la catégorie verte et les mesures visées par l'article 6.2, on constate une tendance à la baisse. Le graphique 3 indique le soutien interne total (MGS totale courante, *de minimis*, catégorie bleue, catégorie verte et programmes de développement) de ces 39 Membres de l'OMC entre 1995 et 2001. Le soutien interne total est tombé de 272,9 milliards de dollars en 1995 à 193,8 milliards de dollars en 2001, soit une réduction annuelle moyenne de 5,5 pour cent. Là encore, comme ces chiffres sont exprimés en termes nominaux, ils sous-estiment la réduction réelle qui s'est produite pendant la période 1995-2001.

**Graphique 3**  
**Le soutien interne et ses différents éléments, 1995-2001**

(en milliards de dollars)



Source: Secrétariat de l'OMC.

Donc, en 2001, les dépenses au titre des mesures de la catégorie verte représentaient 52 pour cent du soutien interne, la MGS en représentait 31 pour cent, les mesures de la catégorie bleue 12 pour cent, le soutien *de minimis* 5 pour cent et les dépenses au titre de programmes de développement moins de 0,5 pour cent.

### ii) Membres accordant le plus de soutien interne

Le tableau 14 indique les dix Membres qui accordent le plus de soutien interne. Au lieu de considérer une seule année, par exemple 2001, pour déterminer quels Membres ont les programmes de subventions les plus importants, on a calculé les chiffres moyens pour la période 1995-2001. Comme ces chiffres ont été convertis en dollars EU, le classement établi à partir des données d'une seule année peut être influencé par le niveau du dollar cette année-là. L'utilisation de la moyenne calculée sur une période plus longue devrait permettre de lisser les variations des taux de change. En outre, plusieurs autres Membres ayant des programmes de subventions importants ont été inclus dans le calcul bien qu'ils n'aient présenté des notifications que jusqu'en 2000.

Le tableau 14 montre que l'essentiel du soutien est fourni par trois Membres: l'UE, les États-Unis et le Japon. Pendant la période 1995-2001, l'UE a dépensé en moyenne 96,1 milliards de dollars pour le soutien interne, suivie par les États-Unis, avec 66,2 milliards de dollars, et le Japon avec 41,8 milliards de dollars. Les montants dépensés par les Membres qui

**Tableau 14**  
**Membres accordant le plus de soutien interne, 1995-2001**  
(en milliards de dollars)

Rang	Membre	Soutien interne total
1	Union européenne (15)	96,1
2	États-Unis	66,2
3	Japon	41,8
4	Corée, République de <sup>a</sup>	7,5
5	Suisse-Liechtenstein	4,6
6	Brésil	3,5
7	Norvège	3,0
8	Canada <sup>a</sup>	2,6
9	Thaïlande	1,9
10	Cuba	1,3

<sup>a</sup> Période 1995-2000.

Source: Secrétariat de l'OMC.

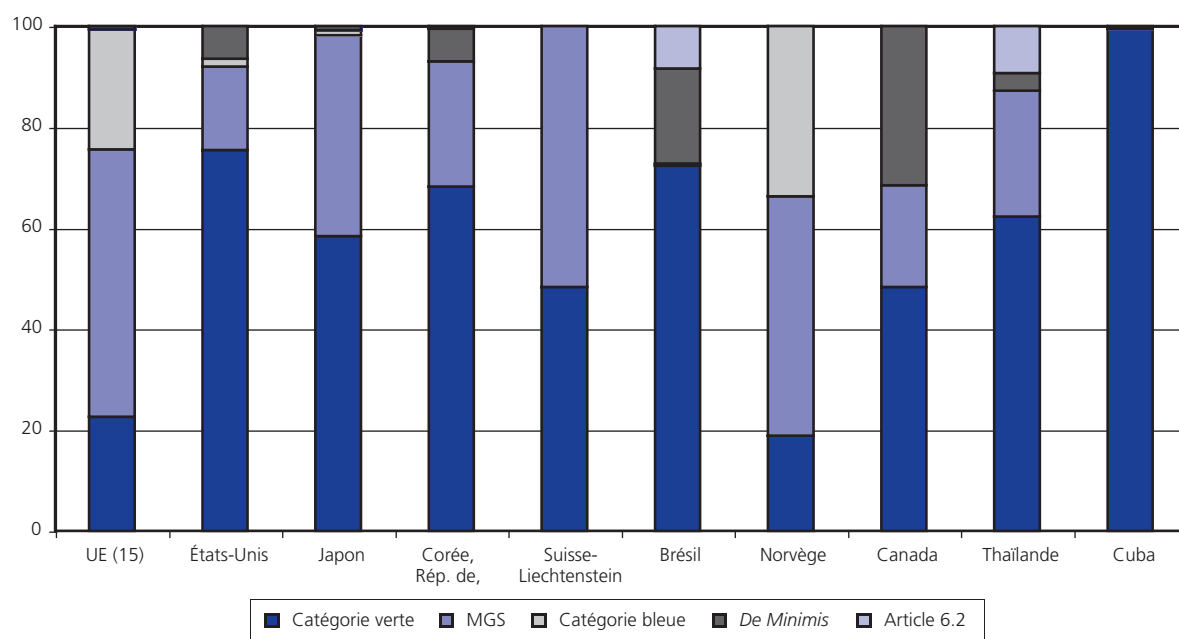
viennent après sont nettement inférieurs. La République de Corée, qui est en quatrième position, a dépensé en moyenne 7,5 milliards de dollars pendant la même période. Sur les dix Membres qui accordent le plus de soutien interne, sept sont membres de l'OCDE, mais trois ne le sont pas: le Brésil, la Thaïlande et Cuba.

Le graphique 4 indique la composition des dépenses de ces pays destinées au soutien interne. La MGS et les mesures de la catégorie verte prédominent. Les Membres dont la MGS représentait près de la moitié du soutien interne sont l'UE (15), la Suisse-Liechtenstein et la Norvège. Tous les pays en développement figurant dans la liste ont notifié la majeure partie de leurs dépenses comme entrant dans la catégorie verte. Le soutien *de minimis* est important dans le cas du Brésil, du Canada, de la République de Corée et des États-Unis. La catégorie bleue est importante seulement pour l'UE (15) et la Norvège.

Graphique 4

Composition du soutien interne des dix Membres qui en accordent le plus, 1995-2001 ou années disponibles

(en pourcentage)



Source: Secrétariat de l'OMC.

Le tableau 15 donne une idée de l'importance du soutien interne total et la MGS totale courante, en pourcentage de la valeur totale de la production agricole. Cela n'est possible que pour un certain nombre de Membres de l'OMC, mais la liste comprend les pays de la Quadrilatérale et plusieurs grands pays en développement, dont le Brésil et l'Afrique du Sud. Il ressort de ce tableau que le montant des subventions agricoles varie considérablement, même pour cet échantillon limité de Membres; les variations sont particulièrement marquées dans le cas du soutien interne total. Même rapporté à la valeur totale de la production agricole, le soutien interne est très important dans l'UE, aux États-Unis et au Japon, représentant plus du tiers de la valeur de la production agricole en 2001. Toutefois, l'Australie, qui est aussi membre de l'OCDE, accorde à l'agriculture moins de 4 pour cent du soutien total. Parmi les pays en développement, la République de Corée et Israël accordent un soutien interne qui représente plus du cinquième de la valeur totale de la production agricole.

Dans le cas de la MGS totale courante, les variations sont généralement moins marquées. La MGS totale courante représente plus du dixième de la valeur de la production agricole uniquement dans le cas de l'UE (15) et de la Hongrie. Elle représente entre 7 et 8 pour cent de la valeur de la production agricole dans le cas du Japon et des États-Unis.

### iii) MGS par produit

Les notifications des Membres de l'OMC donnent aussi des renseignements sur la fréquence des subventions par produit. En 2001, le montant total des subventions par produit notifiées était de 59,7 milliards de dollars. Les produits les plus soutenus sont la viande et le bétail (23 pour cent de la MGS par produit), le lait et les produits laitiers (19 pour cent), les fruits et légumes (13 pour cent), les céréales (12 pour cent), le sucre (12 pour cent) et les huiles végétales et graines oléagineuses (10 pour cent).

### e) Incidence des subventions à l'exportation

#### i) Introduction

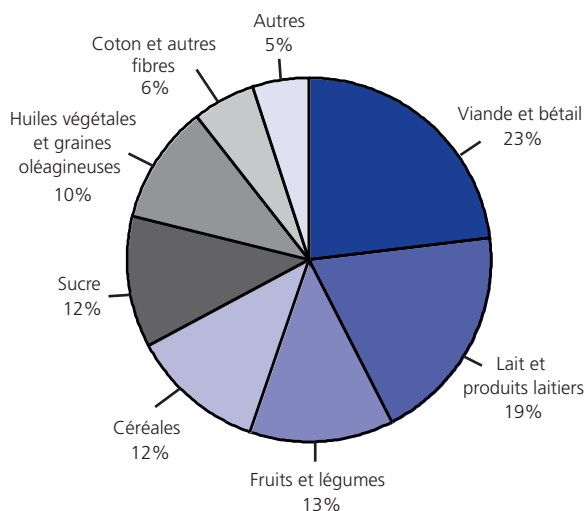
Les mesures concernant la concurrence à l'exportation comprennent, en totalité ou en partie, les subventions directes à l'exportation (telles que les restitutions à l'exportation), les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, l'aide alimentaire (notamment celle qui sert à écouler la production excédentaire d'un pays) et les entreprises commerciales d'État exportatrices. La principale caractéristique de ces différents instruments est qu'ils peuvent se traduire par des prix plus bas pour les acheteurs étrangers que pour les producteurs ou les consommateurs nationaux, si ce n'est pour les deux.<sup>201</sup> À près de 3 milliards de dollars en 2000 (dernière année pour laquelle on dispose de données complètes), le montant total des subventions à l'exportation est faible par rapport au montant du soutien interne notifié cette année-là (environ 200 milliards de dollars). Cependant, comme les subventions à l'exportation ont d'importants effets de distorsion des échanges<sup>202</sup>, leur retrait progressif, convenu à la Conférence ministérielle de Hong Kong, est important pour éviter que leur utilisation ne se répande et pour aligner le commerce des produits agricoles sur celui des produits non agricoles.<sup>203</sup>

**Tableau 15**  
**Soutien interne total et MGS en pourcentage de la valeur totale de la production agricole de certains Membres de l'OMC**  
(en pourcentage)

Membre	Proportion de la valeur totale de la production agricole	
	Soutien interne total	MGS
Afrique du Sud	6,5	0,9
Australie	3,9	0,7
Bangladesh	1,2	...
Brésil	7,2	0,0
Bulgarie	1,6	0,7
Canada	14,5	2,7
Chili	5,2	...
Corée, Rép. de	22,2	5,1
Estonie	6,5	...
États-Unis	36,3	7,3
Hongrie	14,6	10,7
Inde	10,6	...
Israël	20,9	7,8
Japon	37,6	7,5
Jordanie	14,3	0,0
Pérou	11,3	...
Roumanie	3,3	...
Tunisie	4,7	0,0
UE (15)	34,3	15,9
Uruguay	3,6	...

Source: Secrétariat de l'OMC.

**Graphique 5**  
**Composition de la MGS par produit, 2001**  
(en pourcentage)



Source: Secrétariat de l'OMC.

<sup>201</sup> Pour un aperçu des mesures concernant la concurrence à l'exportation, voir OCDE (2004b).

<sup>202</sup> On considère que les subventions à l'exportation sont plus préjudiciables que les subventions à la production, parce qu'elles faussent deux marges commerciales (prix à la consommation et prix à la production).

<sup>203</sup> Le paragraphe 6 de la Déclaration ministérielle de Hong Kong, figurant dans le document WT/MIN(05)/DEC du 22 décembre 2005 indique notamment: "Nous convenons d'assurer l'élimination parallèle de toutes les formes de subventions à l'exportation et des disciplines concernant toutes les mesures à l'exportation d'effet équivalent, qui devra être achevée pour la fin de 2013. Cela sera fait d'une manière progressive et parallèle, à préciser dans les modalités, afin qu'une partie substantielle soit réalisée pour la fin de la première moitié de la période de mise en œuvre."

L'Accord sur l'agriculture exige que tous les Membres ayant des niveaux d'engagement annuels notifient, pour chaque produit, les dépenses budgétaires au titre des subventions à l'exportation et le volume des exportations subventionnées, ainsi que le volume de l'aide alimentaire (tableau ES:1, Accord sur l'agriculture). Le tableau explicatif ES:1 est censé ventiler ces chiffres par catégorie: subventions directes à l'exportation, ventes de stocks, subventions financées par les producteurs en vertu de mesures gouvernementales<sup>204</sup>, mesures de réduction des coûts et subventions au transport intérieur. En outre, des notifications doivent être présentées par les pays en développement qui ont recours à des subventions à l'exportation exemptées conformément à l'article 9:1 d) et e) (tableau explicatif ES:2), par les Membres qui n'ont pas pris d'engagements en matière de subventions à l'exportation et qui sont d'importants exportateurs de certains produits (tableau ES:2), ainsi que par tous les donateurs d'aide alimentaire (tableau ES:2, tableau explicatif ES:2 et tableau ES:3). Les Membres ne sont pas tenus de notifier les autres formes de subventions à l'exportation. Toutefois, les crédits à l'exportation et les garanties de crédit à l'exportation ainsi que les entreprises commerciales d'État font partie du pilier concurrence à l'exportation des négociations de Doha. Chacun de ces quatre instruments sera examiné plus en détail dans les quatre sous-sections suivantes.

### ii) *Subventions à l'exportation par produit*

Divers documents du Secrétariat de l'OMC établis sur la base des notifications au titre de l'Accord sur l'agriculture donnent un aperçu complet, sinon à jour, des pays qui accordent le plus de subventions et des secteurs les plus subventionnés. Dans OMC (2005d), on trouve la liste des 25 Membres qui ont pris des engagements de réduction des subventions à l'exportation. Parmi ceux-ci, 14 Membres accordent des subventions à l'exportation<sup>205</sup>: États-Unis, Israël, Mexique, Norvège, Panama, République bolivarienne du Venezuela, Suisse, Turquie et Union européenne (avec cinq nouveaux membres: Chypre, Hongrie, Pologne, République slovaque et République tchèque). En outre, sept pays qui ont pris des engagements subventionnaient leurs exportations, mais ont cessé de le faire dans le passé (Afrique du Sud, Australie, Canada, Colombie, Islande, Nouvelle-Zélande et Roumanie), tandis que quatre Membres ont inscrit dans leur liste des niveaux d'engagement, mais ne les ont pas utilisés (Brésil, Bulgarie, Indonésie et Uruguay). Six pays (Inde, Maroc, Pakistan, République de Corée, Thaïlande et Tunisie) ont eu recours à des subventions à l'exportation exemptées d'engagements de réduction.<sup>206</sup>

On trouve dans OMC (2005d), pour chaque Membre concerné, un résumé général, par produit ou groupe de produits, des niveaux d'engagement consolidés finals en matière de subventions à l'exportation, par année de mise en œuvre par rapport aux dépenses budgétaires et aux volumes. Le tableau 16 montre que, malgré des réductions importantes, c'est l'UE qui a accordé le plus de subventions, en termes de dépenses absolues, pendant toute la période 1995-2000. La Suisse vient en deuxième position, loin derrière l'UE, et les États-Unis et la Norvège occupent alternativement la troisième et la quatrième place pendant la même période. Toutefois, comme le montre le graphique 6, la part des subventions à l'exportation de la Suisse et de la Norvège rapportées à leur production agricole est beaucoup plus importante que dans le cas des deux autres Membres. Cette part semble particulièrement faible dans le cas des États-Unis. Ces parts ont eu tendance à diminuer, malgré de fortes variations pendant les six années considérées, sauf dans le cas de la Norvège.

<sup>204</sup> Par exemple, le régime sucrier des CE (expliqué en détail plus loin) crée par un jeu complexe de contingents et d'autres règlements, des incitations supplémentaires à exporter pour les producteurs de betteraves à sucre malgré leurs contributions financières.

<sup>205</sup> Les renseignements contenus dans les notifications présentées au Comité de l'agriculture ont été examinés jusqu'à la date du 4 octobre 2005. Par souci de cohérence avec le reste du rapport, l'accent est mis ici sur les dépenses budgétaires, bien que les engagements aient été pris aussi en termes de volume.

<sup>206</sup> Pour un aperçu général, voir OMC (2002b). Ces subventions ont été notifiées au titre de l'article 9:4 de l'Accord sur l'agriculture, qui autorise les pays en développement Membres, pendant la période de mise en œuvre – et à certaines conditions –, à accorder des subventions pour réduire les coûts de la commercialisation des exportations et les coûts du transport et du fret internationaux et à prendre des dispositions pour que les tarifs de transport et de fret intérieurs pour les expéditions à l'exportation soient établis à des conditions plus favorables que pour les expéditions en trafic intérieur, sans qu'ils soient tenus de prendre des engagements de réduction, comme l'exige normalement l'article 9:1 d) et e) de l'Accord sur l'agriculture.



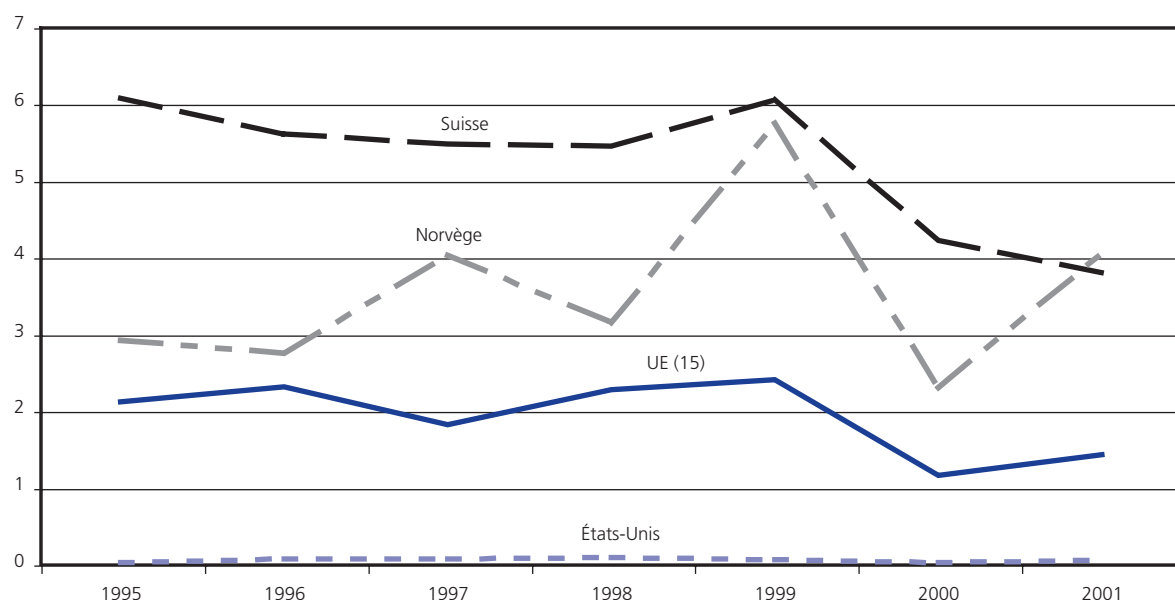
**Tableau 16**  
**Dépenses au titre des subventions à l'exportation, 1995-2000**

(en millions de dollars et en pourcentage)

	1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Union européenne (15)	6314	88,8	6748	89,7	4797	87,7	5976	90,1	5628	89,6	2462	87,1
Suisse	446	6,3	369	4,9	295	5,4	292	4,4	290	4,6	189	6,7
Norvège	83	1,2	78	1,0	102	1,9	77	1,2	128	2,0	45	1,6
États-Unis	26	0,4	121	1,6	112	2,1	147	2,2	80	1,3	15	0,5
Autres pays	243	3,4	202	2,7	166	3,0	144	2,2	151	2,4	116	4,1
Total	7112	100,0	7519	100,0	5473	100,0	6636	100,0	6278	100,0	2826	100,0

Source: Secrétariat de l'OMC.

**Graphique 6**  
**Subventions à l'exportation en pourcentage de la valeur totale de la production agricole pour certains pays, 1995-2001**  
(en pourcentage)



Source: Secrétariat de l'OMC.

Le graphique 7 indique le montant total des subventions à l'exportation versées et le niveau d'engagement consolidés des Membres en matière de subventions à l'exportation. D'après les notifications présentées à l'OMC, pendant la période 1995–2000<sup>207</sup>, les dépenses totales sont toujours restées bien en deçà des niveaux d'engagement. À environ 17 pour cent par an en moyenne, les dépenses budgétaires en dollars ont diminué plus que les niveaux d'engagement, qui n'ont baissé que de 14 pour cent environ. En outre, les réductions réelles ont été plus importantes que ne l'indiquent ces chiffres nominaux, car l'inflation annuelle, mesurée par le déflateur du PIB des États-Unis, a été de 1,6 pour cent en moyenne pendant la période considérée. Après 2000, les niveaux d'engagement des pays développés sont restés inchangés, leur période de mise en œuvre arrivant à expiration au bout de six ans. À en juger d'après les données de l'UE, qui dépense le plus au titre des subventions à l'exportation, les dépenses budgétaires ont continué de baisser en 2001, ce qui a creusé encore l'écart entre les dépenses effectives et les niveaux d'engagement, mais elles ont de nouveau augmenté en 2002.

Ces moyennes globales dissimulent des variations considérables entre les pays et les produits. Certaines années, alors que les niveaux d'engagement ont diminué (également en dollars), les dépenses ont augmenté.<sup>208</sup> Ainsi,

<sup>207</sup> 2000 est la dernière année pour laquelle ce montant total peut être calculé, car, ensuite, on ne dispose pas de données concernant les Membres importants.

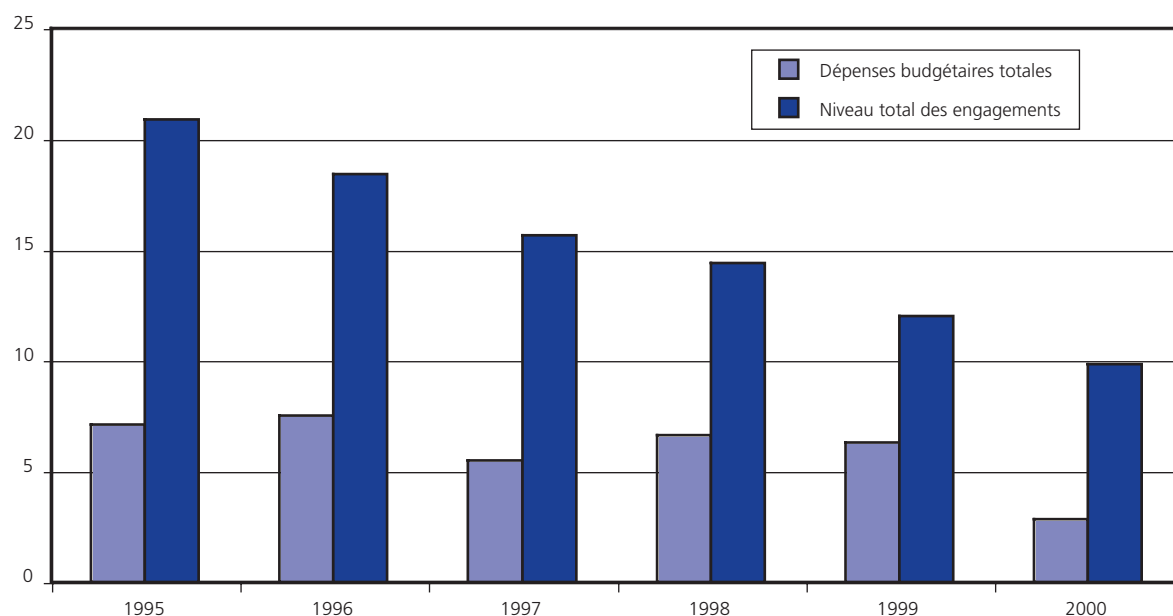
<sup>208</sup> La conversion en dollars est effectuée uniquement à des fins d'agrégation et de comparabilité. Il convient de rappeler que chaque Membre est lié par les engagements qu'il a pris dans la monnaie indiquée dans sa liste, qui est généralement la monnaie nationale.

en 1998, l'UE a dépensé près de 1,2 milliard de dollars de plus que l'année précédente. Cette augmentation sensible en dollars n'était pas due à des variations du taux de change, qui était assez stable à l'époque. La conversion dans une monnaie commune fait aussi que l'augmentation des dépenses de l'UE entre 1995 et 1996 semble plus modeste qu'elle ne l'était en réalité en raison de la dépréciation d'environ 6 pour cent de l'écu par rapport au dollar. Entre 1998 et 1999, malgré des dépenses additionnelles de 280 millions d'écus, les dépenses en dollars semblaient même plus faibles que l'année précédente, du fait d'une dépréciation de 11 pour cent de l'écu. En conséquence, les dépenses de l'UE en monnaie locale n'ont diminué que d'environ 11 pour cent en moyenne, ce qui est quand même supérieur à la baisse globale des niveaux d'engagement, de l'ordre de 9 pour cent par an. D'une manière générale, les subventions à l'exportation ont été élevées, lorsque les prix mondiaux de certains produits agricoles essentiels étaient bas. Par exemple, le prix de la viande bovine était au plus bas en 1996 et les prix des céréales et du beurre se sont effondrés entre 1997 et 1999.

### Graphique 7

#### Niveau total des engagements en matière de subventions à l'exportation et dépenses budgétaires totales, 1995-2000

(en milliards de dollars)



Source: Secrétariat de l'OMC.

Le graphique 8 indique la fréquence des subventions à l'exportation par produit pour les quatre Membres qui en accordent le plus.<sup>209</sup> Dans le cas de l'UE, le sucre, les autres produits laitiers, la viande bovine et le beurre et l'huile de beurre représentaient plus de 60 pour cent des dépenses budgétaires en 2001. Sauf pour le sucre, les niveaux d'engagement ne sont normalement pas atteints. Les subventions à l'exportation pour la viande bovine ont sensiblement diminué avec le temps. En 2000, la Suisse a consacré près de la moitié de ses subventions à l'exportation aux produits laitiers. Globalement, les niveaux d'engagement sont en grande

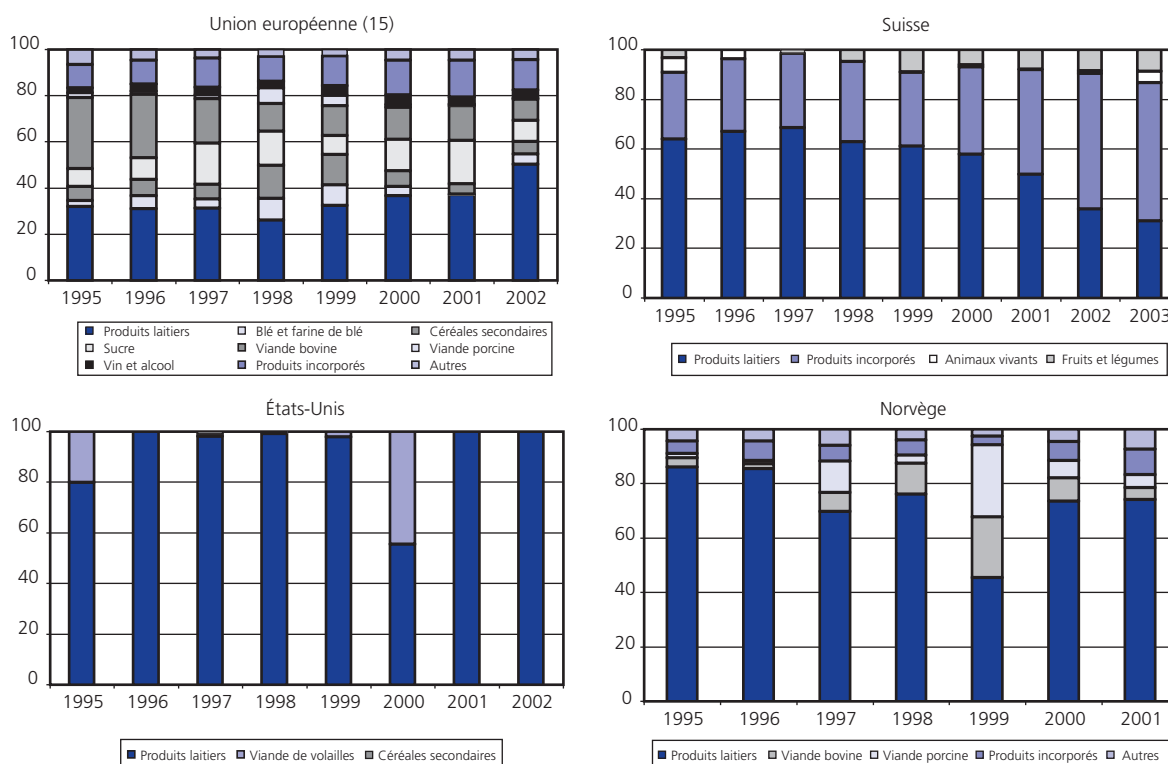
<sup>209</sup> Certains des groupes de produits mentionnés dans le document de l'OMC TN/AG/S/8/Rev.1 relatif aux engagements par produit ont été agrégés ou rebaptisés pour les besoins de l'analyse et pour en faciliter la présentation graphique. Les modifications suivantes ont été apportées: pour l'UE et les États-Unis, le beurre et l'huile de beurre, le lait écrémé en poudre, les fromages et les autres produits laitiers constituent la catégorie "produits laitiers". Pour l'UE, les vins et les alcools sont regroupés en une seule catégorie. Le riz, l'huile d'olive, la viande de volaille, les œufs, les fruits et légumes (frais et transformés) ainsi que le tabac brut sont classés dans la catégorie "autres". Pour la Norvège, le beurre, les fromages et le lactosérum en poudre sont regroupés dans la catégorie "produits laitiers". La viande ovine, la viande de volaille et les œufs et leurs produits constituent la catégorie "autres". Les "produits agricoles transformés" ont été rebaptisés "produits incorporés". Pour la Suisse, l'expression "produits laitiers" a été traduite par "dairy products", l'expression "produits transformés" par "incorporated products" (produits incorporés) et les termes "bétail d'élevage" et "chevaux" ont été regroupés et traduits par "live animals" (animaux vivants). Les "fruits" et "pommes de terre" ont été regroupés dans la catégorie "fruits et légumes". En outre, pour la Suisse, il manque les chiffres de l'année 1996 pour les catégories "fruits" et "pommes de terre". Pour calculer les totaux, il a fallu calculer, pour chaque catégorie, des valeurs présumées en tant que moyenne des années 1995 et 1997. On trouvera dans le tableau 2 de l'Annexe des données détaillées selon les groupes de produits définis dans le document de l'OMC TN/AG/S/8/Rev.1 pour la dernière année pour laquelle on dispose de données.

partie utilisés. Bien qu'ils aient pris des engagements pour un certain nombre de produits, les États-Unis ont alloué essentiellement à trois produits laitiers les subventions à l'exportation qu'ils ont notifiées entre 1995 et 2002. Le beurre et l'huile de beurre ont reçu près de la moitié des dépenses budgétaires, le reste étant allé, pour l'essentiel, au lait écrémé en poudre. En Norvège, pendant la période considérée, les dépenses les plus importantes sont allées aux produits laitiers (principalement les fromages), mais leur importance relative a varié, allant de 86 pour cent en 1995 à 45 pour cent en 1999, année où les dépenses pour la viande bovine et porcine ont triplé par rapport à l'année précédente.

Par produit, les dépenses au titre des subventions à l'exportation ont parfois dépassé les niveaux d'engagement. Par exemple, en 1999, la Norvège a dépassé ses niveaux d'engagement par produit pour la viande bovine et porcine et aussi, dans une certaine mesure, pour le beurre et les fromages. Également en 1999, les dépenses de l'UE ont dépassé ses engagements pour le lait écrémé en poudre, les autres produits laitiers, les produits incorporés, la viande porcine et les alcools. La même année, les États-Unis en ont fait autant pour les fromages. Comme on l'a indiqué plus haut, ces augmentations des subventions à l'exportation pour certains produits sont la conséquence des fluctuations des prix mondiaux, qui ont atteint des niveaux très bas en 1999 pour les céréales, les produits laitiers et, dans une certaine mesure, les produits carnés.

Presque chaque année entre 1996 et 1999, les subventions à l'exportation accordées par certains Membres pour certains produits ont excédé leurs niveaux d'engagement. Bien qu'elles soient juridiquement couvertes par l'article 9:2 b) de l'Accord sur l'agriculture, qui autorise, pendant la même période et dans certaines limites, l'octroi de subventions à l'exportation excédent les niveaux d'engagement si ceux-ci n'ont pas été utilisés pleinement durant les années précédentes, ces pratiques ont été fortement critiquées dans des réunions du Comité de l'agriculture car elles étaient jugées incompatibles avec l'esprit de l'Accord. La possibilité d'un tel "allègement reconductible" a expiré depuis lors et l'une des conditions, à savoir que les montants cumulés des dépenses budgétaires pendant toute la période de mise en œuvre n'excèdent pas les montants qui auraient résulté du plein respect des niveaux d'engagement, semble avoir été remplie, à en juger par l'absence de nouvelles plaintes.

**Graphique 8**  
**Part des dépenses de certains pays au titre des subventions à l'exportation par produit pour certaines années**  
(en pourcentage)



Source: Secrétariat de l'OMC.

La ventilation par instrument des dépenses budgétaires par produit dans les tableaux explicatifs ES:1 respectifs indique que, pour les quatre Membres qui accordent le plus de subventions à l'exportation, celles-ci consistent principalement en subventions directes, notamment en restitutions à l'exportation, servant à compenser à l'exportation l'écart entre le prix du marché international et le prix intérieur plus élevé. Les subventions à l'exportation notifiées par les États-Unis concernent exclusivement les versements directs. En général, c'est aussi le cas de l'UE, qui a en outre notifié, pour plusieurs années, des ventes de stocks de céréales secondaires et d'alcools. La Suisse, en plus des versements directs, effectue des ventes de stocks de fruits, qui bénéficient également de subventions visant à réduire les coûts.<sup>210</sup>

Un système de subventions à l'exportation a été mis en place par l'UE dans le secteur du sucre. Les exportations de sucre de l'UE sont soutenues exclusivement par des subventions financées par les producteurs, sur un marché extrêmement réglementé qui incite davantage à exporter. Le régime sucrier de l'UE fixe des quotas de production (appelés quotas A et B), réglemente les prix de la betterave à sucre et établit un cadre pour les relations contractuelles entre les cultivateurs de betterave et les producteurs de sucre. Des prélèvements à la production sont appliqués à l'ensemble du sucre soumis à quota pour couvrir le coût des restitutions à l'exportation pour les excédents de sucre A et B par rapport à la consommation intérieure. Dans le même temps, les producteurs réalisent des ventes très rémunératrices sur le marché intérieur grâce à un système de contrôle des importations et de prix minima. De ce fait, bien qu'il soit autofinancé et qu'il n'ait pas d'incidence budgétaire, le système incite les agriculteurs à produire des betteraves à sucre à un coût marginal supérieur au prix mondial, bien qu'ils doivent financer les subventions à l'exportation. Ce type de système géré par les pouvoirs publics a donc été inclus aussi dans la liste des subventions à l'exportation visées à l'article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture.<sup>211</sup> Des systèmes analogues de subventions financées par les producteurs et d'intervention des pouvoirs publics constituent la principale forme de subventions à l'exportation en Norvège, en particulier pour les fromages, le beurre et les œufs et produits dérivés, pour lesquels aucune autre subvention directe à l'exportation n'est accordée.

### iii) *Crédits à l'exportation*

Les crédits à l'exportation sont les mécanismes d'assurance, de garantie ou de financement qui permettent à un acheteur étranger de produits et/ou de services exportés d'en différer le paiement pendant un certain temps. Ils peuvent prendre la forme d'un soutien financier public, c'est-à-dire d'un (re)financement direct du crédit ou d'un soutien des taux d'intérêt, ou bien la forme de garantie ou d'assurance du crédit à l'exportation (garantie pure), ou d'une combinaison de ces différents éléments (OCDE, 2004c). À Hong Kong, les Membres sont convenus, entre autres, que les programmes de crédits à l'exportation, de garantie du crédit à l'exportation ou d'assurance devraient s'autofinancer, refléter la compatibilité avec le marché, et être d'une durée suffisamment courte.

Il est difficile d'obtenir des renseignements sur l'importance des crédits à l'exportation car i) les pays ne sont pas actuellement tenus de notifier ces dépenses à l'OMC et ii) les conditions auxquelles les crédits à l'exportation sont accordés sont considérées comme confidentielles. La plupart des analyses sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public dans le secteur agricole sont fondées sur des renseignements fournis par l'OCDE et tirés d'une enquête confidentielle auprès des Participants à l'Arrangement relatif aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un

<sup>210</sup> Les subventions visant à réduire les coûts accordées par la Suisse dans le cadre du "mécanisme de compensation des prix" sont des restitutions à l'exportation destinées à compenser les coûts plus élevés des matières premières locales (dus à des mesures de politique agricole) qui sont utilisées comme intrants dans la production des produits agricoles transformés pour l'exportation. Pour les matières premières essentiellement importées, les restitutions correspondent aux impositions acquittées à la frontière. Pour plus de détails, voir le rapport du Secrétariat de l'OMC sur l'examen de la politique commerciale de la Suisse et du Liechtenstein (WT/TPR/S/141).

<sup>211</sup> En outre, l'Organe d'appel de l'OMC a estimé que, bien qu'il ne puisse pas bénéficier d'un soutien des prix intérieurs ou de subventions directes à l'exportation, le sucre "C" (c'est-à-dire le sucre produit au-delà des quotas A et B) constituait également une subvention à l'exportation au sens de l'article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture du fait de l'existence d'un subventionnement croisé. Voir Rapport de l'Organe d'appel *Communautés européennes – Subventions à l'exportation de sucre*, WT/DS265, 266, 283/AB/R, adopté le 19 mai 2005. Depuis, le fonctionnement du régime sucrier de l'UE a été réexaminé. Le 20 février 2006, les Ministres de l'agriculture de l'UE ont adopté une vaste réforme de l'organisation commune de marché pour le sucre, sur la base d'une proposition présentée par la Commission européenne en juin 2005. Cette réforme doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2006. Pour le communiqué de presse concernant l'accord des Ministres, voir <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/194&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>. La proposition initiale de la Commission européenne est disponible à l'adresse suivante: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/sugar/prop\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/sugar/prop_en.pdf) (les deux sites ont été consultés le 28 février 2006).

soutien public<sup>212</sup> couvrant la période de 1995 à 1998. Il ressort de cette étude (OCDE, 2000a) que c'est pour les États-Unis, l'Australie, le Canada et un certain nombre de pays membres de l'Union européenne que l'équivalent subvention à l'exportation des crédits à l'exportation est le plus important.<sup>213</sup> D'après les statistiques publiques de l'OCDE concernant les activités de crédit à l'exportation, qui sont présentées dans le tableau 17, les crédits à l'exportation à long terme (plus de cinq ans) pour les produits agricoles représentaient en 2002 à peine 0,5 pour cent du total ou moins d'un centième du montant allant aux produits manufacturés dans les pays de l'OCDE. Si l'on compare les résultats globaux présentés dans OCDE (2000a), on constate que ces chiffres ne rendent pas pleinement compte de l'importance des crédits à l'exportation dans le secteur agricole. Cela tient notamment à ce que, dans ce secteur, la plupart des crédits sont des crédits à court terme (moins d'un an) ou à moyen terme (un à cinq ans), pour lesquels l'OCDE ne collecte pas de données publiques, du moins pas au niveau sectoriel dans le dernier cas.<sup>214</sup>

**Tableau 17**  
**Crédits à l'exportation à long terme accordés pour les produits agricoles par les pays membres de l'OCDE, 1998-2002**  
(en millions de dollars et en pourcentage)

	1998	1999	2000	2001	2002
Millions de dollars	76,1	31,5	22,1	97,0	46,2
Pourcentage des crédits totaux à l'exportation	0,4	0,1	0,1	0,6	0,3

Source: OCDE (2002b).

Dans certains pays, les informations sur les crédits à l'exportation dans le secteur agricole sont à la disposition du public. Aux États-Unis, par exemple, lorsque des établissements financiers privés accordent des prêts à des pays qui souhaitent acheter des produits agricoles américains, la Commodity Credit Corporation (CCC), qui est un organisme public, accorde une garantie et assume le risque de non-remboursement. Le montant annuel de ces programmes de garantie des crédits à l'exportation est de l'ordre de 3 milliards de dollars, soutenant environ 5 à 6 pour cent des exportations totales de produits agricoles (voir le tableau 18).<sup>215</sup> Si l'on tient compte de l'aide alimentaire fournie en vertu du Titre I de la P.L. 480<sup>216</sup>, qui permet la conclusion d'accords de crédit à long terme pour faciliter les achats d'État à État de produits agricoles par les pays en développement susceptibles de devenir des débouchés commerciaux, ce type de soutien a augmenté en quelques années pour représenter 7 pour cent des exportations agricoles et environ 2 pour cent de la production agricole totale. La plupart des garanties de crédit à l'exportation de produits agricoles sont en fait des garanties à court terme. Dans le cadre

<sup>212</sup> On notera que si l'enquête auprès des Participants à l'Arrangement relatif aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (qui a abouti à l'étude OCDE 2000a) portait principalement sur les crédits à l'exportation dans le secteur agricole, l'Arrangement lui-même ne vise pas les produits agricoles, comme l'indique son paragraphe 5 c) (OCDE 2004c:8). Conformément à l'article 10:2 de l'Accord sur l'agriculture, qui fait obligation aux Membres d'œuvrer à l'élaboration de disciplines convenues au niveau international pour régir l'octroi de crédits à l'exportation, de garanties de crédit à l'exportation ou de programmes d'assurance, les Participants à l'Arrangement ont négocié, de 1996 à 2000, des disciplines concernant les crédits à l'exportation pour les produits agricoles dans le cadre de l'OCDE. Un projet d'accord (qui peut être téléchargé de l'adresse <http://www.oecd.org/dataoecd/31/12/1939746.pdf>) reflète l'état de la situation en novembre 2000, où aucun consensus n'a pu être trouvé. Il existe déjà des accords sectoriels pour les navires, les centrales nucléaires et les aéronefs civils.

<sup>213</sup> Pour une analyse économique des crédits à l'exportation, voir aussi Vercammen (1998).

<sup>214</sup> Par contre, l'étude OCDE (2000a) est fondée sur un ensemble de données assez complet, mais confidentiel.

<sup>215</sup> Ces montants ne représentent pas les dépenses effectives, qui résulteraient, par exemple, du non-remboursement d'un prêt, ni le montant total des prêts garantis. Ils représentent seulement le financement que l'État met à la disposition des parties commerciales. Le calcul de l'équivalent subvention des crédits à l'exportation et des garanties de crédit à l'exportation est complexe. Il dépend notamment des délais de remboursement et des taux d'intérêt minimums. Dans le cadre de l'Arrangement de l'OCDE relatif aux crédits à l'exportation, ces taux sont basés sur les taux d'intérêt commerciaux de référence (TICR), qui existent pour la plupart des pays de l'OCDE et qui sont ajustés mensuellement. Ils sont censés refléter les taux du marché intérieur pour la monnaie concernée, correspondant étroitement aux taux applicables aux emprunteurs nationaux de premier ordre, c'est-à-dire qu'ils sont fondés principalement sur le rendement des bons du Trésor, majoré d'une certaine marge. Les TICR en vigueur sont indiqués sur le site Web de l'OCDE ([http://www.oecd.org/topic/0,2686,en\\_2649\\_34169\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37431,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_34169_1_1_1_1_37431,00.html)). Le TICR peut aider à contrôler les éléments de subvention consistant en un soutien des taux d'intérêt, mais il est important aussi que les systèmes publics de crédit à l'exportation appliquent des taux élevés pour couvrir les frais de fonctionnement et les pertes à long terme de manière à éviter tout contournement. C'est pourquoi, dans ce que l'on appelle l'"Ensemble Knaepen", entré en vigueur en 1999, il a été convenu que les prix devaient être fondés sur le risque, converger et refléter la qualité différente des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. À cette fin, on a élaboré des lignes directrices concernant les primes minimales de référence pour sept catégories de risque-pays. Pour de plus amples renseignements, voir OCDE (1998).

<sup>216</sup> La Public Law 480 (P.L. 480) est également connue comme le programme "Alimentation au service de la paix".

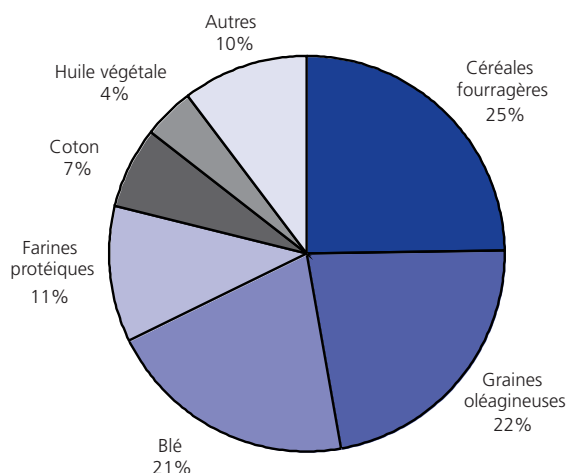
du Programme GSM-102, la CCC garantit, en cas de défaillance, le remboursement de 98 pour cent du principal et d'une partie des intérêts des crédits consentis par des banques américaines à des banques étrangères pour financer l'achat de produits agricoles américains, pour une période de trois ans au plus. Le programme à moyen terme (trois à dix ans) semble être moins utilisé, tandis que le programme de garantie du crédit-fournisseur prend plus d'importance. Dans le cadre de ce dernier programme, la CCC garantit le remboursement de 65 pour cent de la valeur à l'exportation aux exportateurs américains qui accordent un crédit directement aux importateurs, pour une période de 180 jours ou moins. Un autre programme, qui soutient indirectement les exportations de produits agricoles en garantissant le remboursement aux investisseurs qui exportent des produits manufacturés et des services vers les marchés des pays émergents afin d'améliorer ou mettre en place des installations de stockage, de traitement ou de manutention pour l'agriculture, a rarement été utilisé (Canada, 2004).

**Tableau 18**  
**Garanties de crédit à l'exportation accordées par les États-Unis pour les produits agricoles, 1995-2002**  
(en millions de dollars et en pourcentage)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Production agricole totale	191088	204808	205080	190082	183777	189318	197892	193151
Exportations agricoles totales	54729	59867	57338	53711	49148	50798	52699	53294
Total des programmes de la CCC	2921	3230	2876	4037	3045	3082	3227	3388
Court terme (GSM-102)	2772	3079	2809	3963	2955	2928	2959	2936
Moyen terme (GSM-103)	149	151	63	56	44	33	42	0
Garanties de crédit fournisseur	0	0	4	18	46	116	226	452
Garanties de financement d'installations	0	0	0	0	0	5	0	0
P.L. 480, Titre I	172	219	153	164	687	157	105	102
Pour mémoire:								
Exportations agricoles couvertes par des programmes de crédit à l'exportation en pourcentage de de la production agricole totale	1,6	1,7	1,5	2,2	2,0	1,7	1,7	1,8
Exportations agricoles couvertes par des programmes de crédit à l'exportation (en pourcentage)	5,7	5,8	5,3	7,8	7,6	6,4	6,3	6,5

Source: CRS (2004).

**Graphique 9**  
**Ventilation par produit des garanties de crédit à l'exportation pour les produits agricoles, États-Unis, 2002**  
(en pourcentage)



Source: CRS (2004).

Le graphique 9 montre que, pour les garanties de crédit à l'exportation des États-Unis, la répartition par produit est très différente de celle des subventions à l'exportation notifiées à l'OMC (voir plus haut). Alors que pratiquement toutes les subventions directes notifiées vont au secteur laitier, les garanties de crédit à l'exportation sont destinées principalement aux céréales. Le coton, qui fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre du Programme de Doha pour le développement, bénéficie lui aussi de ce type de soutien, avec une part d'environ 7 pour cent.

#### iv) Entreprises commerciales d'État

Les pouvoirs publics accordent aux entreprises commerciales d'État (ECE) un certain nombre de privilèges dont ne bénéficient généralement pas les autres entreprises commerciales, comme des



garanties contre les pertes. En outre, ils peuvent leur accorder le droit exclusif d'importer et/ou d'exporter tel ou tel produit.<sup>217</sup> Les objectifs de ces entreprises dans le secteur agricole varient d'un pays à l'autre et peuvent être, notamment, de soutenir les revenus des producteurs nationaux, de stabiliser les prix, d'accroître la production nationale, d'assurer la continuité de l'approvisionnement du pays en produits alimentaires ou d'augmenter les recettes publiques, leurs fonctions et privilèges variant en conséquence (OCDE, 2001c). Dans les pays développés, les ECE agissent généralement de manière à soutenir les revenus des agriculteurs, tandis que dans les pays en développement, il y a des cas où leurs activités visent à réduire les prix des produits alimentaires pour les consommateurs, ce qui a pour effet de réduire les marges des agriculteurs.<sup>218</sup>

À la Conférence ministérielle de Hong Kong, les Membres de l'OMC ont décidé d'élaborer des disciplines pour les ECE en matière de subventions à l'exportation, de financement public et de garanties contre les pertes, afin d'éliminer les pratiques ayant des effets de distorsion des échanges. Ils ont en outre affirmé leur volonté d'empêcher le contournement de ces disciplines. L'une des préoccupations majeures à cet égard a trait à l'exercice du pouvoir d'intervention sur le marché. Les ECE exportatrices pourraient se voir accorder le droit exclusif d'acheter et de vendre sur le marché intérieur et à l'étranger. Il a été démontré que les ECE peuvent profiter des imperfections de la concurrence sur ces marchés et pratiquer une discrimination par les prix (OCDE, 2001c). Pour cela, il faut que les marchés soient segmentés par des obstacles à l'importation, tels que des droits de douane ou des contingents tarifaires, pour que les exportations à bas prix ne puissent pas être réimportées sur le marché intérieur où les prix sont plus élevés. Si c'est un acheteur exclusif<sup>219</sup> sur le marché intérieur, l'ECE pourrait acheter des marchandises aux producteurs, mais différerait le paiement jusqu'à ce que les ventes sur le marché intérieur et à l'exportation aient été effectuées. Elle détermine les quantités offertes à l'exportation et à la vente sur le marché intérieur, de manière à maximiser le surplus du producteur. Comme la demande est moins élastique sur le marché intérieur que sur le marché d'exportation (en raison notamment des meilleures possibilités de substitution au niveau international), les prix intérieurs sont supérieurs aux prix à l'exportation et la consommation intérieure est plus faible que si les deux marchés étaient intégrés. Dans le même temps, du fait que les agriculteurs reçoivent un prix pondéré (aussi appelé prix "commun") (déduction faite des coûts de commercialisation), la production augmente et est absorbée par l'augmentation des exportations. Schlupe et De Gorter (2000) et d'autres ont calculé l'équivalent subvention unitaire à l'exportation de ces pratiques.<sup>220</sup>

Les producteurs nationaux pourraient bénéficier de plusieurs façons de ce comportement des ECE. À l'exportation, les ECE peuvent utiliser leur pouvoir d'intervention sur le marché et exploiter pleinement les possibilités de discrimination par les prix. En particulier, étant donné le caractère d'oligopsonne de nombreux marchés agricoles, c'est-à-dire la puissance commerciale des transformateurs, des grossistes et des négociants représentés par quelques entreprises dominantes (Hranaiova *et al.*, 2002), les ECE peuvent obtenir des prix à l'exportation plus élevés que les producteurs individuels. En contrôlant l'offre intérieure, elles ont moins d'incertitude que leurs concurrents pour ce qui est des approvisionnements destinés à l'exportation et elles peuvent conclure des accords d'exportation à long terme avec les pays importateurs. De plus, les agriculteurs peuvent bénéficier d'économies d'échelle au niveau de la commercialisation et du contrôle de la qualité. Enfin, les ECE pourraient contribuer à la stabilisation du revenu des producteurs par la pratique des prix communs et grâce à la gestion et à l'écoulement des stocks (Ingco et Ng, 1998). Toutefois, en l'absence de concurrence et du fait que les profits (et les pertes) sont inclus dans les recettes des producteurs, il est difficile de déterminer si ces activités, comme la commercialisation exclusive, sont rentables et procurent vraiment un bénéfice net aux producteurs (Gropp *et al.*, 2000).

<sup>217</sup> Pour la définition précise de l'OMC, voir le Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XVII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994, paragraphe 1.

<sup>218</sup> McCorrison et MacLaren (2006) proposent un modèle pour évaluer les effets potentiels sur le commerce des ECE exportatrices dans les pays développés (où il y a généralement un biais en faveur des producteurs) et dans les pays en développement (où le biais est généralement en faveur des consommateurs ou des contribuables). Les auteurs confirment que, dans certains pays développés, les ECE ont des effets sur le commerce qui sont équivalents à ceux d'une subvention à l'exportation, mais, dans les pays en développement, la distorsion des échanges équivaut plutôt à une taxe à l'exportation.

<sup>219</sup> Bien que ce soit les seuls acheteurs, il ne faut pas penser que les ECE agissent en monopsonne, car, généralement, elles ne maximisent pas leurs bénéfices.

<sup>220</sup> Schlupe et De Gorter (2000) ont démontré en outre que la pratique des prix communs conduit à des exportations plus importantes que dans le cas d'une simple discrimination par les prix ou d'une subvention équivalente financée par le contribuable.

À l'OMC, il semble que l'attention se concentre sur un assez petit nombre d'ECE, comme l'Office australien du blé (AWB) et la Commission canadienne du blé (CCB), qui représentent ensemble 40 pour cent du marché mondial du blé (OCDE, 2000b; OCDE, 2000c; Carter et Wilson, 1997). Le tableau 19 confirme la structure de prix escomptée lorsque les prix intérieurs à la consommation sont supérieurs aux prix à l'exportation. Le tableau montre aussi que, dans les deux cas, une part importante de la production intérieure est exportée et presque toutes les exportations sont effectuées par l'intermédiaire de l'ECE. Cependant, il n'est pas facile de savoir dans quelle mesure ces ECE subventionnent effectivement les exportations. Il s'agit aussi de savoir quelle structure de marché pourrait hypothétiquement remplacer une ECE. Pour Veeman et al. (1999), les conditions du commerce des produits agricoles sont telles qu'il doit avoir lieu dans un cadre oligopolistique. Dans OCDE (2001c) et Scoppola (2003), on trouve des modèles qui démontrent que, dans certaines situations, une ECE exporte plus qu'une entreprise privée cherchant à maximiser son profit, qui dispose d'une puissance commerciale équivalente et qui peut, de ce fait, être considérée comme subventionnant les exportations.<sup>221</sup>

**Tableau 19**  
**Exportations de blé de l'Australie et du Canada, pour certaines années**

(en millions de tonnes, en dollars australiens et en dollars canadiens par tonne)

Pays	Année	Exportations totales	Exportations d'entreprises commerciales d'État	Prix de vente intérieur moyen déclaré	Prix d'exportation moyen	Production intérieure
		Quantité	Quantité			Quantité
Australie	1995-96	13,3	13,3	304 \$A/t	287 \$A/t	16,5
	1996-97	19,2	19,2	241 \$A/t	227 \$A/t	23,7
	1997-98	15,7	15,7	247 \$A/t	235 \$A/t	19,4
Canada	1994-95	20,8	17,0	212 \$Can/t	225 \$Can/t	22,9
	1995-96	16,2	16,1	265 \$Can/t	280 \$Can/t	25,0
	1996-97	19,4	21,4	215 \$Can/t	234 \$Can/t	29,8

Note: La quantité totale exportée par le Canada peut être supérieure ou inférieure à la quantité exportée par l'entreprise commerciale d'État en raison des périodes statistiques différentes utilisées par Statistiques Canada (quantités dédouanées) et par la CCB (campagne de commercialisation).

Source: Notifications à l'OMC G/STR/N/4/AUS, G/STR/N/5/AUS et G/STR/N/4/CAN.

La situation se complique lorsque les ECE jouissent de privilèges, tels que des rabais sur les prix du transport et du stockage, des taux de change et des taux d'intérêt préférentiels et d'autres avantages qui ne sont pas offerts aux autres négociants. L'un de leurs privilèges spécifiques peut être la garantie de leurs pertes par l'État, qui peut conduire à des stratégies plus agressives en matière de prix et donc à une augmentation des exportations. Dans le cas de la CCB, les producteurs reçoivent un paiement initial qui représente 70 à 80 pour cent du prix final, des paiements additionnels étant effectués ultérieurement lorsque la totalité des produits a été commercialisée. Les paiements communs initiaux sont garantis par le gouvernement canadien de sorte que, si le prix commun est inférieur au prix initial payé au producteur, le gouvernement garantira les pertes de la CCB. Toutefois, ces garanties ont rarement été utilisées dans la pratique. Néanmoins, les prêts à la CCB sont considérés comme comportant un risque moindre, puisque le gouvernement en assurerait le remboursement en cas de défaillance, et ont de ce fait un coût moindre (OCDE, 2001c). Après avoir examiné les cas de l'AWP et de la CCB, McCorrison et MacLaren (2005) concluent que, si les ECE faussent les échanges, l'orientation et l'ampleur de cette distorsion dépendent de la nature de leurs droits exclusifs et de leurs objectifs, ainsi que de plusieurs autres facteurs, tels que la situation du marché de référence, les autres politiques de soutien à l'agriculture, l'inefficacité relative des ECE par rapport aux entreprises privées et le droit des entreprises privées exportatrices de vendre sur le marché intérieur.

#### v) *Aide alimentaire*

L'aide alimentaire internationale, c'est-à-dire la fourniture de produits alimentaires à un autre pays, à titre gratuit ou à des conditions très favorables, pour l'aider à répondre à ses besoins alimentaires (Thompson,

<sup>221</sup> Cela tient principalement à la prise en compte du bien-être du producteur dans les objectifs des ECE. Les bénéfices sont redistribués aux producteurs par le paiement d'un prix qui est une péréquation du prix intérieur et du prix mondial. En conséquence, les exportations augmentent, comme dans le cas d'un monopole privé, non seulement parce que la quantité vendue sur le marché intérieur est plus faible, mais aussi parce que les ECE achètent de plus grandes quantités aux producteurs du fait de la maximisation de leur surplus.

2001), peut avoir pour effet d'affaiblir la production locale ou de détourner des importations en provenance d'autres pays. Les donateurs peuvent fournir davantage d'aide alimentaire en période de surproduction, le volume de l'aide variant généralement de manière anticyclique par rapport aux besoins, c'est-à-dire qu'il augmente fortement lorsque la production mondiale et la disponibilité des produits alimentaires sont élevées et que les prix sont bas. L'écoulement des stocks excédentaires (qui peut faire baisser les prix du marché mondial) peut de ce fait être considéré comme une subvention implicite à l'exportation. L'aide alimentaire peut aussi être un moyen de s'assurer de nouveaux débouchés, en particulier si elle est liée à l'exportation commerciale ultérieure de produits agricoles.<sup>222</sup>

La mesure dans laquelle l'aide alimentaire internationale peut déplacer des producteurs dépend d'une multitude de facteurs, notamment de la forme de l'aide. Thompson (2001) identifie trois grands types d'aide: i) l'aide alimentaire d'urgence ou de secours, qui est destinée aux victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine et qui est distribuée gratuitement, ii) l'aide alimentaire fournie dans le cadre de projets, qui est destinée à des groupes vulnérables en vue d'améliorer leur état nutritionnel et de soutenir des activités de développement spécifiques, et iii) l'aide alimentaire fournie dans le cadre de programmes, directement au gouvernement bénéficiaire ou à un organisme qui le représente, pour être vendue sur les marchés locaux (aide dite monétisée); les recettes provenant de ces ventes sont contrôlées par le gouvernement bénéficiaire, leur gestion et leur utilisation devant faire l'objet d'un accord avec le donateur. L'aide d'urgence pour lutter contre la faim ou pour faire face à de graves pénuries dues à des catastrophes naturelles implique une consommation additionnelle et, partant, ne risque pas d'évincer des fournisseurs existants.<sup>223</sup> En ce qui concerne l'aide alimentaire fournie dans le cadre de programmes et non de projets, Alston *et al.* (1999), par exemple, constatent que les agriculteurs du pays bénéficiaire préfèrent qu'elle soit fournie au gouvernement pour être vendue aux consommateurs, car ainsi leurs pertes sont plus faibles que lorsqu'elle est distribuée directement aux consommateurs.<sup>224</sup>

À la Conférence ministérielle de Hong Kong, les Membres sont convenus d'assurer l'élimination du détournement commercial au moyen de "disciplines effectives concernant l'aide alimentaire en nature, la monétisation et les réexportations de façon qu'il ne puisse pas y avoir de faille permettant la poursuite du subventionnement des exportations" (OMC, 2005e: paragraphe 6). Dans le même temps, les dons de produits alimentaires répondant à des préoccupations nutritionnelles véritables ne doivent pas être entravés par les disciplines relatives aux subventions. La Déclaration ministérielle réaffirme donc l'engagement des Membres de l'OMC de maintenir un niveau adéquat d'aide alimentaire et de tenir compte des intérêts des pays bénéficiaires de cette aide. Elle précise aussi qu'à cette fin, une "catégorie sûre" pour l'aide alimentaire véritable sera prévue pour faire en sorte qu'il n'y ait pas d'entrave involontaire empêchant de faire face aux situations d'urgence.

Plusieurs dispositions de l'OMC traitent déjà de l'aide alimentaire. L'article 10 de l'Accord sur l'agriculture interdit de lier l'aide alimentaire aux exportations commerciales de produits agricoles à destination des pays bénéficiaires et exige que les donateurs respectent les Principes de la FAO concernant l'écoulement

<sup>222</sup> Bien entendu, lorsqu'ils fournissent une aide alimentaire internationale, les donateurs peuvent être guidés par des considérations autres que de politique agricole, allant de l'aide d'urgence véritable à la poursuite d'objectifs de politique étrangère. On peut songer à cet égard aux dons de produits alimentaires de la République de Corée et de la Chine à la Corée du Nord, qui étaient certes destinés aux enfants mal nourris, mais qui avaient aussi des implications politiques. Voir, par exemple, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/4568182.stm> (site consulté le 19 janvier 2006).

<sup>223</sup> Les famines peuvent être déterminées par la demande ou par l'offre. Dans ce dernier cas, les prix grimpent en raison de l'insuffisance de la production alimentaire. L'importation d'aide alimentaire est alors probablement la solution appropriée. Une famine déterminée par la demande résulte de la disparition des moyens de subsistance et de l'impossibilité d'accéder à la nourriture, même lorsque l'offre est suffisante et que les prix sont bas et stables. Dans ce cas, une solution plus appropriée peut être de soutenir les achats locaux des nécessiteux, plutôt que d'ajouter à l'offre locale des aliments importés, ce qui peut faire baisser les prix locaux et avoir des effets négatifs sur l'activité économique. Pour de plus amples informations sur la question de la famine, voir, par exemple, [http://www.wfp.org/aboutwfp/introduction/hunger\\_what.asp?section=1&sub\\_section=1](http://www.wfp.org/aboutwfp/introduction/hunger_what.asp?section=1&sub_section=1) et [http://www.usaid.gov/press/releases/2002/02fs\\_famine.html](http://www.usaid.gov/press/releases/2002/02fs_famine.html).

<sup>224</sup> Alston *et al.* (1999) utilisent un modèle comparatif statique supposant un "grand" pays bénéficiaire. Les producteurs ne sont pas affectés par l'aide alimentaire dans le cas d'un petit pays. Les consommateurs préfèrent toujours que l'aide leur soit distribuée au lieu d'être fournie au gouvernement.

des excédents et l'obligation de consultation.<sup>225</sup> La "Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires", adoptée par les Ministres à la fin du Cycle d'Uruguay<sup>226</sup>, reconnaît la nécessité de mettre à disposition une aide alimentaire à un niveau suffisant, tout en veillant à ce que cette aide ne contournent pas les disciplines relatives aux subventions à l'exportation. Les Ministres sont convenus d'un ensemble d'activités de suivi, dont un examen du niveau de l'aide alimentaire effectué périodiquement conformément à la Convention relative à l'aide alimentaire (CAA).<sup>227</sup>

Il ressort des discussions sur l'aide alimentaire qui se poursuivent depuis longtemps à l'OMC qu'il n'est pas facile d'élaborer des critères pour déterminer où finit l'aide alimentaire véritable et où commence l'élément subvention à l'exportation. Les diverses formes d'aide alimentaire – que celle-ci soit fournie en nature ou en espèces, aux consommateurs ou au gouvernement, intégralement à titre de don ou à des conditions favorables, par l'intermédiaire d'institutions multilatérales ou de gouvernement à gouvernement, etc. – sont au cœur des discussions sur des disciplines possibles en la matière dans le contexte des négociations de Doha. Les questions les plus controversées pour l'élaboration de disciplines spécifiques sont notamment les suivantes<sup>228</sup> : l'aide alimentaire doit-elle être fournie exclusivement et intégralement sous forme de don et, dans la négative, faut-il limiter la valeur monétaire de l'aide fournie sous une autre forme ? Faut-il prendre l'engagement de ne pas réduire le volume de l'aide alimentaire lorsque les prix sont élevés ? Faut-il établir des disciplines concernant l'aide alimentaire en espèces et en nature, si elle n'est pas fournie en réponse à des appels d'organismes internationaux ou régionaux compétents dans le domaine de l'alimentation ou si elle n'est pas acheminée par leur intermédiaire ? L'aide en espèces doit-elle être considérée comme une aide véritable si elle ne provient pas du pays donateur ? L'efficacité des disciplines dépendra beaucoup de la surveillance effective de l'aide alimentaire internationale ; plusieurs propositions ont été faites aussi pour améliorer la transparence.

Plusieurs institutions internationales, comme le PAM, l'UNICEF et le HCR, ont à maintes reprises mis en garde contre l'adoption de disciplines trop strictes en matière de subventions à l'exportation pour l'aide alimentaire, rappelant qu'en 2004, trois tonnes<sup>229</sup> sur quatre de produits alimentaires donnés dans le monde ont été achetées dans les pays donateurs et que ces dons ont été faits en nature. Elles estiment que le comportement passé des donateurs donne à penser qu'il est peu probable que des montants équivalents en espèces puissent être mis à disposition par les gouvernements donateurs, en particulier ceux des pays en développement donateurs dont les ressources de

<sup>225</sup> Ces principes visent à faire en sorte que les produits alimentaires et les autres produits agricoles exportés à des conditions de faveur entraînent une consommation additionnelle dans le pays bénéficiaire et ne détournent pas les importations commerciales normales. Ils visent aussi également à faire en sorte que la production intérieure ne soit pas découragée ou autrement affectée. Comme cela est indiqué dans la Résolution 1/113 du Conseil de la FAO, les procédures de notification et de consultation ont été révisées en 1997, compte tenu des prescriptions de l'article 10 de l'Accord sur l'agriculture et des préoccupations concernant le contournement des engagements en matière de subventions à l'exportation pris dans le cadre de l'OMC. L'annexe de cette résolution contient une liste de 16 transactions concernant des produits de base, auxquelles s'appliquent les obligations de déclaration pour les consultations bilatérales et les notifications au Sous-Comité consultatif de l'écoulement des excédents. Le pays bénéficiaire doit s'engager à maintenir au niveau normal ses importations commerciales du produit concerné et le pays fournisseur est tenu de fournir des données sur les importations pour montrer que la consommation est effectivement additionnelle, c'est-à-dire qu'elle n'aurait pas eu lieu en l'absence de la transaction à des conditions de faveur. Il est fait dérogation à ces procédures lorsque les transactions sont effectuées par l'intermédiaire d'organisations intergouvernementales (en particulier le Programme alimentaire mondial) et dans le cas des transactions d'urgence. Voir FAO (2001).

<sup>226</sup> Pour cette décision, voir Secrétariat du GATT (1994) : 448-449.

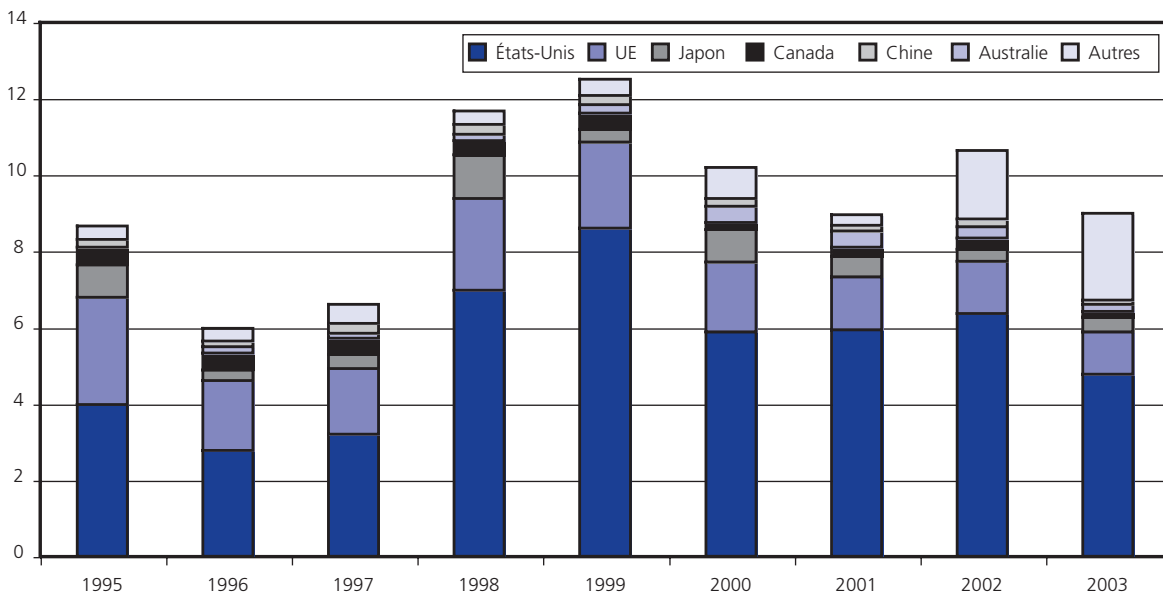
<sup>227</sup> En vertu de la Convention, les donateurs s'engagent à fournir un niveau minimum d'aide alimentaire, exprimé en tonnage ou en valeur. La Convention précise aussi les bénéficiaires éventuels, les besoins à couvrir les formes de l'aide et les conditions auxquelles elle doit être accordée, interdisant, par exemple, qu'elle soit liée à des exportations commerciales de biens ou de services. La CAA de 1999 a expiré et doit faire l'objet d'une renégociation. Mais celle-ci est en suspens, en attendant les résultats du Cycle de Doha. Pour le texte complet de la Convention, voir <http://www.fao.org/Legal/rtf/fac99-e.htm>.

<sup>228</sup> Pour un examen complet, voir le document de l'OMC TN/AG/6. Certaines des propositions ont été présentées également dans d'autres instances de l'OMC. Par exemple, une proposition du Groupe africain visant à acheminer l'aide alimentaire par l'intermédiaire d'organisations internationales comme le PAM et à fournir l'aide alimentaire exclusivement sous forme de don a été présentée à la session ordinaire du Comité de l'agriculture, dans le contexte du débat sur la mise en œuvre, et à la Session extraordinaire du Comité du commerce et du développement au titre de son mandat relatif au traitement spécial et différencié. Voir, par exemple, les documents de l'OMC TN/CTD/W/3/Rev.2 et G/AG/20.

<sup>229</sup> Il s'agit ici de tonnes métriques.

trésorerie sont limitées.<sup>230</sup> On a souligné aussi que ce débat a lieu à un moment où le volume de l'aide alimentaire va en diminuant depuis quelques années; d'après FAOSTAT, il est tombé de 12,5 millions de tonnes en 1999 à un peu moins de 9 millions de tonnes en 2003 et, selon le PAM, il a encore plus diminué récemment.<sup>231</sup> Dans le même temps, Hoddinott et al. (2003) constatent que des montants considérables d'aide alimentaire continuent à aller aux pays en développement qui sont relativement mieux pourvus ou moins nécessiteux.<sup>232</sup> Ils font valoir, qu'en dehors de la fourniture d'aide alimentaire d'urgence, qui n'est pas sujette à controverse, un meilleur ciblage des ressources disponibles pour l'aide alimentaire pourrait faire office d'assurance dans les régions où l'on ne peut pas compter sur d'autres mécanismes, comme les marchés de produits alimentaires, la détention de stocks et les stratégies des ménages. Dans les autres cas, c'est-à-dire lorsqu'il existe des excédents locaux de produits alimentaires, des marchés qui fonctionnent bien, etc., ils préconisent des dons en espèces plutôt qu'en nature.

**Graphique 10**  
**Expéditions mondiales d'aide alimentaire par donateur, 1995-2003**  
(en millions de tonnes)



Note: Les données correspondent au total des expéditions d'aide alimentaire en céréales et en produits non céréaliers. Les achats effectués dans les pays bénéficiaires ne sont pas pris en compte. Les produits alimentaires transformés et mélangés sont convertis dans leur équivalent en composants alimentaires au moyen des coefficients de conversion indiqués dans les Règles de procédure établies dans le cadre de la Convention relative à l'aide alimentaire de 1999 pour faciliter la comparaison entre les livraisons des différents produits. L'aide alimentaire fournie par les Communautés européennes et leurs 15 États membres (avant l'élargissement) a été agrégée pour obtenir un chiffre unique.

Source: FAOSTAT en ligne, <http://faostat.fao.org/>, site consulté le 11 novembre 2005.

Les notifications à l'OMC concernant les subventions à l'exportation contiennent des données sur les volumes d'aide alimentaire. Selon la forme qu'elle prend, l'aide alimentaire peut figurer aussi dans les statistiques spécialisées, telles que les examens réguliers des garanties de crédit à l'exportation effectués par les États-Unis (voir plus haut). C'est sans doute auprès du Programme alimentaire mondial et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), qui ont créé des banques de données spécialisées, que l'on peut obtenir les données les plus complètes sur l'aide alimentaire mondiale. Le graphique 10 montre que les États-Unis sont de loin le principal pourvoyeur d'aide alimentaire dans le monde. Ils sont aussi le plus important donateur

<sup>230</sup> Voir, par exemple, leur communiqué de presse conjoint à la Conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong, Chine, à l'adresse suivante: <http://www.wfp.org/english/?ModuleID=137&Key=1956> (site consulté le 15 décembre 2005).

<sup>231</sup> Voir le communiqué de presse à l'adresse suivante: <http://www.wfp.org/english/?ModuleID=137&Key=1956> (site consulté le 15 décembre 2005).

<sup>232</sup> De nombreux pays en développement ont mis en place des programmes d'aide à la population urbaine pauvre, qui est souvent confrontée à des prix alimentaires beaucoup plus élevés que la population rurale. Cependant, Ahmed *et al.* (2004) constatent qu'au Bangladesh c'est la population urbaine relativement aisée qui a été la principale bénéficiaire de l'aide alimentaire dans le passé. Là encore, si, en pareil cas, la fourniture continue d'une aide alimentaire bilatérale peut obéir aussi à des considérations de politique étrangère de la part de pays donateurs qui cherchent à soutenir le gouvernement local, dans le cas du Bangladesh, plusieurs donateurs internationaux ont réclaté avec insistance un meilleur ciblage de l'aide alimentaire et des progrès ont été réalisés à cet égard.

pour un certain nombre de produits, en particulier les céréales, qui sont le principal produit fourni au titre de l'aide alimentaire. Compte tenu de leur rôle dominant, en particulier entre 1995 et 1999, les États-Unis sont aussi à l'origine des variations assez marquées de l'aide alimentaire totale fournie pendant cette période. Il faut noter qu'en 1999, lorsque les prix du blé étaient au plus bas (indice des prix: 63, 1995=100), les livraisons d'aide alimentaire des États-Unis étaient plus de trois fois supérieures à celles de 1996, année où les prix étaient presque deux fois plus élevés (indice des prix: 117). L'aide alimentaire du Japon a aussi fortement augmenté en 1995, 1998, 2000 et 2001. Ces années-là, ses dons de riz ont été plusieurs fois supérieurs aux volumes relativement constants des autres années, qui étaient compris entre 100 000 et 200 000 tonnes. Mais il ne semble pas y avoir de lien entre ces augmentations et l'évolution des prix (le prix du riz blanchi ayant constamment baissé jusqu'en 2001 et n'ayant augmenté que légèrement depuis) ou les variations des importations de riz du Japon, qui sont régies par un système de contingents tarifaires garantissant des niveaux minimaux d'accès aux marchés.

Au cours des dernières années, la Chine est devenue un donateur important, devançant le Canada depuis l'an 2000. Webb (2003) prévoit que l'aide alimentaire sera fortement influencée par l'évolution de la législation agricole aux États-Unis et de la PAC dans l'Union européenne, malgré l'apparition d'autres donateurs, en particulier la Chine et l'Inde, et continuera de dépendre de donateurs traditionnels, comme le Japon, le Canada, l'Australie et la République de Corée.

Le tableau 20 montre que la part de l'aide alimentaire bilatérale a diminué au cours des dernières années par rapport à l'aide multilatérale. Les États-Unis sont aussi de loin le principal donateur au PAM, l'essentiel de ses contributions allant aux opérations de secours (PAM, 2005).<sup>233</sup> La tendance à la multilatéralisation de l'aide alimentaire va de pair avec le déclin relatif de l'aide octroyée dans le cadre de programmes, qui est fournie exclusivement sur une base bilatérale, de gouvernement à gouvernement, sous la forme de dons ou à des conditions de faveur. Comme on l'a dit plus haut, à la différence de l'aide fournie dans le cadre de projets et d'opérations de secours, cette aide n'est pas toujours destinée à la population pauvre et souffrant d'insécurité alimentaire dans le pays bénéficiaire, mais est monétisée, essentiellement par l'intermédiaire des marchés urbains, afin de soutenir la balance des paiements ou le budget du gouvernement bénéficiaire (Shaw et Singer, 1996). Il convient de noter aussi qu'une part accrue de l'aide alimentaire est achetée localement dans les pays en développement. En 2005, le gouvernement des États-Unis a pris l'initiative de transférer 300 millions de dollars du programme "L'alimentation au service de la paix" (P.L. 480, Titre II), qui permet seulement l'achat de produits agricoles américains, au compte de l'aide internationale en cas de catastrophe ou de famine, qui permet d'acheter des vivres localement ou dans la région.<sup>234</sup> Le PAM achète des produits alimentaires auprès de diverses sources, en particulier l'Australie, suivie par les États-Unis, la Malaisie, la Thaïlande et l'Argentine. Beaucoup d'autres pays en développement, notamment l'Inde, l'Ouganda, l'Afrique du Sud et l'Éthiopie, figurent parmi les 15 principales sources d'approvisionnement du PAM. Les achats effectués dans certains pays africains peuvent aussi être destinés à des opérations de secours locales.<sup>235</sup> En 2004, les trois quarts de l'aide alimentaire provenaient encore de pays développés, contre près de 90 pour cent les années précédentes. En 2004, plus de la moitié de l'aide alimentaire est allée à l'Afrique subsaharienne, contre environ un tiers en 2001. Cette augmentation relative peut s'expliquer aussi par la réduction marquée de la part de l'Asie du Sud et de l'Est, qui recevait auparavant autant d'aide alimentaire que l'Afrique.

<sup>233</sup> Les opérations de secours du PAM consistent en aide alimentaire fournie dans le cadre de la Réserve alimentaire internationale d'urgence (RAIU) et de l'Opération prolongée de secours et de relèvement (PRRO).

<sup>234</sup> Parmi les arguments en faveur de l'"initiative d'achat local" invoqués par l'Administrateur de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), M. Natsios, figurent la réduction des coûts de transport, la possibilité de réagir plus vite aux situations d'urgence et les prix d'achat plus bas dans la région concernée. Voir <http://www.usaid.gov/press/speeches/2005/sp050503.html> (site consulté le 20 janvier 2006). Cependant, cette initiative semble avoir rencontré une certaine résistance de la part des agriculteurs et des expéditeurs américains ainsi que des organisations non gouvernementales (ONG) qui participent à la distribution de l'aide alimentaire américaine.

<sup>235</sup> Voir le site Web du PAM: [http://www.wft.org/operations/Procurement/food\\_pro\\_map/foodmap.html](http://www.wft.org/operations/Procurement/food_pro_map/foodmap.html).



**Tableau 20**  
**Aide alimentaire mondiale, 2001-04**  
(en pourcentage)

	2001	2002	2003	2004
Achats effectués dans les pays en développement et la CEI	11,6	10,6	22,4	25,9
Aide alimentaire fournie				
au niveau bilatéral	28,3	31,3	21,4	20,6
au niveau multilatéral	41,5	40,1	48,9	52,0
par les ONG	30,3	28,5	29,8	27,4
Aide alimentaire fournie par catégorie				
Programmes	20,9	21,7	11,0	13,9
Opérations de secours	50,6	49,0	66,8	58,0
Projets	28,5	29,3	22,2	28,1
Aide alimentaire fournie par région <sup>a</sup>				
Afrique subsaharienne	33,6	30,5	52,7	50,8
Asie du Sud et de l'Est	37,2	38,4	22,4	26,4
Autres pays européens et CEI	11,9	10,9	6,9	6,1
Amérique latine et Caraïbes	9,0	12,9	4,3	8,7
Afrique du Nord et Moyen-Orient	8,2	7,3	13,7	8,0

<sup>a</sup> La ventilation par région est celle utilisée par le PAM et ne correspond pas aux régions telles qu'elles sont habituellement définies par l'OMC.  
Source: PAM (2005).

## f) Renseignements provenant de la base de données agricoles de l'OCDE

Comme les membres de l'OCDE fournissent l'essentiel des subventions agricoles, les renseignements provenant de la base de données de l'OCDE, quoique très différents des mesures du soutien interne utilisées par l'OMC, pourraient confirmer le schéma observé dans le cas de la MGS totale courante et du soutien interne total. La présente sous-section examine les renseignements sur le soutien à l'agriculture provenant de cette base de données, en accordant une attention particulière à l'ESP. Les principales différences entre les notions de soutien employées dans le contexte de l'OMC et de l'OCDE ont déjà été mises en évidence, et il convient de les garder à l'esprit en lisant l'analyse qui suit.

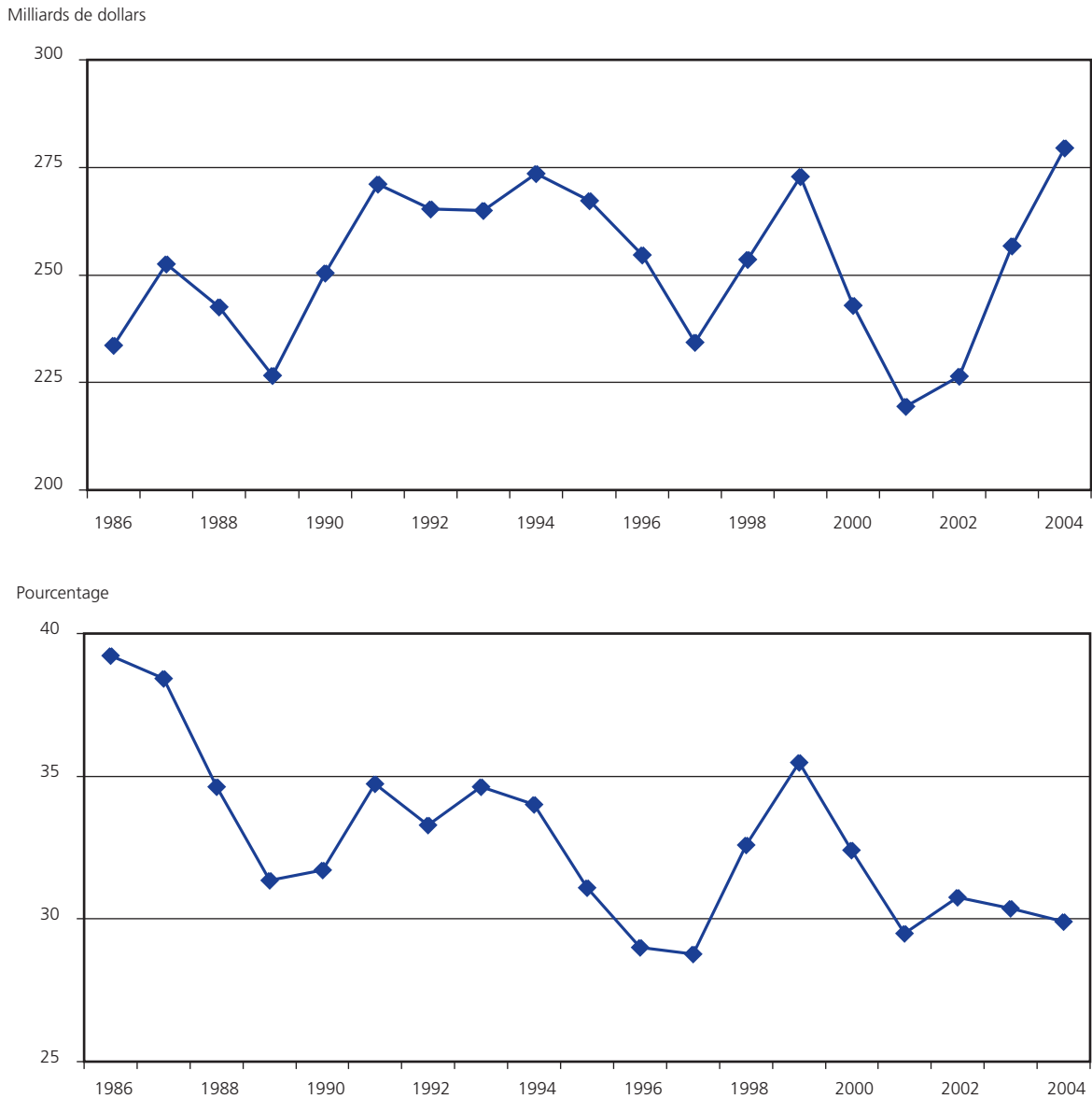
### i) Évolution de l'ESP dans le temps

Le graphique 11 donne une idée de la manière dont l'ESP a évolué dans le temps. Au cours des 20 dernières années, la valeur nominale de l'ESP dans le secteur agricole des pays de l'OCDE n'a pas beaucoup changé, restant comprise entre 230 et 280 milliards de dollars. Toutefois, comme il s'agit de valeurs nominales, il y a lieu de penser que le soutien réel aux producteurs agricoles a diminué pendant cette période. En pourcentage de la production agricole, le soutien est passé de 39 pour cent en 1986 à 30 pour cent en 2004, mais cette baisse n'a pas été uniforme.

Si le soutien interne total et, en particulier, la MGS totale courante ont nettement diminué au fil du temps, l'ESP est demeurée relativement stable. Pour discerner une quelconque tendance à la baisse, il faut examiner l'ESP en termes réels ou en pourcentage de la valeur de la production agricole.

L'ESP se subdivise en plusieurs éléments, qui comprennent le soutien des prix du marché (SPM), les paiements basés sur la production, les paiements basés sur la superficie cultivée/le nombre de bêtes, les paiements basés sur les droits acquis, les paiements basés sur l'utilisation d'intrants, les paiements basés sur les contraintes au niveau des intrants, les paiements basés sur le revenu agricole global et les paiements divers. On peut regrouper ces éléments en deux catégories: les paiements qui ont la plus forte incidence sur les incitations à la production (SPM, paiements basés sur la production et sur l'utilisation d'intrants), et les autres paiements, dont les caractéristiques d'application influent moins sur les incitations à la production (paiements basés sur la superficie cultivée, la production antérieure, le revenu agricole ou la fourniture de services environnementaux).

**Graphique 11**  
**Estimation du soutien aux producteurs, 1986-2004**  
 (en milliards de dollars et en pourcentage de la valeur de la production agricole)

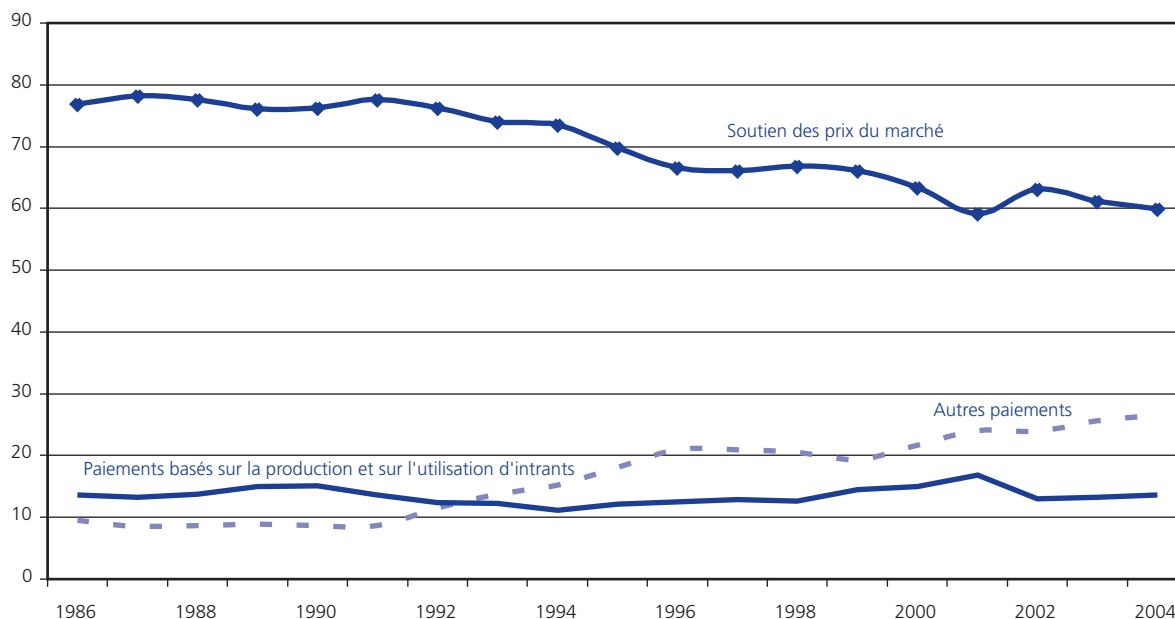


Source: Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs, Base de données de l'OCDE, 1986-2004.

Cela permet de voir si l'on peut discerner des tendances dans l'évolution du type de soutien accordé aux producteurs agricoles de l'OCDE au fil du temps.

Le graphique 12 indique la composition de l'ESP de l'OCDE. Compte tenu de son importance dans l'ESP, le SPM est séparé des paiements basés sur la production et sur l'utilisation d'intrants. Il ressort du graphique que la part du SPM a diminué et celle des "autres paiements" a augmenté. Le SPM est passé de 77 pour cent de l'ESP en 1986 à 60 pour cent en 2004. Les paiements basés sur la production et l'utilisation d'intrants sont restés relativement stables en pourcentage de l'ESP, à environ 14 pour cent. Les "autres paiements", qui ont moins d'effets de distorsion de la production (et partant, des échanges) que les deux premiers, ont vu leur part passer de 10 pour cent en 1986 à 26 pour cent en 2004.

**Graphique 12**  
**Composition de l'ESP des pays membres de l'OCDE, 1986-2004**  
(en pourcentage de l'ESP)



Source: Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs, Base de données de l'OCDE, 1986-2004. Peut être consultée en ligne à l'adresse suivante: [http://www.oecd.org/document/54/0,2340,en\\_2649\\_33727\\_35009718\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/54/0,2340,en_2649_33727_35009718_1_1_1_1,00.html).

Les données de l'OMC et de l'OCDE sur le soutien agricole concordent davantage car les deux sources indiquent une tendance à la baisse du soutien qui a le plus d'effets de distorsion de la production et des échanges. Même si le soutien nominal à l'agriculture dans les pays de l'OCDE, mesuré par l'ESP, est demeuré à peu près inchangé, le soutien ayant le plus d'effets de distorsion a laissé la place à un soutien ayant moins d'incidence sur la production et les échanges. Ce schéma est observé aussi dans le tout dernier rapport de l'OCDE (OCDE, 2005f), qui évalue les politiques agricoles des membres. Comme le souligne ce rapport, le niveau du soutien aux producteurs de l'OCDE reste élevé et a peu changé depuis le milieu des années 90, mais sa composition s'est améliorée car le soutien ayant le plus d'effets de distorsion, comme le soutien des prix du marché, a reculé, tandis que le soutien aux services d'intérêt général pour l'agriculture va en augmentant.

**i) L'ESP par pays**

Le tableau 21 montre l'importance des estimations de soutien aux producteurs fournies par certains membres de l'OCDE. Le montant du soutien accordé au secteur agricole dans les pays de l'OCDE varie considérablement. L'Australie et la Nouvelle-Zélande n'accordent pratiquement aucun soutien. Les membres plus importants, comme les États-Unis, l'UE et le Japon, apportent un soutien qui représente entre 18 et 56 pour cent de la valeur de la production agricole. Dans plusieurs petits pays d'Europe occidentale, comme l'Islande, la Norvège et la Suisse, le soutien représente près de 70 pour cent de la valeur de la production agricole.

Les données de l'OCDE confirment les fortes variations du soutien entre les pays, observées dans les notifications à l'OMC. Les subventions à

**Tableau 21**  
**Estimation du soutien aux producteurs dans certains pays de l'OCDE, 2004**  
(en milliards de dollars et en pourcentage)

Pays	Valeur de l'ESP	Part des recettes (valeur de la production agricole et soutien)
Australie	1,1	4
Canada	5,7	21
Corée, Rép. de	19,8	63
États-Unis	46,5	18
Islande	0,2	69
Japon	48,7	56
Mexique	5,5	17
Norvège	3,0	68
Nouvelle-Zélande	0,3	3
Suisse	5,8	68
Turquie	11,6	27
Union européenne (15)	133,4	33
OCDE	279,5	30

Source: Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs, Base de données de l'OCDE, 1986-2004, disponible à l'adresse suivante: [http://www.oecd.org/document/54/0,2340,en\\_2649\\_33727\\_35009718\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/54/0,2340,en_2649_33727_35009718_1_1_1_1,00.html).

l'agriculture, en pourcentage de la production agricole, vont de 3 à 4 pour cent en Australie et en Nouvelle-Zélande à près de 70 pour cent en Norvège et en Suisse. Dans le cas des membres les plus importants (États-Unis et UE), les subventions représentent entre un cinquième et un tiers de la production agricole.

### g) Quels enseignements tirer des simulations EGC concernant l'incidence des subventions agricoles ?

Il est utile d'aller au-delà de la simple identification des personnes physiques ou morales auxquelles les subventions sont légalement destinées. Cette distinction s'impose parce que l'octroi d'une subvention modifie le comportement du bénéficiaire, ce qui peut avoir un effet sur les prix du marché, qui répercutera en partie l'incidence de la subvention sur des personnes autres que le bénéficiaire.

Par exemple, le cultivateur de maïs qui reçoit une aide financière de l'État dont le montant dépend du volume de sa production (subvention à la production) va augmenter sa production. Si les agriculteurs bénéficiant de la subvention mettent sur le marché des quantités additionnelles suffisamment importantes, cela fera baisser le prix du maïs au profit des consommateurs et des autres utilisateurs (par exemple le secteur de l'élevage, qui utilise le maïs comme aliment pour bétail). Par conséquent, les producteurs de maïs sont avantagés par la subvention mais une partie des avantages est répercutée sur les consommateurs et sur les industries en aval. Ce partage des avantages dépendra de la réaction de la demande et de l'offre aux variations du prix du maïs (élasticités). Dans la mesure où le maïs fait l'objet d'échanges internationaux, l'incidence de la subvention ne sera pas limitée à l'économie nationale; elle pourra s'étendre aux consommateurs étrangers, aux producteurs de maïs étrangers et au secteur de l'élevage. Ce sera le cas si la subvention à la production fait baisser non seulement le prix du maïs sur le marché intérieur mais aussi son prix mondial.<sup>236</sup> Dans ces conditions, les consommateurs étrangers tireront profit de la baisse du prix du maïs mais les producteurs étrangers en pâtiront.

Pour analyser de manière exhaustive l'incidence d'une subvention, il faut examiner les liens entre les différents marchés et les différents agents. Une approche de l'équilibre général, analogue au traitement classique de l'incidence des impôts par Harberger (1962), serait souvent nécessaire à cette fin. Les négociations de Doha ont suscité un vif intérêt parmi les économistes modélisateurs, qui ont tenté d'estimer les gains de bien-être qu'entraînerait la poursuite de la libéralisation multilatérale. Les modèles d'équilibre général calculable (EGC) ont été abondamment utilisés pour prévoir les effets probables de certains scénarios de négociation.<sup>237</sup> Parmi les études récentes, qui font appel à diverses méthodes de modélisation – modèles statiques et dynamiques, modèles de concurrence parfaite et de concurrence imparfaite, modèles fondés sur des rendements d'échelle constants ou croissants – il faut citer celles de Francois et al. (2003), de Tokarick (2005) et d'Hertel et Kenney (2005).

Étant donné les différences dans les bases de données et les structures des modèles, les simulations produisent inévitablement des estimations variables des gains de bien-être qui résulteraient de l'élimination ou de la réduction des subventions à l'agriculture. Toutefois, malgré la diversité des méthodes de modélisation employées, plusieurs conclusions communes se dégagent des travaux de recherche. Premièrement, le soutien à l'agriculture engendre une perte de bien-être qui est subie, pour l'essentiel, par les pays qui fournissent le plus de soutien. Les simulations montrent que ce sont surtout ces pays qui profitent du démantèlement des programmes de subventions. Deuxièmement, il y a des retombées sur les marchés mondiaux. Le soutien accordé dans les pays riches a tendance à faire baisser les prix mondiaux des produits agricoles les plus subventionnés. Cela profite à certains pays mais nuit à d'autres. Les importateurs nets de produits agricoles et de produits alimentaires tirent profit du soutien accordé dans les pays riches car ce soutien entraîne généralement une baisse du coût de leurs importations. Les exportateurs nets de produits agricoles sont pénalisés car ils perdent des parts de marché dans les pays tiers ou bien les prix qu'ils obtiennent sur les marchés mondiaux sont inférieurs à ce qu'ils auraient été sans le soutien.

<sup>236</sup> En d'autres termes, le pays qui accorde la subvention est un "grand pays" qui a la faculté d'influer sur les prix mondiaux.

<sup>237</sup> Il ne s'agit pas ici de minimiser l'importance des travaux qui utilisent des modèles d'équilibre partiel pour simuler certains éléments des négociations. Par exemple, Hoekman et al. (2004) ont utilisé un modèle d'équilibre partiel pour comparer les avantages de la libéralisation tarifaire et de la réduction des subventions internes et des subventions à l'exportation dans le secteur agricole. Sur la question spécifique de l'effet de la réduction du soutien interne à l'agriculture, leurs résultats montrent que les gains de bien-être sont concentrés dans les pays industrialisés (voir le tableau 8 de leur étude). Ils constatent aussi que les pays en développement subiraient une perte de bien-être mais que les PMA enregistreraient un léger gain de bien-être.

### i) Soutien interne

Les simulations que Tokarick (2005) a effectuées au moyen du modèle GTAP montrent que l'élimination des subventions à l'agriculture dans les pays de l'OCDE profiterait surtout à ces pays. Comme mesure des subventions internes accordées au secteur agricole, Tokarick a utilisé les paiements basés sur la production et l'utilisation d'intrants tirés de l'ESP de l'OCDE. Il a constaté que l'élimination des subventions internes et des subventions à l'exportation dans les pays de l'OCDE augmenterait le bien-être des pays développés d'environ 14,1 milliards de dollars (en dollars de 1997). Les pays en développement exportateurs nets de produits agricoles et alimentaires comme l'Argentine, le Brésil et l'Inde enregistreraient des gains de bien-être, mais les pays en développement importateurs nets de ces produits subiraient des pertes de bien-être en raison de l'effet défavorable sur les termes de l'échange. Les pays en développement dans l'ensemble subiraient une perte de bien-être de 4,7 milliards de dollars (en dollars de 1997), de sorte que les gains de bien-être pour l'ensemble du monde seraient de 9,4 milliards de dollars (en dollars de 1997).

Hertel et Keeney (2005) ont examiné la même question, à savoir l'incidence de la réduction des distorsions des échanges sur les marchés agricoles mondiaux, en utilisant une variante du modèle GTAP. Cette variante (GTAP-AGR) englobe d'autres représentations de la mobilité et de la substitution des facteurs dans la production, des interactions agriculture-élevage, de la demande de consommation alimentaire et des élasticités des échanges, qui reflètent plus fidèlement les conditions économiques dans le secteur agricole. À l'instar de Tokarick, ils ont utilisé le soutien des prix du marché (SPM) tiré de l'ESP de l'OCDE pour obtenir une mesure du soutien interne. Ils ont ainsi constaté que l'élimination du soutien interne par les pays développés entraînait un gain de bien-être global de 2,8 milliards de dollars (en 2001) et que 87 pour cent des avantages en résultant allaient à ces pays. Contrairement au résultat obtenu par Tokarick, les pays en développement enregistreraient un gain de bien-être de 284 millions de dollars (en 2001). Cependant, ces gains dissimulaient des écarts entre les importateurs et les exportateurs nets de produits agricoles et alimentaires. Les pays en développement exportateurs nets de produits agricoles comme l'Argentine et le Brésil engrangeaient l'essentiel des gains. Les pays en développement qui pâtiraient le plus de l'élimination du soutien interne sont la Chine et les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, qui sont traditionnellement des importateurs nets de produits alimentaires et de produits agricoles.

Enfin, Francois *et al.* (2003) ont conçu un modèle EGC dynamique reposant sur des rendements d'échelle croissants dans le secteur manufacturier pour analyser les effets des négociations de Doha.<sup>238</sup> Ils ont observé que l'élimination du soutien interne dans les pays de l'OCDE procurait à ces pays des gains de bien-être de l'ordre de 16,1 milliards de dollars. Mais ils ont constaté aussi que cela avait pour effet de réduire le bien-être dans les pays en développement. À la différence des autres simulations, cela se produisait indépendamment du fait que les pays en développement sont des exportateurs nets ou des importateurs nets de produits agricoles et alimentaires. Cette partie des résultats découle de l'hypothèse qu'il existe une concurrence monopolistique et des rendements d'échelle croissants dans le secteur manufacturier. La réforme mondiale de l'agriculture entraîne une réorientation des ressources vers l'agriculture dans les pays en développement au détriment d'autres secteurs comme le secteur manufacturier. Ce processus a des effets d'échelle négatifs car il entraîne une augmentation des coûts marginaux et des coûts moyens dans ce secteur.

Ces résultats soulignent qu'il est important de ne pas s'en tenir à une description de la structure des versements de subventions. En l'absence d'externalités positives ou d'autres défaillances du marché dans le secteur agricole, les transferts des contribuables aux producteurs agricoles entraînent une perte nette de bien-être pour la société. L'analyse effectuée dans la partie d) a indiqué le montant de ces transferts, les pays qui ont dépensé le plus et les produits auxquels ces dépenses ont été consacrées. Toutefois, au-delà de l'importance et de la structure des versements, il y a les pertes d'efficacité que les transferts induisent dans le pays même et l'effet sur le bien-être, positif ou négatif, dans les autres nations commerçantes.

<sup>238</sup> Voir aussi un article ultérieur de Francois *et al.* (2005).

## ii) Subventions à l'exportation

De même, les résultats de simulations EGC récentes concernant les effets sur le commerce et sur le bien-être de l'élimination des subventions à l'agriculture indiquent comment les subventions à l'exportation se transmettent aux producteurs autres que ceux qui les reçoivent et aux consommateurs. Tokarick (2005) constate que l'élimination des tarifs agricoles dans les pays de l'OCDE entraînerait des gains de bien-être pour le monde entier qui seraient presque dix fois plus importants que les gains de 9,5 milliards de dollars (aux prix de 1997) qui résulteraient de l'élimination simultanée des subventions à la production et à l'exportation (les effets ne sont pas indiqués séparément). Dans une étude antérieure, Laird et al. (2003) ont comparé les effets sur le bien-être de l'élimination des seules subventions à l'exportation et les effets des réductions tarifaires. En se servant de la même base de données que Tokarick (2005) mais en ajustant pour tenir compte des préférences, ils ont constaté que la suppression des subventions à l'exportation entraînait une perte de bien-être globale d'environ 1,9 milliard de dollars (aux prix de 1997). Cela contraste avec le gain de bien-être de l'ordre de 21,5 milliards de dollars (aux prix de 1997) qu'engendrerait une réduction de 50 pour cent des tarifs agricoles. Ces résultats s'expliquent par trois facteurs. Premièrement, les pays importateurs nets de produits alimentaires, surtout les pays en développement, sont pénalisés par la détérioration des termes de l'échange provoquée par la hausse des prix mondiaux, qui diminue les gains d'efficacité engendrés par l'élimination des subventions à l'exportation. Deuxièmement, les tarifs s'appliquent à une plus large gamme de produits que les subventions – celles-ci n'étant accordées que pour certains produits et par quelques pays – et tous les pays tirent manifestement profit de leur élimination dans les pays de l'OCDE. Enfin, l'élimination des subventions à l'exportation est limitée aux paiements directs (qui sont utilisés principalement par l'UE), ce qui signifie que l'éventuel équivalent subvention à l'exportation des crédits à l'exportation (utilisés, entre autres, par les États-Unis) ainsi que le commerce d'État et l'aide alimentaire ne sont pas pris en compte.

Hertel et Keeney (2005) présentent les effets désagrégés par type de subvention éliminée. L'élimination des subventions à l'exportation procure un gain d'environ 2,6 milliards de dollars (aux prix de 2001) aux pays à revenu élevé, mais induit une perte de 1,5 milliard de dollars (aux prix de 2001) pour les pays en transition et les pays en développement. Les seuls pays en développement qui tirent profit de la suppression des subventions à l'exportation de produits agricoles sont l'Argentine, le Brésil et l'Inde, car beaucoup d'autres pays en développement, en particulier en Afrique subsaharienne, sont importateurs nets de produits subventionnés (en particulier de céréales et de produits laitiers). Hertel et Keeney (2005) estiment que la perte globale pour les pays en développement, qui est d'un peu plus de 1 milliard de dollars (aux prix de 2001), n'est pas très importante par rapport aux gains découlant d'un meilleur accès aux marchés, notamment à ceux des pays avancés. Cela est peut-être vrai, mais cette perte est quand même environ quatre fois plus importante que les gains que les pays en développement pourraient tirer de la réduction du soutien interne dans les pays de l'OCDE. Et encore ces gains ne représentent qu'un quart des avantages que les pays en développement retireraient de leur propre libéralisation tarifaire.

Enfin, Anderson et al. (2005) ont utilisé le modèle récursif dynamique LINKAGE de la Banque mondiale pour simuler divers scénarios possibles dans le cadre des négociations de Doha, par rapport à une projection de base pour l'année 2015. La base de données utilisée est la même que dans Hertel et Keeney (2005), et les résultats sont très similaires et montrent que l'élimination des subventions à l'exportation ne joue qu'un rôle mineur dans les gains de bien-être totaux et pénalise un certain nombre de pays en développement importateurs de produits alimentaires. Par exemple, un scénario qui suppose une réduction du soutien interne à l'agriculture dans quatre grands pays développés et la suppression des subventions à l'exportation de produits agricoles dans tous les pays avec une réduction des droits de douane sur tous les produits non agricoles, de 50 pour cent pour les pays développés, de 33 pour cent pour les pays en développement et nulle pour les pays les moins avancés, est comparé à un scénario identique dans lequel les subventions à l'exportation sont maintenues. Les gains pour l'ensemble du monde en 2015 seraient pratiquement les mêmes, soit 96 milliards de dollars (toujours aux prix de 2001), si les subventions à l'exportation n'étaient pas réduites. Il en va de même pour les principaux "gagnants" parmi les pays en développement, comme l'Argentine (gain de 1,3 milliard de dollars en cas d'élimination des subventions à l'exportation et de 1,2 milliard de dollars sans élimination), le Brésil (respectivement, 3,6 et 3,5 milliards de dollars), l'Inde (2,2 milliards de dollars dans les deux cas) et la Thaïlande (2 milliards de dollars dans les deux cas). Les pays en développement en tant que groupe perdraient



5,4 milliards de dollars si les subventions à l'exportation étaient supprimées, ce qui s'explique, là encore, par la détérioration des termes de l'échange pour les importateurs nets de produits alimentaires, tels que la Chine (gain de 1,7 milliard de dollars en cas d'élimination des subventions à l'exportation et de 2,6 milliards de dollars sans élimination) et l'Afrique subsaharienne (incidence mineure, par opposition à un gain de 700 millions de dollars en cas de maintien des subventions à l'exportation).

## h) Évolution future des subventions à l'agriculture

L'évolution tendancielle du soutien interne et des subventions à l'exportation qui est observée dans le présent rapport et les accords conclus à la Conférence ministérielle de Hong Kong, notamment sur les subventions à l'exportation, portent à croire que la réduction du soutien agricole à l'agriculture ayant le plus d'effets de distorsion des échanges se poursuivra et pourrait même s'accélérer dans l'avenir.

À Hong Kong, les Membres sont convenus d'assurer l'élimination de toutes les formes de subventions à l'exportation et des disciplines concernant toutes les mesures à l'exportation d'effet équivalent pour la fin de 2013, ainsi qu'il a été indiqué plus haut. Dans le cas du soutien interne, il y a des signes de remplacement du soutien ayant le plus d'effets de distorsion des échanges par un soutien "découplé".

Cependant, même s'il y a de bonnes raisons de penser que les paiements découplés ont moins d'effets de distorsion que les subventions à la production ou le soutien des prix, ces paiements ne sont pas sans incidence sur la production. Ils ont divers effets autres que sur les prix, notamment un effet sur le niveau de risque auquel les producteurs sont confrontés (effets de richesse et d'assurance) ou sur l'incitation à quitter l'activité agricole, qui peut être importante (voir, par exemple, De Gorter et al., 2004, et OCDE, 2005g). D'une manière générale, les études empiriques confirment que les paiements découplés ont une incidence sur la production.<sup>239</sup>

Si l'agriculteur ne reçoit pas une aide de l'État et si le prix à la production n'est pas suffisant pour couvrir les coûts de production fixes, il sera tenté d'abandonner purement et simplement l'activité agricole. Avec les paiements découplés, cela ne peut pas se produire, ce qui empêche le marché de jouer son rôle en éliminant les exploitations non compétitives. L'agriculteur qui reçoit des paiements découplés obtient une promesse de revenus futurs qui accroît sa richesse nette. L'accroissement de la richesse peut influencer sur les décisions d'investissement en améliorant l'accès au crédit. Les prêteurs sont plus disposés à consentir des prêts aux agriculteurs dont le revenu garanti est plus élevé car ils estiment que cela réduit le risque de défaillance. Ce meilleur accès au crédit peut inciter à investir davantage dans la production agricole. En outre, l'agriculteur sera mieux à même d'autofinancer certains de ses investissements dans la production agricole, ce qu'il n'aurait peut-être pas pu faire auparavant pour cause d'endettement ou de manque de liquidité. Enfin, l'accroissement de la richesse peut accroître le goût du risque, de sorte que l'agriculteur sera plus disposé à pratiquer des cultures ou adopter des stratégies plus risquées, offrant de meilleures perspectives de rendement.

<sup>239</sup> Chavas et Holt (1990) ont conçu, pour la période 1954-1985, un modèle de réponse de la superficie cultivée pour le maïs et le soja, qui utilise la richesse comme l'une des variables explicatives (la richesse étant définie comme la valeur nette de l'exploitation agricole multipliée par la part de la superficie plantée). Ils ont ainsi obtenu une élasticité de la superficie de 0,086 pour le maïs et de 0,27 pour le soja. Cela signifie qu'une augmentation de 10 pour cent de la richesse entraîne une augmentation de 0,86 pour cent de la superficie plantée en maïs et de 2,7 pour cent de la superficie plantée en soja. Young et Westcott (2000) ont utilisé ces coefficients pour estimer l'incidence des contrats de flexibilité de la production (PFC) sur la superficie cultivée. Selon leurs estimations, le programme a entraîné une augmentation de la superficie cultivée comprise entre 180 000 et 570 000 acres pour les sept cultures concernées (coton, maïs, blé, orge, avoine, sorgho et riz). Une troisième étude, réalisée par Hennessy (1998), a simulé l'effet de l'élimination complète des paiements découplés (dans le cadre des PFC) sur la production de maïs. Le résultat est une réduction de la production comprise entre 1,5 et 2,5 pour cent.

**Appendice Tableau 3**  
**MGS totale consolidée finale par Membre**

Membre	Année de mise en œuvre finale	Monnaie	MGS totale consolidée finale
Afrique du Sud	2000	Millions de R	2'015,4
Arabie saoudite	2015	Millions de riyals saoudiens	3'218,3
Argentine	2004	Dollars de 1992	75'021'292,4
Australie	2000	Millions de \$A	471,9
Brésil	2004	Milliers de \$EU	912'105,2
Bulgarie	2001	Millions d'écus	520,0
Canada	2000	Millions de \$Can	4'301,0
Chypre	2004	Millions de £C	50,6
Colombie	2004	Milliers de \$EU	344'733,0
Corée, République de	2004	Milliards de won	1'490,0
Costa Rica	2004	Milliers de \$EU	15'945,0
Croatie	2004	€	134'116'772,0
États-Unis	2000	Millions de \$EU	19'103,3
Ex-République yougoslave de Macédoine	2003	Millions d'€	16,3
Hongrie	2000	Millions de Ft	33'808,0
Islande	2000	Millions de DTS	130,1
Israël	2004	Milliers de \$EU	568'980,0
Japon	2000	Milliards de ¥	3'972,9
Jordanie	2006	DJ	1'333'973,0
Lituanie	2005	Millions de \$EU	94,6
Maroc	2004	Millions de DH	685,0
Mexique	2004	Millions de \$Mex de 1991	25'161,2
Moldova	2004	Millions de DTS	12,8
Norvège	2000	Millions de Nkr	11'449,0
Nouvelle-Zélande	2000	Millions de \$NZ	288,3
Papouasie-Nouvelle-Guinée	2004	Millions de \$EU	34,2
Pologne	2000	Millions de \$EU	3'329,0
Rép. bolivarienne du Venezuela	2004	Milliers de \$EU	1'130'667,0
République slovaque	2000	Millions de Sk	10'140,0
République tchèque	2000	Millions de Kc	13'611,3
Slovénie	2000	Milliers d'écus	61'845,7
Suisse-Liechtenstein	2000	Millions de FS	4'257,0
Taipei chinois	2000 <sup>a</sup>	Millions de \$NT	14'165,2
Thaïlande	2004	Millions de B	19'028,5
Tunisie	2004	Millions de D	59,3
Union européenne (15)	2000	Millions d'€	67'159,0

<sup>a</sup> Membre au 1er janvier 2002. Le Taipei chinois s'est engagé à terminer la réduction de sa MGS totale pour l'année 2000.  
Source: Documents de l'OMC TN/AG/S/13 et WT/ACC/SAU/61/Add.1, partie 2.

Appendice Tableau 4

**Utilisation des dépenses budgétaires notifiée pour chaque produit, en monnaie nationale et en pourcentage du niveau d'engagement annuel correspondant, pour certains Membres et pour la dernière année disponible**

	Dépenses	Part des dépenses	Part des engagements
Union européenne (15) (2001)	Millions d'euros	Pourcentage du total	Pourcentage
Blé et farine de blé	8,5	0,3	1
Céréales secondaires	112,8	4,4	11
Riz	30,3	1,2	82
Graines de navette	0,0	0,0	0
Huile d'olive	0,0	0,0	0
Sucre	482,8	18,8	97
Beurre et huile de beurre	324,9	12,6	34
Lait écrémé en poudre	36,7	1,4	13
Fromages	188,6	7,3	55
Autres produits laitiers	402,2	15,6	58
Viande bovine	388,4	15,1	31
Viande porcine	20,0	0,8	10
Viande de volaille	60,2	2,3	66
Œufs	6,0	0,2	14
Vin	22,9	0,9	58
Fruits et légumes frais	20,8	0,8	38
Fruits et légumes transformés	3,6	0,1	43
Tabac brut	0,0	0,0	0
Alcool	52,8	2,1	55
Produits incorporés	411,6	16,0	99
Total	2573,1	100,0	-
Suisse-Liechtenstein (2000)	Millions de FS	Pourcentage du total	Pourcentage
Produits laitiers	184,5	58,0	65
Bétail d'élevage et chevaux	2,8	0,9	13
Fruits	17,6	5,5	105
Pommes de terre	1,6	0,5	70
Produits transformés	111,8	35,1	97
Total	318,3	100,0	-
États-Unis (2002)	Millions de \$	Pourcentage du total	Pourcentage
Blé	0,0	0,0	0
Céréales secondaires	0,0	0,0	0
Riz	0,0	0,0	0
Huiles végétales	0,0	0,0	0
Beurre et huile de beurre	15,5	49,2	51
Lait écrémé en poudre	14,8	46,9	18
Fromages	1,2	3,9	34
Autres produits laitiers	0,0	0,0	0
Viande bovine	0,0	0,0	0
Viande porcine	0,0	0,0	0
Viande de volaille	0,0	0,0	0
Bétail laitier sur pied (par tête)	0,0	0,0	0
Œufs (par douzaine)	0,0	0,0	0
Total	31,5	100,0	-
Norvège (2001)	Millions de Nkr	Pourcentage du total	Pourcentage
Viande bovine	12,8	4,4	37
Viande porcine	13,4	4,6	15
Viande ovine	4,5	1,6	25
Viande de volaille	0,0	0,0	0
Œufs et produits à base d'œufs	17,0	5,9	99
Beurre	16,2	5,6	30
Fromages	198,5	68,5	81
Lactosérum en poudre	0,0	0,0	0
Fruits et légumes	0,0	0,0	0
Miel	0,0	0,0	0
Produits agricoles transformés	27,2	9,4	75
Total	289,6	100,0	-

Source: Secrétariat de l'OMC.

### 3. INDUSTRIE

Dans la présente sous-section, le terme "industrie" est pris au sens large et désigne toute activité qui ne relève pas de l'agriculture ou des services selon l'acceptation de l'OMC. Il englobe la pêche, la foresterie et les industries extractives, entre autres, mais n'inclut pas les aliments et boissons ou la construction. Comme il a été indiqué dans la section D ci-dessus, les arguments en faveur de l'utilisation des subventions diffèrent considérablement d'un secteur et d'un pays à l'autre; il en est de même de l'incidence des subventions. En l'absence d'un ensemble complet de données permettant une comparaison entre pays, l'analyse qui est faite ici repose sur quatre grandes sources d'informations. La première est constituée par les notifications des subventions présentées au titre de l'Accord SMC de l'OMC; comme cela a été expliqué plus haut, ces notifications ne donnent qu'une description incomplète et fragmentaire des subventions. La deuxième source comprend les Trade and Assistance Reviews (Examens du commerce et de l'assistance) effectués par la Commission australienne de la productivité et le Tableau de bord des aides d'État de l'UE, qui concerne l'UE (15) et les dix nouveaux États membres. Ces sources fournissent des exemples très intéressants de politiques en matière de subventions. Mais malheureusement ces exemples ne renseignent guère sur l'incidence des subventions dans d'autres régions du monde. Pour autant que l'on sache, aucun autre pays ne fournit le genre d'information que l'on trouve dans les Trade and Assistance Reviews et dans le Tableau de bord des aides d'État, qui mettent tous les deux l'accent sur les subventions ayant des effets de distorsion des échanges. La troisième source est constituée par les données budgétaires nationales. Le problème est que seuls quelques pays fournissent des données désagrégées sur les subventions. Dans la plupart des cas, on ne dispose que de grands agrégats incluant tous les types de subventions. La quatrième et dernière source d'information utilisée pour décrire les subventions industrielles est constituée par des études de cas régionales et nationales. En général, ces études présentent des faits saillants intéressants plutôt que des données quantitatives. Deux industries – la pêche et l'industrie charbonnière – font l'objet d'une analyse plus détaillée. Le cas de la pêche présente un intérêt particulier pour plusieurs raisons. Premièrement, l'OCDE publie des données sur les subventions aux pêcheries, qui sont comparables d'un pays à l'autre. Deuxièmement, la question des subventions aux pêcheries fait actuellement l'objet de discussions à l'OMC. Enfin, le cas de ces subventions montre comment les subventions répondent à divers objectifs tant pour un pays donné que pour différentes régions. Le cas de l'industrie charbonnière offre un exemple intéressant de subventions à l'ajustement, mais il illustre aussi plus généralement l'évolution des politiques et des subventions industrielles dans un secteur important.

#### a) Subventions industrielles par pays et par région

Dans l'ensemble, les notifications témoignent de la diversité des situations, mais elles ne fournissent pas une description précise et fiable des subventions industrielles. Pendant la période allant de 1995 à 2002, au total 54 Membres (dont les Communautés européennes et leurs États membres) ont notifié à l'OMC des données quantitatives sur les subventions industrielles et/ou horizontales, comme le prescrit l'Accord SMC. Pour les raisons exposées plus haut, il faut interpréter avec beaucoup de prudence les chiffres du tableau 5 de l'Appendice. La valeur médiane du ratio des subventions industrielles au PIB pour l'échantillon retenu est légèrement inférieure à 0,2 pour cent. Quatre pays (la Hongrie, Israël, Sainte-Lucie et Saint-Vincent) ont déclaré un ratio supérieur à 1 pour cent en 2002. D'après les notifications, le Canada, le Japon et les États-Unis accordent relativement peu de subventions à l'industrie, tandis que l'UE figure parmi les déclarants qui accordent à l'industrie des subventions relativement importantes. Le ratio de l'UE, qui est supérieur à 0,5 pour cent, représente près du triple de la valeur médiane de l'échantillon. La moyenne pondérée du ratio des subventions au PIB est passée de 0,26 à 0,2 entre 1995 et 2002. On peut déceler une tendance à la baisse assez nette dans moins du tiers des pays. Les subventions industrielles notifiées, exprimées en pourcentage du PIB, ont diminué, par exemple, au Brésil, au Japon, en République de Corée, en Lettonie et en Thaïlande. Elles ont augmenté dans quelque cinq pays dont le Taipei chinois, Sainte-Lucie et la Suisse. Dans la plupart des autres pays, il est difficile de discerner une tendance quelconque.

Pour avoir une meilleure idée de la situation et de l'évolution des subventions industrielles dans le temps, nous passons maintenant aux sources nationales. Celles-ci posent deux grands problèmes. Premièrement, seuls quelques pays fournissent à la fois des données générales et des données détaillées. Deuxièmement, les données ne sont généralement pas comparables d'un pays à l'autre. Nous utilisons ici les sources de l'Australie et de l'UE mentionnées ci-dessus.

Le Trade and Assistance Review de la Commission australienne de la productivité (PC) complète de façon intéressante les renseignements contenus dans les notifications. Par rapport aux notifications, il donne une description plus complète mais parfois différente des subventions australiennes. Premièrement, le montant total des subventions horizontales et industrielles notifiées à l'OMC correspond généralement à moins de la moitié de l'aide budgétaire totale au secteur industriel indiquée dans le rapport de la PC. Deuxièmement, d'après ce rapport, l'aide budgétaire au secteur industriel est passée de 0,37 à 0,30 pour cent du PIB entre les exercices 1999-2000 et 2003-04, tandis que, d'après les notifications, elle a augmenté pendant cette période. Les données sur l'aide budgétaire, qui sont plus détaillées que dans les notifications, montrent que cette diminution est due à la réduction de l'aide aux industries manufacturières et extractives. Comme l'indique le tableau 22, l'aide budgétaire à ces deux secteurs avait déjà commencé à fléchir dans la seconde moitié des années 90. L'aide à la pêche et à la foresterie est demeurée relativement stable entre 2000 et 2004. Par ailleurs, le rapport de la PC compare l'aide budgétaire et l'aide tarifaire. En 2003-04, cette dernière a représenté l'équivalent d'une aide à la production d'environ 5,33 milliards de dollars, dont la quasi-totalité est allée aux industries du secteur manufacturier.<sup>240</sup> Ce montant est nettement supérieur à celui de l'aide budgétaire (1,27 milliard de dollars) accordée au secteur pendant cette période.

**Tableau 22**  
**Australie: aide budgétaire par secteur, 1995/96-2003/04**

	95/96	96/97	97/98	98/99	99/2000	2000/01	01/02	02/03	03/04
	<i>en pourcentage du PIB</i>								
Total industrie	...	...	...	...	0,37	0,33	0,36	0,33	0,30
Pêcheries	...	...	...	...	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01
Foresterie et exploitation forestière	...	...	...	...	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01
Industries extractives	0,06	0,08	0,05	0,04	0,04	0,03	0,03	0,02	0,01
Industrie manufacturière	0,34	0,32	0,26	0,26	0,27	0,25	0,27	0,23	0,22
	<i>en pourcentage des dépenses publiques</i>								
Total industrie	...	...	...	...	2,01	1,85	2,03	1,81	1,69
Pêcheries	...	...	...	...	0,05	0,05	0,06	0,06	0,06
Foresterie et exploitation forestière	...	...	...	...	0,03	0,02	0,03	0,03	0,04
Industries extractives	0,30	0,45	0,29	0,24	0,22	0,18	0,17	0,13	0,08
Industrie manufacturière	1,81	1,74	1,41	1,42	1,51	1,38	1,53	1,30	1,22

Il faut noter que la rubrique "Total industrie" ne comprend pas les subventions à l'agriculture et aux services mais comprend les subventions à la foresterie et aux pêcheries. Les subventions à l'industrie manufacturière comprennent les subventions aux "produits alimentaires, boissons et tabac".

Source: Australian Government, Productivity Commission, Trade & Assistance Review, différentes éditions, et calculs de l'OMC.

Le total des aides d'État accordées par les 15 membres de l'UE, à l'exclusion de l'aide à l'agriculture, aux pêcheries et aux transports, a sensiblement diminué entre le milieu des années 90 (1995-97) et la fin de la décennie (voir le tableau 23). Depuis lors, le ratio des subventions au PIB est resté stable.<sup>241</sup> Cette mesure, qui englobe les aides d'État au secteur des services mais pas les aides d'État aux pêcheries, ne constitue qu'une approximation des aides d'État au secteur industriel, tel qu'il est défini dans la présente étude. En 2004, les aides d'État au secteur des services ont représenté environ 7,1 pour cent du total indiqué plus haut, tandis que les aides d'État aux pêcheries, si elles étaient incluses, augmenteraient ce total de 1 à 2 pour cent. Comme cela a déjà été dit, les aides d'État sont définies comme étant une forme d'intervention de l'État visant à promouvoir telle ou telle activité économique. Elles ne comprennent pas les mesures de caractère général et

<sup>240</sup> L'aide tarifaire nette, c'est-à-dire l'aide tarifaire à la production moins l'aide tarifaire au titre des intrants, s'est chiffrée à environ 3,5 milliards de dollars. Voir Trade and Assistance Review 2003-04.

<sup>241</sup> La source des données pour la période 2000-2003 est le Tableau de bord des aides d'État des CE (2005), mise à jour du printemps 2005.

les subventions publiques qui n'ont aucun effet sur le commerce. De même, les statistiques des aides d'État ne tiennent pas compte des subventions communautaires. En moyenne, pendant la période 2001-03, les dons ont représenté plus des deux tiers des aides d'État de l'UE (15) à l'industrie manufacturière et aux services, tandis que les reports d'impôts et les exonérations fiscales en ont représenté environ le quart.

**Tableau 23**  
**Union européenne (15): aides d'État, 1992-2004**  
(en milliards d'euros et en pourcentage)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>en milliards d'euros</i>													
Total aides d'État moins agriculture, pêche et transport	57,1	64,3	58,9	57,0	56,7	76,2	48,8	38,5	40,9	42,5	46,8	39,4	42,0
<i>dont:</i>													
Industrie manufacturière	...	...	...	...	...	...	...	...	24,3	21,5	24,9	29,0	33,5
Services	...	...	...	...	...	...	...	...	2,1	3,4	2,9	3,2	3,0
Industrie charbonnière	...	...	...	...	...	...	...	...	7,6	6,0	5,4	5,3	5,1
Autres industries non manufacturières	...	...	...	...	...	...	...	...	3,5	2,6	1,0	0,0	0,5
Pêche	...	...	...	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	...	...	...	...	0,5
<i>part du PIB en pourcentage</i>													
Total aides d'État moins agriculture, pêche et transport	0,8	0,9	0,8	0,7	0,7	0,9	0,6	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4

Source: Commission européenne, site Web, Tableau de bord des aides d'État, mises à jour du printemps et de l'automne 2005, [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/scoreboard/](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/)

**Tableau 24**  
**Aides d'État de l'Union européenne (15) et des nouveaux États membres, 2004**  
(en milliards d'euros et en pourcentage)

	Total des aides d'État à l'exclusion de l'agriculture, de la pêche et des transports			
	Montant		% du PIB	
UE (15)	42,00	0,4		
Nouveaux membres (10)	3,40	0,7		
UE (25)	45,50	0,4		
Allemagne	15,10	0,7	Lettonie	0,00
Autriche	0,50	0,2	Lituanie	0,00
Belgique	0,70	0,2	Luxembourg	0,00
Chypre	0,10	1,1	Malte	0,10
Danemark	1,00	0,5	Pays-Bas	0,90
Espagne	3,10	0,4	Pologne	2,00
Estonie	0,00	0,1	Portugal	1,10
Finlande	0,60	0,4	République tchèque	0,20
France	6,30	0,4	Royaume-Uni	4,20
Grèce	0,30	0,2	Slovaquie	0,20
Hongrie	0,70	0,9	Slovénie	0,10
Irlande	0,40	0,3	Suède	2,20
Italie	5,40	0,4		

Source: Commission européenne (2005), Tableau de bord des aides d'État, mise à jour de l'automne 2005, COM (2005) 624 final.

Malgré une certaine convergence entre l'UE (15) et les nouveaux États membres, le tableau 24 montre qu'il subsiste des différences importantes au sein de l'Union. Entre 2000 et 2003, le ratio des aides d'État au PIB était nettement plus élevé dans les dix nouveaux États membres (1,38<sup>242</sup>) que dans l'UE (15) (0,43), mais en 2004 l'écart s'était considérablement rétréci (voir le tableau 24).<sup>243</sup> Entre 2000 et 2003, les aides d'État sont passées de 5 milliards à 9,2 milliards d'euros, par suite de l'octroi d'aides très importantes au secteur bancaire

<sup>242</sup> Moyenne pondérée.

<sup>243</sup> Total des aides d'État, à l'exclusion des aides à l'agriculture, à la pêche et aux transports.



tchèque et à l'industrie houillère polonaise. Pendant cette période, les disparités entre les nouveaux États membres étaient assez importantes, le ratio des aides d'État au PIB allant de 3,5 pour cent à Malte à 0,1 pour cent en Estonie. Dans le cas de Malte, le chiffre élevé s'explique par l'ampleur des aides à la restructuration accordées au secteur de la construction et de la réparation navales. Étant donné que toutes ces mesures de restructuration ont été progressivement éliminées au titre d'accords transitoires ou qu'elles avaient une durée limitée, les chiffres des aides d'État pour les nouveaux États membres se sont quelque peu rapprochés de ceux de l'UE (15) en 2004.

Les chiffres des aides d'État examinés jusqu'ici ne comprennent pas les subventions accordées dans le cadre des principales opérations de la Communauté. Les principaux fonds, instruments et programmes communautaires, qui représentaient environ les deux tiers du budget de la Communauté en 1998, comprennent les fonds structurels, la section "garantie" du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), l'instrument financier de cohésion et le Fonds de cohésion, le Programme-cadre de la Communauté pour des actions de recherche et de développement technologique, les opérations financières de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (qui a expiré en juillet 2002), la Banque européenne d'investissement et le Fonds européen d'investissement. Les fonds structurels, sur lesquels un montant total de 26 milliards d'euros a été prélevé en 2003, comprennent le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, la section "orientation" du FEOGA et l'Instrument financier d'orientation de la pêche. Un tiers des aides prélevées sur les fonds structurels sert à améliorer les infrastructures de base, un autre tiers est consacré aux ressources humaines et un peu moins d'un tiers sert à améliorer l'environnement de production. Le reste (2,8 pour cent) est destiné à l'assistance technique et aux mesures d'innovation. Une ventilation plus détaillée montre que la foresterie et la pêche reçoivent chacune environ 1 pour cent des aides totales au titre des fonds structurels.<sup>244</sup>

Comme cela a déjà été dit, on trouve aussi des renseignements sur les subventions dans les statistiques nationales et en particulier dans les statistiques désagrégées concernant les dépenses publiques. Malheureusement, seuls quelques pays fournissent des données sur les subventions par secteur ou par objectif, et encore ces données sont difficilement comparables d'un pays à l'autre. On citera cependant trois exemples. La Colombie fournit une désagrégation très détaillée de ses subventions par secteur (y compris l'agriculture et les services). Il en ressort qu'en 2002, le secteur industriel n'a reçu que 3,5 pour cent du total des subventions et la quasi-totalité des subventions industrielles est allée aux industries extractives. Comme l'indique le tableau 7 de l'Appendice, le reste des subventions a été alloué principalement aux services, notamment aux services financiers, ainsi qu'aux services collectifs, notamment l'électricité. Le Brésil fournit lui aussi des données sectorielles sur les subventions. Dans son cas, comme l'indique le tableau 6 de l'Appendice, les subventions industrielles représentent un peu moins du quart des subventions totales, et vont presque en totalité au secteur manufacturier. Le troisième exemple est celui de l'Inde, qui fournit une ventilation de son budget de dépenses. Les chiffres pour 2004-05 indiquent que les subventions alimentaires représentent plus de la moitié des subventions totales tandis que les engrais en représentent le tiers et le pétrole, environ 8 pour cent. Les subventions aux chantiers navals représentent 0,04 pour cent du total.<sup>245</sup>

Melo (2001) met en évidence un tournant dans les politiques industrielles des pays d'Amérique latine et des Caraïbes au milieu des années 90 et tente de cerner la tendance émergente dans les politiques de promotion des entreprises dans la région. Il fournit des renseignements qualitatifs, mais il indique aussi des tendances générales. L'analyse porte sur trois types de mesures: a) les politiques de promotion des exportations; b) les politiques visant à promouvoir la croissance de la production et l'investissement et c) les politiques visant à stimuler la productivité et la compétitivité. En ce qui concerne les politiques de promotion des exportations, Melo note que la nouvelle structure des incitations budgétaires dans la région est caractérisée principalement par le rôle décroissant des subventions. Il subsiste certes quelques subventions, mais la tendance dominante est à leur élimination complète et leur remplacement par d'autres mesures (voir plus loin). Pour ce qui est des incitations budgétaires et financières à la production et à l'investissement, Melo note que les nouvelles politiques industrielles ne font pas une large place aux incitations fiscales. Ces dernières ont une importance

<sup>244</sup> Voir Commission européenne (2004b), 15<sup>ème</sup> rapport annuel sur la mise en œuvre des fonds structurels, COM(2004) 721 final, Bruxelles: CE.

<sup>245</sup> Il faut noter que, selon toute vraisemblance, ces subventions sont plus des transferts aux consommateurs que des subventions aux agriculteurs.

mineure dans les pays d'Amérique latine. Une autre caractéristique des nouvelles politiques est que le recours aux subventions n'est pas répandu.<sup>246</sup> L'étude contient aussi une description détaillée des incitations visant à promouvoir la croissance et la compétitivité, en particulier des politiques visant à promouvoir le développement technologique et le développement des petites et moyennes entreprises (PME).

## b) Subventions industrielles par type de bénéficiaire

Parmi les programmes de subventions notifiés au titre de l'Accord SMC, on peut faire une distinction entre les programmes horizontaux et les programmes spécifiques à certaines branches d'activité (voir le tableau 8 de l'Appendice). Les subventions spécifiques à certaines branches diffèrent des subventions horizontales en ceci que ces dernières sont généralement disponibles au lieu d'être destinées à une branche particulière.<sup>247</sup> En général, les subventions horizontales sont classées par fonction ou par objectif et comprennent les subventions environnementales, les subventions pour les économies d'énergie, les subventions à la recherche-développement, le soutien du développement régional, le soutien des petites et moyennes entreprises, le soutien du développement du capital humain, etc. Comme on a des raisons de penser qu'une part substantielle des subventions horizontales va aux entreprises industrielles, ces subventions sont examinées dans la présente sous-section.

La majorité des pays ont notifié plus de subventions horizontales que de subventions spécifiques à des branches de production particulières. Parmi les pays riches, l'Union européenne a notifié en 2002 un montant total de 39 milliards de dollars pour les programmes horizontaux et de 6 milliards de dollars pour les subventions spécifiques à certaines branches, alors que les États-Unis ont notifié, respectivement, un montant de 7 milliards de dollars pour les premiers et de 1 milliard de dollars pour les seconds. En revanche, le Japon a notifié exclusivement des programmes spécifiques dont le montant a diminué progressivement, passant de 2,3 milliards de dollars en 1995 à 0,5 milliard de dollars en 2002. La majorité des États membres de l'UE (15), y compris les plus grands, et la plupart des dix nouveaux États membres ont notifié plus de subventions horizontales que de subventions spécifiques à certaines branches. Le Brésil et le Chili, qui ont notifié des programmes horizontaux d'un montant de 385 millions de dollars et de 288 millions de dollars respectivement pour 2002, se placent aux premiers rangs des onze pays d'Amérique du Sud et d'Amérique centrale. Le Brésil est aussi le seul pays de la région dont le montant notifié a diminué sensiblement – il a été divisé par dix entre 1995 et 2002. Par contre, Sainte-Lucie et Saint-Vincent ont notifié uniquement des programmes de subventions spécifiques à certaines branches, dont les montants ont augmenté substantiellement. En Asie, la Thaïlande a notifié uniquement des subventions horizontales, qui sont allées en diminuant, tandis que la République de Corée a notifié des subventions spécifiques importantes, mais diminuant régulièrement. Par contre, les subventions spécifiques du Taipei chinois sont allées en augmentant, passant de 4 millions de dollars en 1996 à plus de 1 milliard en 2002.

Les statistiques australiennes concernant les aides budgétaires fournissent des renseignements complémentaires intéressants. Ces aides se répartissent entre six catégories dont une est résiduelle. En 2002-03, les mesures visant certaines branches ont représenté 44 pour cent du total des aides budgétaires, la R-D 28 pour cent et les mesures générales en faveur des exportations 15 pour cent. Le programme d'aides budgétaires spécifiques le plus important a été constitué par les exonérations fiscales accordées au titre de l'Automotive Competitiveness and Investment Scheme (Programme pour la compétitivité et l'investissement dans le secteur automobile).

Les chiffres relatifs aux aides d'État de l'UE pour la période 2002-03 font apparaître un contraste frappant entre les membres de l'UE (15) et les nouveaux États membres, mais la différence est bien moindre en 2004 (voir le tableau 26). En moyenne, pendant la période 2000-03, trois quarts des aides d'État accordés par les 15 membres de l'UE sont allés à des objectifs horizontaux et un quart seulement à des branches de production particulières.<sup>248</sup> Pour les nouveaux membres, les proportions étaient plus ou moins inverses. Trois quarts des aides d'État sont allés à des secteurs particuliers et un quart seulement à des objectifs horizontaux. Conformément aux

<sup>246</sup> Melo (2001) fournit des précisions intéressantes sur les programmes de subventions régionaux du Chili.

<sup>247</sup> Comme nous l'avons déjà dit, la répartition des programmes par catégorie a été laissée à l'appréciation des auteurs lorsqu'il y avait une ambiguïté.

<sup>248</sup> Pour des données plus désagrégées, voir le tableau 9 de l'Appendice.

Tableau 25

**Australie: aide budgétaire à l'industrie par activité visée, 2002-03**

(en millions de dollars et en pourcentage)

	Foresterie et exploitation forestière	Pêche	Industries extractives	Industries manufacturières	Total	Part en %
Mesures spécifiques à l'industrie	9,6	..	0,2	525,0	534,7	44,1
Mesures pour la R-D rurale	2,7	10,2	..	..	12,9	1,1
Mesures sectorielles	2,1	20,3	..	..	22,4	1,8
Mesures générales en faveur des exportations	0,1	0,3	2,2	175,9	178,5	14,7
Mesures générales en faveur de l'investissement	..	0,9	45,6	35,3	81,8	6,7
Mesures générales en faveur de la R-D	8,9	19,1	53,1	257,4	338,4	27,9
Autres mesures	0,1	0,6	0,1	43,4	44,2	3,6
Total	23,5	51,3	101,1	1037,0	1212,9	100,0

Source: Australian Government, Productivity Commission, *Trade & Assistance Review, 2003-04*.

engagements pris lors de divers Conseils européens, les États membres de l'UE (15) ont réorienté les aides vers des objectifs horizontaux. Dans les nouveaux États membres, la part des aides destinées à la réalisation d'objectifs horizontaux avant l'adhésion était relativement faible en raison du soutien important accordé à plusieurs industries, notamment le charbon et l'acier, ainsi qu'au secteur financier dans le cadre de la privatisation ou pour assurer la viabilité. Les chiffres pour 2004 (voir le tableau 26) montrent que la part des aides horizontales a fortement augmenté dans les nouveaux États membres.

Comme cela a déjà été dit, l'étude qualitative des politiques industrielles des pays d'Amérique latine et des Caraïbes donne à penser que la fin des années 80 et les années 90 ont été une période de transition entre le remplacement des importations et l'orientation vers l'extérieur. L'étude montre que les subventions directes et les incitations fiscales traditionnelles ont été remplacées par diverses autres mesures, en particulier la création de zones franches industrielles (ZFI), l'octroi de dons et d'incitations fiscales pour encourager la modernisation technologique, et des mesures visant à promouvoir le développement des PME.<sup>249</sup>

### c) Subventions industrielles par sous-secteur

Les industries extractives, le charbon, l'acier, la foresterie, la pêche, la construction navale, l'aviation et l'industrie automobile occupent la place la plus importante dans les notifications au titre de l'Accord SMC. Les pays d'Europe orientale ont généralement notifié des programmes concernant les industries extractives et le charbon. Des subventions à l'industrie sidérurgique n'ont été mentionnées que par quatre pays européens. Des programmes concernant la foresterie ont été notifiés par l'Argentine, la Bulgarie, le Danemark, les États-Unis, la Hongrie, la Norvège et la République de Corée. Malheureusement, les données disponibles ne font apparaître aucune tendance précise dans l'évolution des subventions à la foresterie. Ces subventions ont été progressivement éliminées dans la République de Corée et elles ont été réduites en Norvège, mais elles sont restées assez stables aux États-Unis et elles ont augmenté en Hongrie. Au total, onze pays développés, dont

**Tableau 26**  
**Union européenne (15): part des aides d'État visant des objectifs horizontaux dans le total des aides d'État, 2000-03 et 2004**

(en pourcentage)

	2000-03	2004
Chypre	23	46
Estonie	100	100
Hongrie	41	45
Lettonie	31	100
Lituanie	5	49
Malte	6	8
Pologne	29	26
République tchèque	10	82
Slovaquie	28	35
Slovénie	72	70
Nouveaux membres (10)	24	...
UE (15)	73	...
UE (25)	...	76

Source: Commission européenne (2005a), Tableau de bord des aides d'État, mises à jour du printemps et de l'automne 2005.

<sup>249</sup> Voir Rodrik (2004), tableau 2, qui étend à l'Asie et à l'Afrique une liste exemplative de politiques industrielles visant à soutenir la production et l'investissement, établie initialement par Melo (2001) pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes.

sept États membres de l'UE (15), ont notifié des subventions à la construction navale. Quant à l'aviation, elle a été mentionnée par quatre membres de l'UE (15). Quelques membres de l'UE (15) ont aussi notifié des subventions accordées aux industries de haute technologie, parfois spécialement pour la R-D, notamment dans des domaines comme les biotechnologies et la microélectronique.

Il ressort du tableau 27 que l'aide budgétaire accordée par les pouvoirs publics en Australie varie nettement d'un secteur à l'autre, la plus grande part de cette aide allant au secteur manufacturier. Le secteur des automobiles et des pièces détachées en reçoit la majeure partie, tant en termes absolus que par rapport à sa valeur ajoutée brute. Cette aide est accordée dans le cadre de programmes de réduction de droits, en particulier le Programme pour la compétitivité et l'investissement dans le secteur automobile. Ce programme, lancé en 2001, et prolongé récemment jusqu'en 2015, accorde des crédits transférables fondés sur la production nationale des participants, leurs investissements productifs et, parfois, leurs investissements dans la recherche-développement. Les crédits peuvent être utilisés pour réduire les droits de douane à acquitter sur les importations remplissant les conditions requises. Les autres bénéficiaires importants des subventions sont notamment l'industrie des textiles et des vêtements, l'industrie métallurgique, le pétrole, le charbon, les produits chimiques et les produits associés.

**Tableau 27**  
**Australie: aide budgétaire par secteur d'activité, 2003-04**  
(en millions de dollars EU)

	Dépenses budgétaires	Réductions d'impôts	Montant total de l'aide
Pêche	42,7	22,4	65,1
Foresterie et exploitation forestière	34,4	2,7	37,1
Industries extractives	63,3	20,0	83,3
Industries manufacturières	553,3	711,1	1264,5
Produits alimentaires, boissons et tabac	60,8	12,6	73,3
Textiles, vêtements, chaussures et cuir	97,5	47,9	145,4
Bois et articles en papier	19,4	3,0	22,3
Imprimerie, édition et médias	11,7	1,0	12,8
Pétrole, charbon, produits chimiques et produits associés	94,9	9,5	104,5
Produits minéraux non métalliques	0,7	3,3	4,0
Fabrication de produits en métal	105,9	12,4	118,4
Véhicules automobiles et pièces détachées	2,2	478,5	480,7
Autre matériel de transport	14,1	32,4	46,5
Autres machines et équipements	49,0	20,9	70,0
Autres industries manufacturières	69,2	14,5	83,6
Industries manufacturières, non réparti	27,8	75,2	103,1

Source: Australian Government, Productivity Commission, Trade & Assistance Review, 2003-04 et calculs de l'auteur.

Les données dont on dispose actuellement sur les aides d'État des membres de l'UE ne donnent pas une idée exacte des bénéficiaires finals de l'aide. Le tableau 10 de l'Appendice montre néanmoins que la répartition de ces aides par secteur varie beaucoup entre les États membres. Huit pays accordent des aides d'État à l'industrie charbonnière (voir ci-après). La part de l'industrie manufacturière (y compris l'industrie alimentaire) dans le total des aides d'État va de 13 pour cent dans le cas du Portugal à 98 pour cent dans celui de la Slovaquie. Il faut noter que ces parts englobent les aides à des secteurs particuliers comme l'acier, la construction navale et d'autres secteurs manufacturiers, les aides destinées au développement économique général et les aides orientées vers des objectifs horizontaux, comme la recherche-développement, les PME, l'environnement, les économies d'énergie, l'emploi et la formation, pour lesquelles le secteur spécifique n'est pas toujours connu. Les aides d'État à la pêche ne dépassent jamais 3 pour cent du total car le soutien de la pêche est assuré essentiellement au moyen des fonds structurels de l'UE.

Le tableau 9 de l'Appendice présente une ventilation détaillée des aides sectorielles accordées de 2000 à 2003 pour l'UE (15) et les nouveaux États membres. Il montre que l'industrie charbonnière a reçu la majeure partie des aides spécifiques dans l'UE (15), mais seulement un tiers dans les nouveaux États membres, même si sa

part du total des subventions est plus importante pour ces derniers. Le montant des aides d'État allant au secteur de la construction navale a diminué, passant d'une moyenne annuelle de 1 151 millions d'euros pour la période 1999-2001 à 658 millions pour la période 2001-03. En 2000, les montants les plus élevés sont allés à la restructuration de chantiers navals publics en Espagne. En 2003, le secteur de la construction navale de l'UE (15) a reçu un montant total de 685 millions d'euros, dont environ 55 pour cent consistaient en aide au fonctionnement et provenaient essentiellement de l'utilisation du mécanisme de défense temporaire approuvé par la Commission, qui permet d'accorder exceptionnellement et temporairement une aide directe à l'appui de contrats relatifs à la construction de porte-conteneurs, de chimiquiers, de pétroliers et de transporteurs de GNL. Parmi les nouveaux membres, seule Malte accorde une aide substantielle à la construction navale, et seules la Slovaquie et, dans une bien moindre mesure, la République tchèque subventionnent l'industrie automobile. Quatre des dix nouveaux membres accordent des aides au secteur de la sidérurgie.

Diverses études fournissent aussi des renseignements, principalement qualitatifs, sur les programmes de subventions. Par exemple, dans son étude des principales incitations financières et fiscales à la production et à l'investissement dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, Melo (2001) énumère les secteurs particuliers qui bénéficient de prêts ou d'incitations fiscales. Parmi les secteurs industriels (à l'exclusion des services et de l'agriculture), ceux qui reviennent le plus fréquemment sont notamment les industries primaires, en particulier la foresterie et l'industrie minière, et les industries culturelles, telles que l'édition, l'imprimerie ou la presse écrite. Un autre exemple intéressant est donné par Flatters (2005), qui présente une analyse détaillée du Programme de développement de l'industrie automobile en Afrique du Sud (MIDP), généralement considéré comme un des grands succès de la politique commerciale et industrielle de l'Afrique du Sud depuis la fin de l'apartheid. Il montre que le MIDP accorde des incitations très importantes au secteur automobile. De 1996 à 2003, les producteurs automobiles ont reçu et utilisé des certificats de crédit pour remise à l'importation d'un montant supérieur à 55 milliards de rand. Rien qu'en 2002 et 2003, leur montant a dépassé 15 milliards de rand par an. Outre ces certificats, les producteurs automobiles ont bénéficié de ristournes de droits de douane, de franchises douanières ou de rabais pour actifs productifs ainsi que d'une aide accordée par d'autres administrations et organismes publics aux niveaux national, provincial et local. Enfin, Mehra et al. (2004) font une description succincte et essentiellement qualitative de certains programmes importants dans le cadre desquels des subventions sont accordées à l'industrie textile indienne.

### *i) Pêcheries*

La question des subventions aux pêcheries fait l'objet d'une attention croissante. La Déclaration ministérielle de l'OMC adoptée à Doha en 2001 engage les Membres à négocier pour clarifier et améliorer les disciplines de l'OMC concernant les subventions aux pêcheries. En 2002, au Sommet mondial sur le développement durable, les chefs d'État ont demandé l'élimination des subventions aux pêcheries préjudiciables à l'environnement.<sup>250</sup>

Cela tient à ce que la situation des ressources marines s'est considérablement dégradée au cours des 30 dernières années<sup>251</sup> et que les subventions résultant des efforts des pouvoirs publics pour préserver l'emploi dans les chantiers navals et dans le secteur de la pêche, par exemple, ont été critiquées comme étant l'un des facteurs responsables de la surcapacité de la flotte et de la surexploitation des stocks de poissons.<sup>252</sup>

<sup>250</sup> Il existe une littérature abondante sur l'incidence des subventions aux pêcheries (voir, pour un examen, OCDE, 2003b et 2005h, PNUE, 2001). Cette littérature montre en général que toutes les subventions ne sont pas préjudiciables à l'environnement. Ainsi, les subventions accordées aux pêcheurs pour le désarmement des navires et l'aide au recyclage professionnel et à la préretraitte peuvent être classées parmi les subventions environnementales dans la mesure où elles tendent à réduire l'incitation à pêcher et la capacité de la flotte.

<sup>251</sup> La proportion des stocks mondiaux classés par la FAO comme étant surexploités, épuisés ou en voie de reconstitution est passée de 10 pour cent du total au milieu des années 70 au niveau alarmant de 25 pour cent au début des années 90 (The Economist, 4 mai 2005 "The Tragedy of the Commons").

<sup>252</sup> Les stocks de poissons sont un bien commun dont l'exploitation donne lieu à ce que les économistes appellent "tragédie des biens communs". Autrement dit, les pêcheurs ne considèrent que l'avantage qu'ils retirent d'une prise supplémentaire. Ils ne tiennent pas compte du coût associé à la capture d'un poisson de plus, à savoir la diminution du stock de poissons disponible pour les autres pêcheurs. En conséquence, les pêcheurs pêcheront plus que l'optimum social. Dans ce contexte, une subvention qui accroît l'incitation à pêcher aggrave le problème de la surpêche.

L'incidence effective des subventions aux pêcheries est au centre du débat. Malgré de nombreuses études sur l'incidence de ces subventions sur l'environnement, rares sont ceux qui ont tenté d'estimer l'ampleur du soutien au secteur de la pêche au niveau mondial. L'étude de Milazzo (1998) fait exception. D'après cette étude, le montant total des subventions aux pêcheries en 1996 était compris entre 14 et 20 milliards de dollars, représentant environ 20 à 25 pour cent des recettes mondiales du secteur.

Les sources internationales de renseignements recueillis systématiquement sur les subventions aux pêcheries sont les notifications présentées à l'OMC et les données de l'OCDE sur les transferts financiers publics.<sup>253</sup> En outre, une étude faite par l'APEC (2000) fournit des données sur les subventions aux pêcheries pour les années 1996 et 1997, pour les pays de l'APEC. Le tableau 28 présente les données tirées de ces différentes sources. Ces données ne sont pas directement comparables car la catégorisation et la définition des subventions diffèrent selon les sources. Le tableau n'en est pas moins utile car il donne une idée de l'ordre de grandeur des subventions et de leur évolution dans le temps.

En général, le tableau 28 montre que, dans les pays de l'OCDE, le gouvernement central a dépensé environ 6 milliards de dollars par an en transferts au secteur de la pêche, ce qui représente 20 pour cent de la valeur débarquée des prises. Environ 40 pour cent de ce montant sont fournis par le Japon, suivi par les États-Unis et l'UE, avec environ 15 pour cent chacun. Une part substantielle des subventions mondiales aux pêcheries est versée par le Canada, la République de Corée, la Russie, l'Indonésie et le Taipei chinois. De plus, le niveau des subventions ne semble guère varier dans le temps.

**Tableau 28**  
**Subventions aux pêcheries notifiées officiellement à des organisations internationales (OMC, OCDE et APEC)**  
(en millions de dollars)

Pays	Notifications à l'OMC		Transferts financiers publics, OCDE		APEC
	1996-99	2000-03	1996-99	2000-03	1997
Canada	...	71	490	498	646
États-Unis	31	79	976	1156	158
Mexique	...	...	16	...	7
Pérou	...	...	...	...	1
Hongrie	9	16	...	...	...
Islande	...	...	37	30	...
Lettonie	6	...	...	...	...
Norvège	18	12	168	123	...
Slovénie	0	0	...	...	...
Turquie	...	...	29	17	...
UE <sup>a</sup>	676	530	1089	1033	...
Russie	...	...	...	...	633
Australie	...	...	21	83	16
Chine	...	...	...	...	55
Corée, Rép. de	58	62	339	463	351
Hong Kong, Chine	...	...	...	...	13
Indonésie	...	...	...	...	254
Japon	35	62	2720	2526	2165
Malaisie	...	...	...	...	2
Nouvelle-Zélande	...	...	14	17	...
Philippines	...	...	...	...	2
Taipei chinois	5	13	...	...	188
Viet Nam	...	...	...	...	35

<sup>a</sup> Les données relatives aux transferts financiers publics pour l'UE correspondent à la somme de ces transferts pour les 12 membres de l'UE pour lesquels on dispose de données sur ces transferts.

Source: OCDE (2000d, 2001d, 2003d, 2005h), notifications à l'OMC, APEC (2000).

<sup>253</sup> Des statistiques annuelles sur ces transferts sont publiées, pour les pays de l'OCDE, dans la "Review of Fisheries", qui paraît tous les deux ans depuis 2001.



Un certain nombre de réserves doivent être faites lorsque l'on tente d'analyser les données disponibles sur les subventions aux pêcheries. Premièrement, les dépenses d'infrastructure pour la construction, l'amélioration et la maintenance des ports de pêche sont comprises dans la liste des programmes de subventions de l'APEC et de l'OCDE mais, s'il s'agit d'"infrastructure générale", elles n'entrent pas dans le cadre de la définition des subventions donnée par l'OMC.<sup>254</sup> Puisque, d'après les données de l'OCDE pour 1999, un tiers du montant total des transferts financiers publics était destiné à l'aménagement d'infrastructures liées à la pêche, cette catégorie pourrait bien expliquer en grande partie l'écart entre les chiffres des subventions notifiés à l'OCDE et à l'OMC.

Deuxièmement, les versements effectués par un gouvernement à un autre pour acquérir des droits de pêche dans les eaux étrangères pour la flotte nationale sont compris dans les données de l'APEC et de l'OCDE mais n'ont pas été notifiés à l'OMC. Cette catégorie semble particulièrement importante dans le cas de l'UE, où il y a actuellement 22 accords de pêche bilatéraux en vigueur et dont les dépenses annuelles pour l'accès aux eaux étrangères ont dépassé 250 millions de dollars en moyenne entre 1996 et 1997. Troisièmement, la part des dépenses que les pouvoirs publics consacrent à la gestion des ressources halieutiques et qu'ils ne recouvrent pas auprès du secteur de la pêche est comptée comme une subvention dans l'étude de l'APEC et comme un transfert financier public dans la série de l'OCDE, alors que les dépenses de gestion ne sont généralement pas notifiées à l'OMC. Quatrièmement, la définition des subventions comme transferts financiers publics dans la série de l'OCDE comprend aussi les mesures de soutien des prix du marché sous forme de restrictions au commerce, lesquelles ne sont pas incluses dans la définition des subventions de l'OMC. À ce jour, seuls les États-Unis ont communiqué à l'OCDE des données sur les équivalents soutien des prix du marché.

Enfin, en ce qui concerne non plus la définition des subventions mais leur couverture dans les données, il ne faut pas oublier, par exemple, que les données de l'OCDE concernent principalement les pêches de capture marines. Les subventions à l'aquaculture et au secteur de la transformation et de la commercialisation sont inégalement couvertes suivant les pays dans les données sur les transferts financiers publics (Cox, 2002). Par contre, les subventions à l'aquaculture et au secteur de la transformation sont largement couvertes dans le rapport de l'APEC, d'après lequel les subventions aux activités de transformation sont beaucoup plus faibles que les subventions aux activités de pêche. En outre, certaines catégories de subventions font souvent l'objet d'une sous-déclaration. Par exemple, alors que la plupart des pays de l'OCDE accordent une réduction de la taxe sur les carburants, les données de l'OCDE ne font état de ce renseignement que pour quelques pays. Par ailleurs, les données de l'OCDE sur les transferts financiers publics sont recueillies au niveau national et n'englobent pas les transferts effectués au niveau régional ou local.

Toutes les données officielles disponibles sur les subventions aux pêcheries ont un point commun: elles ne couvrent que de manière très limitée les subventions aux pêcheries accordées par des pays autres que l'UE (15), les États-Unis, le Canada, la Norvège, l'Islande, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Outre les données fournies pour les pays de l'APEC et pour la République de Corée, le Mexique et la Turquie en tant que pays de l'OCDE, les notifications à l'OMC contiennent des données concernant la Hongrie, la Lettonie et la Slovaquie. Mais il ne semble pas y avoir d'informations officielles sur les subventions aux pêcheries accordées par d'autres pays en développement. Une étude récente (PNUE, 2004) révèle cependant qu'il existe bien des subventions aux pêcheries dans les pays en développement et qu'elles peuvent en plus être importantes (voir l'encadré 17 pour les subventions aux pêcheries au Sénégal).

<sup>254</sup> La question de la portée de l'expression "infrastructure générale" dans ce contexte n'a jamais été examinée dans une procédure de règlement des différends à l'OMC, et les avis sur ce point sont très variés.

### Encadré 17: Subventions aux pêcheries au Sénégal

Le secteur de la pêche est la principale source de devises du Sénégal. En 2003, les exportations de produits de la pêche se sont élevées à 282 millions de dollars, soit 24 pour cent des exportations totales de marchandises cette année-là et 4,3 pour cent du PIB. La pêche est la deuxième source d'emplois dans le pays, occupant 15 pour cent de la population économiquement active. Le poisson représente aussi 75 pour cent des protéines animales consommées par la population sénégalaise. La sécurité alimentaire est donc un objectif important des pouvoirs publics en ce qui concerne le secteur de la pêche.

Historiquement, l'aide publique au secteur de la pêche a connu deux grandes phases. Dans les années 70, le soutien au secteur a pris la forme de subventions directes à la production pour la pêche industrielle. Par la suite, les pouvoirs publics ont décidé de subventionner la pêche à petite échelle. Ce soutien accordé a pris d'abord la forme de subventions visant à accroître la production en encourageant l'amélioration du matériel, la modernisation des navires et l'amélioration de l'infrastructure. Ensuite, l'aide financière de l'État a visé à soutenir la commercialisation et à encourager les exportations. La création de zones franches et du statut de société exportant en franchise, la Convention de Lomé, les subventions à l'exportation, les accords de pêche et la dévaluation sont autant de facteurs qui ont contribué grandement à l'accroissement des exportations.

Selon des estimations récentes (PNUE, 2004), depuis les années 90 jusqu'à aujourd'hui, les principales formes des subventions aux pêcheries au Sénégal sont les suivantes:

- Réductions des taxes sur le matériel de pêche pour la modernisation des pirogues. Le montant accordé par l'État est estimé au total à 2,01 milliards de francs CFA (environ 2,7 millions de dollars).
- Subvention à l'achat de carburant pour améliorer le matériel de pêche, prolonger les périodes de navigation et accéder à de nouvelles zones de pêche. Cette subvention destinée uniquement à la pêche à petite échelle est passée de moins de 2 milliards de francs CFA en 1986 à plus de 6 milliards en 1998 (environ 10 millions de dollars).
- Subventions à la pêche à petite échelle par l'intermédiaire de la Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal (CNCAS), dont le portefeuille est resté inférieur à 3,2 milliards de francs CFA pendant dix ans d'intervention dans le secteur.
- Subventions à la pêche industrielle par l'intermédiaire du Fonds de promotion économique (FPE), comprenant: i) un fonds pour l'avancement économique, consistant en une ligne de crédit de 39 milliards de francs CFA; ii) un fonds de garantie (pour couvrir les risques inhérents aux prêts aux PME); et iii) un fonds pour l'octroi de prêts participatifs, d'un montant de 3 milliards de francs CFA, constitué par l'État pour compenser le manque de fonds propres des entrepreneurs.
- Investissements dans les infrastructures, notamment construction de quais pour les bateaux de pêche et création du marché central du poisson. Ce dernier, construit en 1992, a coûté 3 milliards de francs CFA (il a été financé à 90 pour cent par le Japon). Il a été agrandi en 1998 pour un coût total de plus de 3 milliards de francs CFA (financé à 99 pour cent par le Japon).
- Subventions à l'exportation (jusqu'en 1994). À titre d'exemple, les subventions à l'exportation pour l'industrie de la pêche au chalut se sont élevées, pendant l'exercice 1991/92, à 12 milliards de francs CFA (environ 18 millions de dollars).
- En 1995, une subvention de 1,7 milliard de francs CFA a été accordée à une trentaine d'entreprises sénégalaises pour financer jusqu'à 30 pour cent des investissements nécessaires pour qu'elles s'adaptent aux normes européennes, en collaboration avec la Coopération française.

Le Sénégal a conclu de nombreux accords de pêche avec d'autres pays, dont les plus importants sont, de loin, ceux qui ont été conclus avec le Japon et l'Union européenne. Les accords avec le Japon portent principalement sur le thon et ceux avec l'Union européenne sur les pêches démersales côtières et, plus récemment, sur les pêches pélagiques. La contribution financière de la Communauté européenne en faveur du Sénégal s'est élevée au total à 16 millions d'euros par an entre 2002 et 2006.

Les données sur les aides d'État de l'UE sont une source importante de renseignements sur les subventions aux pêcheries dans les pays membres de l'Union. Ces données proviennent des notifications annuelles concernant les subventions présentées à la Commission par les pays membres de l'UE. Le tableau 29 donne les chiffres des subventions aux pêcheries dans l'Union européenne fournis par l'OCDE, les notifications à l'OMC, les statistiques des aides d'État de l'UE et le budget annuel de la Commission. Là aussi, il existe des différences importantes. Mais dans ce cas, elles peuvent s'expliquer en grande partie par deux facteurs. Premièrement, les transferts de l'UE sont inclus dans la mesure des transferts financiers publics alors qu'ils ne sont pas pris en compte dans les aides d'État. Deuxièmement, les dépenses globales dans le cadre de la politique commune de la pêche et la mesure des transferts financiers publics englobent, par exemple, les dépenses au titre d'accords avec des pays tiers qui ne sont pas mentionnées dans les notifications à l'OMC.

Le tableau 30 montre l'importance pour le secteur des subventions aux pêcheries, qui sont enregistrées dans les statistiques des aides d'État de l'UE et dans les données de l'OCDE sur les transferts financiers publics en pourcentage de la valeur totale débarquée. Les différences entre les deux ensembles de données tiennent principalement au flux des subventions communautaires au secteur. L'Espagne, par exemple, reçoit environ 50 pour cent du total des fonds structurels communautaires.

Une comparaison des subventions aux pêcheries entre les différentes sources de données, au niveau national, est également possible pour l'Australie. La Commission de la productivité fournit des données<sup>255</sup> sur l'aide budgétaire accordée par le gouvernement australien. Le tableau 31 présente des données sur les subventions aux pêcheries en Australie provenant de l'OCDE et du calcul de l'aide budgétaire de la Commission de la productivité. Ces deux séries de données font apparaître une tendance à l'accroissement des subventions aux pêcheries en Australie, bien que les chiffres de la Productivity Commission soient beaucoup plus bas. Il est difficile de déterminer à quoi tient cette différence.

**Tableau 29**  
**Subventions aux pêcheries dans l'Union européenne (15), 2002-03**  
(en millions de dollars)

	2002	2003
OCDE - Transferts financiers publics	949 <sup>a</sup>	1170 <sup>b</sup>
Notifications à l'OMC	710	
UE (15) - Aides d'État	320	440
Politique commune de la pêche	1032	1026
dont IFOP	702	654

<sup>a</sup> Non compris la Belgique et l'Autriche; <sup>b</sup> Non compris la Belgique, l'Autriche et le Danemark.

Source: OCDE (2003d), notifications à l'OMC, Commission européenne (2001), Commission européenne, Données budgétaires, Tableau de bord des aides d'État, disponibles aux adresses suivantes: [http://europa.eu.int/eur-lex/budget/data/D2005\\_VOL4/EN/nmc-titleN15AFA/index.html](http://europa.eu.int/eur-lex/budget/data/D2005_VOL4/EN/nmc-titleN15AFA/index.html) [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/scoreboard/indicators/k9.html#statsl](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/indicators/k9.html#statsl)

les dépenses au titre d'accords avec des pays tiers qui ne sont pas mentionnées dans les notifications à l'OMC.

**Tableau 30**  
**Subventions aux pêcheries de l'Union européenne (15) en pourcentage de la valeur totale débarquée**  
(en pourcentage)

	Aides d'État de l'UE 2002	OCDE - Transferts financiers publics 2001
UE (15)	5	11
Allemagne	10 <sup>a</sup>	3
Autriche	...	...
Belgique	7	7 <sup>b</sup>
Danemark	1	2 <sup>b</sup>
Espagne	6 <sup>a</sup>	18 <sup>b</sup>
Finlande	31 <sup>c</sup>	26
France	5	5
Grèce	4	23
Irlande	4 <sup>b</sup>	...
Italie	9	9
Pays-Bas	3	3
Portugal	3	0
Royaume-Uni	5	0
Suède	1	3

<sup>a</sup> Les données se rapportent à 2001;

<sup>b</sup> Les données se rapportent à 2000. Les parts des quantités débarquées pour l'OCDE sont calculées sur la base des versements directs au titre des transferts financiers publics et des transferts destinés à réduire les coûts; les transferts au titre des services d'intérêt général ne sont pas pris en compte. Source: OCDE (2003) Review of Fisheries in OECD Countries, Commission européenne, Tableau de bord des aides d'État, disponible à l'adresse suivante: [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/scoreboard/stat\\_tables.html#partone](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/stat_tables.html#partone). Commission européenne (2004), La PCP en chiffres et calculs de l'OMC;

<sup>c</sup> La valeur débarquée n'englobe que les espèces soumises à quotas.

<sup>255</sup> Voir Australian Government Productivity Commission, Trade and Assistance Review.

**Tableau 31**  
**Subventions aux pêcheries en Australie, 2000-03**  
(en millions de dollars EU)

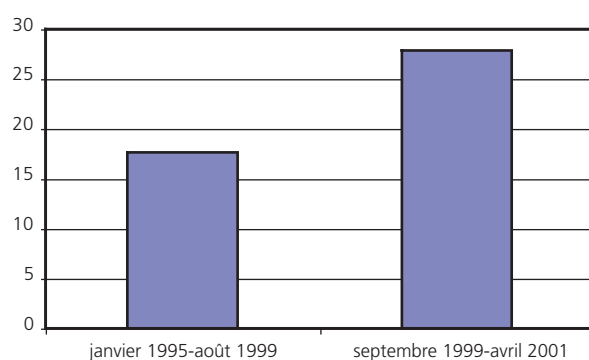
	2000	2001	2002	2003
OCDE - Transferts financiers publics	82	76	78	96
	1999/2000	2000/01	2001/02	2002/03
Aide budgétaire de la Commission de la productivité	34	34	41	50

Source: Australian Government Productivity Commission, Trade and Assistance Review, OCDE (2003d, 2005i) Examen des pêcheries dans les pays de l'OCDE.

En ce qui concerne la tendance globale des subventions aux pêcheries, les diverses sources de données internationales sur ces subventions semblent toutes indiquer qu'elles sont restées largement inchangées dans le temps, en chiffres absolus (voir le tableau 28). Toutefois, ce qui semble avoir changé avec le temps, ce sont les objectifs déclarés des pouvoirs publics. Les subventions aux pêcheries visent à atteindre un certain nombre d'objectifs, allant de la fourniture de services de recherche et de gestion pour assurer une pêche durable à la modernisation de la flotte, au développement régional et au soutien des revenus. D'après deux études de l'OCDE (2005d, 2005h), la tendance récente, en particulier dans les pays développés, est de mettre davantage l'accent sur la protection de l'environnement.

Un soutien croissant est apporté dans le but déclaré d'introduire des techniques de pêche plus respectueuses de l'environnement, d'indemniser les pêcheurs pour la fermeture de zones de pêche, d'encourager la reconversion et le départ à la retraite des pêcheurs ainsi que le désarmement des navires, de permettre le renouvellement des stocks de poissons pour assurer la préservation et la conservation des prises, etc. L'analyse des notifications concernant les subventions aux pêcheries présentées à l'OMC au titre de l'Accord SMC confirme cette tendance. Entre 1998 et 2001, un nombre croissant de subventions à visée environnementale a été notifié à l'OMC (voir le graphique 13).<sup>256</sup> Ces notifications semblent avoir été présentées principalement par la Suède et le Danemark pour les CE et par le Japon. Toutefois, des subventions aux pêcheries à visée environnementale ont aussi été notifiées par la Lettonie, la Slovénie et la Tunisie. La progression de ces subventions est attestée

**Graphique 13**  
**Notifications concernant les subventions aux pêcheries ayant un objectif environnemental déclaré**  
(en pourcentage du total des subventions aux pêcheries notifiées)



Note: Les données concernent les subventions au secteur de la capture de poissons et à celui de la transformation et/ou de la vente de poissons sauvages qui ont été notifiées ainsi que d'autres subventions concernant le secteur de la pêche, la RD et la commercialisation. Les subventions à la construction navale ne sont pas prises en compte.

Source: OMC (1998b, 1999, 2001).

aussi par certaines données nationales sur les subventions aux pêcheries par objectif concernant le Cap-Vert. Par exemple, bien que le montant total des subventions aux pêcheries dans ce pays soit resté pratiquement inchangé entre 1999 et 2000, les subventions pour l'achat de glace ont diminué tandis que les aides pour le désarmement des navires ont augmenté.

## ii) Charbon

Pour autant qu'on le sache, il n'existe pas de base de données publique contenant des statistiques sur les subventions accordées pour le charbon qui permettraient de comparer les politiques en la matière des principaux producteurs du monde. L'Agence internationale de l'énergie (AIE) recueille et publie des données détaillées sur la production et la consommation de charbon, et sur le commerce et les prix du charbon pour tous ses membres mais elle ne recueille pas de données sur les

<sup>256</sup> D'après la définition adoptée par le Comité du commerce et de l'environnement, les subventions aux pêcheries indiquées dans le graphique 13 ne sont considérées comme des subventions environnementales que si elles sont destinées à la gestion, à la préservation et au renouvellement des ressources naturelles, à la collecte et à l'analyse de données et à la réalisation d'études de ces questions. Si les objectifs de la mesure ont trait au soutien du revenu, à la restructuration du secteur, à la modernisation des navires, etc., il ne s'agit pas d'une subvention environnementale (voir le document WT/CTE/EDB/2). Il convient de noter que, selon cette définition, il n'est pas porté de jugement sur le point de savoir si la subvention a, dans la pratique, un effet bénéfique sur l'environnement.

subventions.<sup>257</sup> Diverses sources sont utilisées dans cette section pour donner quelques informations sur les subventions pour le charbon. Les données disponibles ne présentent pas un tableau complet mais indiquent un certain nombre de tendances communes ainsi que des différences entre pays et régions. Si les renseignements sur certains des plus gros producteurs de charbon du monde, comme la Chine, l'Afrique du Sud, le Kazakhstan et l'Ukraine (voir le tableau 32), sont très limités, les données sur quelques autres, tels que l'Australie, l'Allemagne, l'Espagne, la Pologne, la Russie ou les États-Unis, sont assez détaillées. La synthèse que nous en avons faite donne à penser que de nombreux pays producteurs de charbon, en développement ou développés, accordent ou ont accordé des subventions à leur industrie charbonnière. Elle indique aussi que, dans de nombreux cas, la nature des subventions et leurs objectifs ont changé et que de nombreux pays ont réduit leurs subventions au cours de la dernière décennie.

**Tableau 32**  
**Producteurs, exportateurs et importateurs de charbon, 2004**  
(en million de tonnes)

Producteurs	Exportateurs		Importateurs			
	Houille	Charbon brun	Houille	Houille		
Chine	1956 <sup>a</sup>	...	Australie	218	Japon	183
États-Unis	933	76	Indonésie	107	Corée, Rép. de	79
Inde	373	29	Chine	87	Taipei chinois	60
Australie	285	69	Afrique du Sud	66	Allemagne	39
Afrique du Sud	238	0	Russie	65	Royaume-Uni	36
Russie	210	70	Colombie	52	Inde	31
Indonésie	129	0	États-Unis	43	Italie	25
Pologne	100	61	Canada	27	États-Unis	25
Kazakhstan	83	4	Kazakhstan	22	Espagne	24
Ukraine	62	0	Pologne	20	Pays-Bas	23
Reste du monde	260	570	Reste du monde	48	Reste du monde	229
Monde	4629	879	Monde	755	Monde	754

<sup>a</sup> La houille est incluse.

Source: Coal Information, Statistiques de l'AIE 2005, Agence internationale de l'énergie.

Le charbon a joué un rôle crucial dans le processus de développement industriel de nombreux pays. Il est utilisé comme matière première pour produire de l'énergie et c'est un combustible pour l'industrie, notamment la métallurgie, et pour les ménages. Dans certaines régions, telles que les pays émergents d'Asie, le charbon reste prépondérant dans le secteur de l'électricité et dans celui des combustibles industriels. Dans certains cas, les gouvernements ont subventionné l'industrie charbonnière pour favoriser le développement industriel et la sécurité énergétique.

Dans certaines régions, toutefois, l'importance stratégique du charbon a diminué avec la diversification des sources d'énergie et la compétitivité de l'industrie charbonnière nationale s'est progressivement effritée. Du fait de l'importance historique et sociale des activités minières pour l'activité économique locale et l'emploi, les pouvoirs publics sont intervenus, parfois fortement, pour soutenir l'industrie charbonnière. Mais leur intervention a souvent empêché les adaptations nécessaires. Les subventions qui étaient censées résoudre en partie le problème n'ont fait que l'aggraver (Steenblik et Wigley, 1990). Dans certains pays, le coût élevé des subventions a conduit les pouvoirs publics à imposer à l'industrie des mesures de restructuration substantielles, impliquant parfois d'importantes réductions de l'activité. La restructuration du secteur du charbon, qui est au centre de l'action de la Banque mondiale depuis le début des années 90, a été entreprise en Inde, en Mongolie, en Roumanie, en Russie et en Ukraine. Elle a eu lieu aussi au Japon, en République de Corée, en Turquie et dans plusieurs pays membres de l'UE. Dans la plupart des cas, elle a contribué à la réduction de la production. Celle-ci a fortement chuté en Europe occidentale et orientale, au Japon et en République de Corée.<sup>258</sup> Elle a aussi nettement diminué dans les pays de la CEI, malgré une reprise depuis quelques années. Toutefois, dans d'autres pays comme l'Inde, la restructuration s'est accompagnée d'un accroissement de la production.

<sup>257</sup> Pays membres de l'AIE: Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, République de Corée, République tchèque, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie. La Commission européenne participe aussi aux travaux de l'Agence.

<sup>258</sup> Voir AIE (2004), Coal Information, Statistiques de l'AIE, Paris: OCDE/AIE.

Si la réduction des subventions est généralement l'un des objectifs de la restructuration, celle-ci nécessite en général l'octroi d'autres formes d'aide. Dans le cas de l'UE, par exemple, le Règlement n° 1407/2002 du Conseil sur les aides d'État à l'industrie charbonnière reconnaît la nécessité d'accroître l'efficacité dans ce secteur et de réduire les subventions, tout en justifiant le maintien de capacités de production soutenues par des aides d'État afin de renforcer la sécurité énergétique de l'Union.<sup>259</sup> Il indique que les unités de production qui n'ont pas droit à des aides au titre de la sécurité énergétique doivent pouvoir bénéficier, temporairement, d'une aide destinée à atténuer les conséquences sociales et régionales de leur fermeture. Il autorise l'octroi d'une aide pour couvrir les charges exceptionnelles, notamment les transferts de passif, qui, selon les pratiques comptables normales, n'affectent pas le coût de production. Enfin, il permet aussi aux États membres d'accorder à l'industrie charbonnière des aides pour la recherche-développement, la protection de l'environnement et la formation. De même, les programmes de restructuration soutenus par la Banque mondiale ont généralement pour objectif d'aider l'industrie charbonnière à devenir financièrement et socialement compétitive et respectueuse de l'environnement.

Les estimations de l'équivalent subvention à la production (ESP) de l'AIE pour 2000, citées dans PNUE (2004), donnent à penser qu'environ 7 pour cent de la production de houille des pays membres de l'AIE en 2000 (1,3 milliard de tonnes) ont bénéficié de subventions à la production.<sup>260</sup> Des aides d'État ont été accordées par l'Allemagne, l'Espagne, la France, le Japon, le Royaume-Uni et la Turquie. La même source indique aussi que la part de la production de houille des pays de l'AIE bénéficiant d'une aide financière publique, mesurée par l'ESP, a diminué au cours des années 90, tant en valeur absolue qu'en pourcentage. Entre 1991 et 2001, la production subventionnée a chuté de 55 pour cent. En 2000, le montant total de l'aide ESP accordée par l'ensemble des membres de l'AIE a été estimé par celle-ci à 5,8 milliards de dollars, dont 68 pour cent pour l'Allemagne. Dans tous les pays sauf le Japon, les subventions ont presque toujours pris la forme d'aides directes.

Les chiffres susmentionnés de l'AIE, qui ne concernent que certains de ses membres et que l'aide à la production courante, doivent être interprétés avec prudence. Les données concernant l'Union européenne (tableau 33) indiquent que, si l'aide au fonctionnement a été réduite de moitié environ pendant la période 1994-2000, d'autres types d'aide ont sensiblement augmenté. L'aide destinée à la réduction de l'activité a été multipliée par trois tandis que d'autres aides ont augmenté légèrement. Les chiffres relatifs aux aides d'État pour la période 2001-03 donnent à penser que ces tendances se sont poursuivies.<sup>261</sup> En 2003, environ 5,4 milliards d'euros ont été accordés au secteur du charbon de l'UE (15), dont environ 60 pour cent pour la production courante. Comme l'Allemagne est à l'origine de près de 70 pour cent des aides d'État de l'UE au secteur du charbon, ces tendances sont déterminées dans une large mesure par l'évolution de la politique charbonnière allemande. Pendant toute cette période, la France n'a versé aucune aide au fonctionnement tandis que l'Espagne a légèrement augmenté cette aide et légèrement réduit son aide à la réduction de l'activité.

**Tableau 33**  
**Union européenne (15): montant total des aides autorisées au secteur du charbon, 1994-2000**  
(en millions d'euros, en euros/tonne)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	<i>Millions d'euros</i>						
Total	7790	8235	7690	7855	8262	6756	6968
Aides au fonctionnement	5115	5081	5673	3566	3023	2994	2439
Aides à la réduction de l'activité	800	558	550	2428	2394	2400	2400
Autres	1875	2596	1466	1862	2846	1363	2130
	<i>Euros/tonne</i>						
Aides au fonctionnement	68,3	42,6	51,3	35,7	34,6	35,0	34,4
Aides à la réduction de l'activité	71,9	53,4	51,3	135,8	152,1	155,7	159,9

Source: Commission européenne (2001), *Rapport de la Commission sur l'application du régime communautaire des interventions des États membres en faveur de l'industrie houillère en 2000*, COM (2001) 327 final.

<sup>259</sup> Le Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier a expiré le 23 juillet 2002, date à laquelle le nouveau règlement du Conseil est devenu le nouveau cadre juridique pour les aides d'État à l'industrie charbonnière communautaire.

<sup>260</sup> Il faut noter que la production des pays de l'OCDE (AIE plus Islande, Mexique, Pologne et République slovaque) ne représentait que 35 pour cent de la production totale en 2003 et que seulement deux des dix plus grands producteurs de houille du monde, à savoir les États-Unis et l'Australie, sont membres de l'AIE.

<sup>261</sup> Voir Commission européenne (2005a), Tableau de bord des aides d'État.



Si la fonction sociale et régionale de ces programmes d'aide a été reconnue, leur rapport coût-efficacité a été mis en doute (Steenblik et Wigley, 1990; Steenblik et Coroyannakis, 1995).<sup>262</sup> Selon la Commission européenne, le montant annuel versé à titre d'aide à la production courante en 2000 a été de l'ordre de 60 000 euros par travailleur en Allemagne, ce qui est un peu moins qu'en France (50 000 euros) et un peu plus qu'en Espagne (40 000 euros). Ces chiffres, qui ne comprennent pas l'aide destinée à couvrir les charges exceptionnelles et les transferts de passif ni les allocations sociales spécifiques versées par les États membres, sont sensiblement plus élevés que le salaire moyen des travailleurs concernés. De plus, étant donné que certains États membres ont versé une aide à l'industrie charbonnière sur une très longue période et que la durée de la carrière professionnelle des mineurs est généralement courte, on peut dire qu'une grande majorité des mineurs actuellement employés ont passé toute leur carrière à travailler pour des entreprises qui ont été continuellement soutenues par l'État. De plus en plus conscients de ces problèmes, les gouvernements, poussés à réduire les dépenses publiques, ont été amenés à limiter à la fois le montant et la durée des aides d'État. En Allemagne, le plan de restructuration pour la période 2003-05 prévoit de ramener l'aide totale de 3,3 à 2,7 milliards d'euros, alors qu'en France des mesures d'aide visant à couvrir le coût de la fermeture des dernières mines souterraines du pays (fermées en avril 2004) viennent seulement d'être approuvées.

L'extraction du charbon dans les nouveaux États membres de l'UE est généralement plus compétitive que dans l'UE (15).<sup>263</sup> La Pologne est le pays qui a de loin la plus importante industrie charbonnière et elle produit beaucoup plus que tous les autres pays de l'UE pris ensemble. La Commission a approuvé un plan de restructuration à long terme d'un montant de 1,5 milliard d'euros pour la période 2004-06. Pour la Hongrie, la Commission a approuvé un plan de restructuration à long terme, qui prévoit l'octroi d'une aide à la production jusqu'en 2010 pour un montant de 255 millions d'euros. Pour la République tchèque, la Commission a approuvé des mesures d'aide liées non pas à la production mais aux transferts de passif, qui seront appliquées jusqu'en 2007 et dont le coût s'élève à 74 millions d'euros.

En République de Corée, le gouvernement a aussi entrepris de rationaliser l'industrie charbonnière, mais sa stratégie semble légèrement différente. Alors que la majeure partie du charbon utilisée dans le pays est importée, le charbon est le seul combustible fossile présent dans le pays en quantités importantes. Entre 1990 et 2003, la production intérieure a diminué, passant de 10,8 Mtec (millions de tonnes d'équivalent charbon) à 2 Mtec, alors que les importations sont passées de 22,5 à 63,3 Mtec. Environ 380 petites mines ont fermé entre 1989 et 1995, ce qui a causé la perte de plus de 33 000 emplois. La production intérieure est soutenue par diverses mesures financées par l'État, notamment des subventions directes à la production, un droit de douane de 1 pour cent et une TVA de 10 pour cent sur le charbon importé, et des prêts à taux d'intérêt réduit en faveur des producteurs de charbon. Une aide financière est accordée aussi lors de la fermeture des mines non rentables et des subventions sont versées pour la production de briquettes de charbon traditionnellement utilisées pour le chauffage domestique et la cuisine. Entre 1990 et 1999, le montant total des subventions à la production est passé de 115 millions à 381,6 millions de dollars, tandis que l'aide à la fermeture des mines est tombée de 28 millions à 1,1 million de dollars.<sup>264</sup> D'après l'AIE, le niveau des subventions à la production de charbon en République de Corée au début de 2000 était à peu près le même qu'en France et était légèrement plus bas qu'au Japon, mais ces deux pays avaient fermement l'intention de réduire la production tandis qu'en République de Corée la production devait se stabiliser autour de 2 Mtec par an.

Les renseignements disponibles donnent à penser que, parmi les principaux producteurs, exportateurs et importateurs, certains subventionnent leur industrie charbonnière alors que d'autres ne le font pas. La Chine, qui est le premier producteur et le troisième exportateur de houille, semble avoir réduit ou même supprimé les subventions à l'industrie charbonnière. La production de houille en Chine a connu une vigoureuse reprise depuis la fin des années 90, lorsque le gouvernement a décidé de fusionner une série d'entreprises et de fermer des mines. L'État a ordonné la fermeture de 25 000 mines de charbon et a levé partiellement le contrôle

<sup>262</sup> Voir AIE (2004), Coal Information, Statistiques de l'AIE, Paris: OCDE/AIE.

<sup>263</sup> Voir Commission européenne (2005a), Tableau de bord des aides d'État, mise à jour de l'automne 2005.

<sup>264</sup> Voir AIE (2002), Energy policies of IEA countries – Republic of Korea Review. Selon le PNUC (2003), les subventions s'étaient plus ou moins stabilisées à environ 500 millions de dollars par an en 2002 et le gouvernement prévoyait de les éliminer progressivement.

des prix. On sait que le gouvernement a réduit sensiblement les subventions après 1990.<sup>265</sup> Les États-Unis sont le deuxième producteur mondial mais seulement le septième exportateur. Ils exportent moins de 5 pour cent de leur production totale, la majeure partie de leur charbon étant utilisée dans le pays pour produire de l'électricité. En 2000, le charbon contribuait pour 52 pour cent à la production totale d'électricité. La production de charbon n'est pas subventionnée. Toutefois, la politique énergétique nationale recommande un investissement de 2 milliards de dollars sur dix ans pour financer la recherche sur les technologies non polluantes et la reconduction permanente du crédit d'impôt accordé pour la recherche-développement dans ce domaine.<sup>266</sup> Le financement de l'énergie fossile a à peu près doublé entre 1999-2000 et 2000-01 en raison de l'intérêt accru pour le développement de technologies non polluantes. D'après les renseignements dont on dispose, l'Inde, qui est le troisième producteur de charbon, ne semble pas subventionner la production. Le charbon ne figure pas parmi les principaux produits subventionnés dans son budget. L'Australie, qui est le quatrième producteur mondial et le premier exportateur de charbon, ne semble pas non plus subventionner la production. L'aide au secteur minier et aux secteurs du pétrole, du charbon, des produits chimiques et des produits associés représente environ 6 pour cent de l'aide totale et la part du charbon dans ce montant est peut-être très faible, voire nulle.<sup>267</sup>

D'après les informations dont nous disposons, il est difficile de savoir si l'Afrique du Sud, l'Indonésie, le Kazakhstan et l'Ukraine accordent une aide à leur industrie charbonnière. Toutefois, ces renseignements donnent à penser que la Russie et la Pologne subventionnent ce secteur. En 1993, les subventions à l'industrie charbonnière russe représentaient environ 1,05 pour cent du PIB. Ce chiffre est tombé à 0,47 pour cent en 1996, 0,2 pour cent en 1998 et 0,12 pour cent en 2000. Conformément au plan de restructuration du Ministère, ainsi qu'aux conditions de prêt fixées par la Banque mondiale, les subventions au secteur du charbon ont été systématiquement réduites après 1995 et elles étaient destinées de plus en plus à améliorer le bien-être social plutôt qu'à soutenir des mines non rentables. Au début de 2000, le secteur était encore tributaire des subventions et on s'attendait à ce qu'il le reste pendant un certain temps. Comme cela a été dit plus haut, la Commission vient d'approuver un plan de restructuration à long terme pour la Pologne d'un montant de 1,5 milliard d'euros pour la période 2004-2006.

<sup>265</sup> Source: Global Energy Network Institute: [http://www.geni.org/globalenergy/policy/renewableenergy/subsidies/subsidy\\_reform/coal/china/index.shtml](http://www.geni.org/globalenergy/policy/renewableenergy/subsidies/subsidy_reform/coal/china/index.shtml); voir aussi <http://www.nrdc.org/media/pressReleases/010615.asp>.

<sup>266</sup> Voir AIE (2002), *Energy Policies of IEA Countries, The United States 2002 Review*.

<sup>267</sup> Voir Productivity Commission (2004).

Appendice Tableau 5

**Notifications présentées à l'OMC au titre de l'Accord SMC: total des subventions horizontales et des subventions à l'industrie, 1995-2002**

(en pourcentage du PIB)

Membre de l'OMC	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Afrique du Sud	0,027	...	...	...	...	...	...	...
Allemagne	0,245	0,273	0,222	0,265	0,157	0,121	0,102	0,092
Argentine	0,034	0,042	0,071	0,055	0,023	0,016	0,014	0,019
Australie	0,029	0,049	0,029	0,024	0,025	0,051	0,062	0,123
Autriche	0,015	...	0,162	0,113	0,097	0,201	0,089	0,088
Barbade	...	...	...	0,108	0,586	0,770	0,011	...
Belgique	0,275	0,391	0,292	0,258	0,319	0,252	0,362	0,178
Brésil	0,574	0,505	0,499	0,508	0,389	0,280	0,069	0,084
Bulgarie	...	0,633	1,339	1,848	0,929	0,691	0,428	0,406
Canada	0,116	0,091	0,082	0,094	0,092	0,088	0,096	0,088
Chili	0,454	0,213	0,398	0,408	0,436	0,407	...	0,434
Chypre	0,079	0,368	0,339	0,200	...	...	...	...
Colombie	0,249	0,021	...	0,078	0,107	0,125	0,133	0,108
Corée, République de	0,218	0,196	0,119	0,128	0,104	0,081	0,080	0,065
Croatie	...	...	...	...	...	0,108	0,161	0,230
Danemark	0,144	0,438	0,604	0,636	0,829	0,543	0,636	0,543
Espagne	...	...	0,196	0,101	0,145	0,107	0,120	0,093
Estonie	...	...	...	...	...	0,062	...	...
États-Unis	0,076	0,074	0,063	0,010	0,059	0,058	0,054	0,080
Finlande	0,432	0,402	0,343	0,315	0,279	0,277	0,273	0,278
France	0,165	0,214	0,209	0,196	0,140	0,120	0,150	0,130
Grèce	0,612	0,475	...	0,039	0,132	0,030	0,435	0,310
Hongrie	...	2,082	1,906	1,309	1,503	1,629	1,399	1,823
Irlande	0,009	0,092	0,006	0,009	0,000	0,007	0,006	0,005
Islande	0,127	0,112	0,117	0,118	0,120	0,101	0,088	...
Israël	0,890	0,280	0,703	0,668	0,625	0,555	0,649	1,018
Italie	0,094	0,114	0,251	0,295	0,130	0,146	0,208	0,139
Jamaïque	...	...	...	1,417	3,900	4,022	...	...
Japon	0,043	0,068	0,070	0,073	0,039	0,017	0,017	0,013
Jordanie	...	...	...	...	...	...	0,010	0,083
Lettonie	...	...	0,772	0,685	0,355	0,265	0,281	0,222
Luxembourg	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Norvège	0,520	0,490	0,439	0,337	0,457	0,392	...	0,297
Nouvelle-Zélande	...	...	...	...	...	...	0,027	...
Pakistan	0,002	0,000	0,002	...	...	...	...	...
Panama	...	...	...	...	0,390	0,429	0,340	0,274
Pays-Bas	0,055	0,036	0,189	0,098	0,116	0,135	0,136	0,142
Pologne	9,470	1,218	2,351	3,079	0,849	...	...	...
Portugal	...	0,000	0,025	0,139	0,108	0,070	0,000	0,000
République slovaque	...	...	0,503	...	...	...	...	...
République tchèque	1,041	0,523	...	...	...	...	0,332	0,192
Roumanie	1,854	1,660	...	...	...	...	...	...
Royaume-Uni	0,000	0,130	0,099	0,148	0,198	0,175	0,100	0,106
Sainte-Lucie	...	...	...	...	0,854	1,061	1,717	2,160
Saint-Kitts-et-Nevis	...	...	...	...	...	...	0,273	...
Saint-Vincent-et-les Grenadines	0,349	0,372	0,393	...	...	...	7,653	4,687
Slovénie	1,187	0,952	0,739	1,376	1,129	0,630	0,579	0,599
Suède	0,193	0,254	0,308	0,297	0,205	0,172	0,152	0,148
Suisse	0,015	0,013	0,026	0,020	0,022	0,067	0,075	0,069
Taipei chinois	...	0,002	0,001	0,272	0,502	1,878	0,659	0,530
Thaïlande	1,109	1,059	1,117	0,707	0,153	0,181	0,000	0,000
Tunisie	2,070	2,002	...	2,076	2,556	2,069	...	...
Union européenne	0,517	0,525	0,531	0,546	0,551	0,622	0,583	0,514
Uruguay	...	...	...	0,172	0,284	0,102	0,378	0,420

Source: Secrétariat de l'OMC.

**Appendice Tableau 6**  
**Brésil: subventions par secteur, 1999-2003**  
(en pourcentage)

	1999	2000	2001	2002	2003
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agriculture	24,0	29,1	23,1	5,7	23,5
Industrie	16,2	18,6	20,4	21,2	22,6
Industries extractives	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Industries manufacturières	16,2	18,6	20,4	21,2	22,6
Véhicules (autres qu'automobiles)	10,2	11,8	13,0	12,4	14,1
Services	59,7	52,3	56,5	73,0	53,9

Source: Instituto Brasileiro de Geografia et Estatística (IBGE), *Sistema de Contas Nacionais Brasil 2003*, CONAC/DPE.

**Appendice Tableau 7**  
**Colombie: subventions par secteur, 1998-2002**  
(en pourcentage)

	1998	1999	2000	2001	2002
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agriculture	0,9	5,1	0,0	0,0	0,2
Industrie	4,6	2,1	8,2	1,5	3,5
Industries extractives	4,6	2,1	8,2	1,5	3,5
Industries manufacturières	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Électricité, eau, construction	19,3	17,1	18,7	46,0	17,0
Services	75,1	75,7	73,1	52,5	79,4

Source: Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística.  
<http://www.dane.gov.co>

Appendice Tableau 8

Notifications présentées à l'OMC au titre de l'Accord SMC: subventions horizontales et subventions à l'industrie, 1995-2002

(en millions de dollars)

Membre de l'OMC	Secteur	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Afrique du Sud	Horizontal	...	...	...	...	...	...	...	...
	Industrie	41,36	...	...	...	...	...	...	...
Allemagne	Horizontal	5'629,78	6'167,31	4'649,21	5'547,81	3'208,65	2'041,64	1'654,65	1'455,99
	Industrie	544,14	481,66	144,81	238,22	154,23	254,95	278,26	413,01
Argentine	Horizontal	72,22	98,08	53,20	...	...	...	...	...
	Industrie	15,00	15,01	153,98	164,78	65,13	45,32	37,32	19,59
Australie	Horizontal	...	109,56	50,86	37,60	46,61	51,52	65,74	70,38
	Industrie	108,69	91,49	70,73	49,79	53,28	146,10	161,33	435,86
Autriche	Horizontal	35,20	...	293,82	242,29	206,22	389,77	171,43	183,06
	Industrie	...	...	44,03	...	...	...	...	...
Barbade	Horizontal	...	...	...	2,58	14,55	19,95	0,27	...
Belgique	Horizontal	761,07	1'053,64	713,26	641,35	786,87	573,34	822,81	435,62
	Industrie	...	...	1,62	4,17	15,02	1,69	1,41	0,61
Brésil	Horizontal	4'041,59	3'913,32	4'030,62	4'004,76	2'090,10	1'682,78	352,00	385,70
Bulgarie	Horizontal	...	33,83	137,18	231,65	112,63	71,88	46,11	56,98
	Industrie	...	28,85	1,63	3,69	7,68	15,13	12,07	6,16
Canada	Industrie	673,76	548,90	516,89	571,40	596,26	629,37	675,79	640,28
Chili	Horizontal	327,35	161,72	329,38	324,00	318,28	304,79	...	288,32
	Industrie	...	...	...	...	...	...	...	...
Chypre	Horizontal	5,08	9,92	6,16	5,59	...	...	...	...
	Industrie	2,15	23,98	23,65	13,19	...	...	...	...
Colombie	Horizontal	230,60	20,57	...	76,95	92,01	104,79	109,00	88,40
Communauté européenne (15)	Horizontal	33'367,34	35'946,62	34'582,55	36'968,95	39'392,53	43'318,47	40'321,79	38'603,30
	Industrie	11'346,73	10'335,26	9'498,04	9'969,18	7'934,14	6'022,94	6'208,00	6'031,61
Corée, République de	Horizontal	37,78	52,71	39,42	31,23	26,22	23,96	54,61	71,96
	Industrie	1'087,44	1'040,05	576,46	412,16	437,82	390,01	329,79	281,70
Croatie	Horizontal	...	...	...	...	...	...	7,08	7,73
	Industrie	...	...	...	...	...	19,95	25,00	44,72
Danemark	Horizontal	132,46	502,86	732,44	490,22	811,85	461,08	427,13	355,97
	Industrie	126,56	298,95	288,64	606,28	623,03	398,01	584,29	573,05
Espagne	Horizontal	...	...	172,70	162,18	471,00	289,15	328,31	320,43
	Industrie	...	...	962,01	451,07	427,94	330,14	399,03	319,49
Estonie	Horizontal	...	...	...	...	...	3,41	...	...
	Industrie	...	...	...	...	...	0,00	...	...
États-Unis d'Amérique	Horizontal	4'210,00	4'596,50	3'673,95	801,35	4'534,40	4'372,70	4'054,60	7'240,20
	Industrie	1'382,25	1'169,32	1'490,96	85,61	945,99	1'326,85	1'371,14	1'078,73
Finlande	Horizontal	560,21	513,76	420,67	407,11	356,15	331,84	331,38	366,43
	Industrie	2'503,30	3'268,06	2'916,52	2'813,89	1'983,62	1'411,62	1'681,59	1'484,87
France	Horizontal	80,14	99,50	63,05	75,09	56,06	187,34	331,28	404,67
	Industrie	23,12	21,21	...	1,35	2,64	0,98	10,88	17,88
Grèce	Horizontal	696,15	569,94	...	45,74	163,57	33,18	500,82	395,35
	Industrie	...	747,72	720,25	525,32	568,32	616,40	575,00	756,95
Hongrie	Horizontal	...	192,69	151,04	90,79	153,60	144,00	150,30	426,64
	Industrie	...	...	0,56	0,52	...	...	...	...
Irlande	Horizontal	6,11	67,37	3,94	7,20	0,02	6,70	6,36	6,28
	Industrie	8,67	7,98	8,44	9,41	10,07	8,46	6,67	...
Islande	Horizontal	338,40	266,33	279,76	284,72	279,13	17,67	421,80	426,29
	Industrie	503,14	25,51	482,45	439,02	400,32	653,91	348,83	682,20
Italie	Horizontal	699,20	767,53	2'491,66	3'232,90	1'298,81	1'294,50	2'025,01	1'395,97
	Industrie	328,71	640,95	436,85	291,55	231,04	274,63	241,31	250,31
Jamaïque	Horizontal	...	...	...	109,70	301,50	317,70	...	...
	Industrie	...	...	...	...	...	...	...	...
Japon	Industrie	2'282,86	3'209,46	3'029,99	2'862,48	1'733,14	809,94	725,99	503,78
Jordanie	Horizontal	...	...	...	...	...	...	8,90	7,83

Appendice Tableau 8

**Notifications présentées à l'OMC au titre de l'Accord SMC: subventions horizontales et subventions à l'industrie, 1995-2002**

(en millions de dollars)

Membre de l'OMC	Secteur	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Lettonie	Horizontal	...	...	47,36	45,35	13,63	20,50	23,15	20,43
	Industrie	...	...	...	...	12,01	...	...	...
Luxembourg	Horizontal	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Norvège	Horizontal	413,57	450,47	363,16	326,36	299,79	284,43	0,00	302,20
	Industrie	356,23	330,21	327,27	179,33	423,49	369,09	0,00	262,45
Nouvelle-Zélande	Horizontal	...	...	...	...	...	...	13,87	0,00
Pakistan	Industrie	1,32	0,04	1,38	...	...	...	...	...
Panama	Horizontal	...	...	...	...	...	...	...	...
	Industrie	...	...	...	...	44,70	49,90	40,10	33,60
Pays-Bas	Horizontal	224,20	80,02	536,30	224,07	292,00	311,25	361,18	456,80
	Industrie	3,11	66,89	176,30	162,67	171,46	188,51	161,51	136,55
Pologne	Horizontal	256,12	1'080,33	2'325,94	551,22	124,05	...	...	...
	Industrie	12'614,25	792,28	1'288,19	4'670,18	1'272,53	...	...	...
Portugal	Horizontal	...	0,29	0,23	12,89	0,68	0,00	0,10	0,51
	Industrie	...	0,09	26,13	142,88	123,68	74,48	0,16	...
République slovaque	Horizontal	...	...	96,87	...	...	...	...	...
	Industrie	...	...	9,80	...	...	...	...	...
République tchèque	Horizontal	394,53	105,88	...	...	...	...	122,15	137,94
	Industrie	180,63	213,78	...	...	...	...	79,68	3,47
Roumanie	Horizontal	254,17	211,37	...	...	...	...	...	...
	Industrie	403,73	374,97	...	...	...	...	...	...
Royaume-Uni	Horizontal	...	1'478,55	1'244,27	2'040,48	2'854,54	2'464,64	1'246,01	1'547,04
	Industrie	3,62	65,70	63,50	57,21	45,03	50,44	185,11	110,59
Sainte-Lucie	Horizontal	...	...	...	...	...	...	...	...
	Industrie	...	...	...	...	5,71	7,25	11,23	14,62
Saint-Kitts-et-Nevis	Industrie	...	...	...	...	...	...	0,94	...
Saint-Vincent-et-les Grenadines	Horizontal	0,92	1,04	1,16	...	...	...	26,48	16,92
	Industrie	...	...	...	...	...	...	...	...
Slovénie	Horizontal	133,25	87,98	96,83	169,55	176,69	108,34	104,81	128,16
	Industrie	104,33	103,83	47,11	117,42	64,07	12,02	8,86	4,33
Suède	Horizontal	459,54	659,56	678,60	697,68	467,65	409,24	325,29	344,04
	Industrie	18,89	28,33	83,95	39,55	48,60	1,63	7,70	14,35
Suisse	Industrie	46,51	38,67	68,70	54,77	57,25	165,20	188,65	190,55
Taipei chinois	Horizontal	...	...	...	...	...	2'850,69	22,04	429,62
	Industrie	...	4,43	3,77	750,80	1'478,29	2'622,12	1'757,47	1'054,83
Thaïlande	Horizontal	1'862,66	1'927,69	1'685,41	790,63	187,84	222,60	0,51	0,52
	Industrie	...	...	...	...	...	...	...	...
Tunisie	Horizontal	373,00	391,23	...	410,58	530,29	401,26	...	...
	Industrie	0,25	0,81	...	0,71	1,27	1,07	...	...
Uruguay	Industrie	...	...	...	38,47	59,34	20,58	70,14	51,54

Source: Secrétariat de l'OMC.

## Appendice Tableau 9

### Union européenne (15): aides d'État horizontales et sectorielles, 2000-03

(en millions d'euros et en pourcentage)

	UE (15)		Nouveaux membres	
	Montant	Part	Montant	Part
Objectifs horizontaux	29841	73	1462	24
R-D	5286	15	116	2
Environnement	6868	16	149	2
PME	5388	14	147	2
Commerce	377	1	14	0
Aide à l'emploi	1211	2	348	6
Aide à la formation	918	2	79	1
Conservation du patrimoine, aide culturelle	631	1	44	1
Catastrophes naturelles	54	0	4	0
Capital-risque	24	0	1	0
Aide régionale	9085	23	560	9
Aide sectorielle	9977	25	4608	75
Industries manufacturières	1753	4	1441	24
Construction navale	903	2	105	2
Sidérurgie	13	0	246	4
Véhicules automobiles	17	0	73	1
Charbon	6657	17	1413	23
Autres industries non manufacturières	240	1	51	1
Services financiers	1162	3	1685	28
Autres services	165	0	15	0
Total des aides moins agriculture, pêche et transports	39839	100	6067	100

Source: Commission européenne (2004), *Tableau de bord des aides d'État, mise à jour de l'automne 2004*.



**Appendice Tableau 10**  
**Union européenne (25): part des aides d'État par secteur, 2004**  
(en pourcentage et en millions d'euros)

	Part				Montant	
	Industries manufacturières	Pêche	Charbon	Autres <sup>a</sup>	Total	Total
UE (25)	59	1	9	31	100	61617
Allemagne	66	0	18	16	100	17236
Autriche	32	0	0	68	100	1427
Belgique	65	0	0	35	100	972
Chypre	35	0	0	65	100	184
Danemark	71	1	0	28	100	1375
Espagne	49	3	28	20	100	3975
Estonie	24	0	0	76	100	35
Finlande	22	0	0	78	100	2483
France	54	1	10	35	100	8915
Grèce	66	2	0	32	100	473
Hongrie	63	0	5	32	100	1015
Irlande	33	0	0	67	100	951
Italie	72	2	0	26	100	7037
Lettonie	25	0	0	75	100	44
Lituanie	16	1	0	83	100	122
Luxembourg	48	0	0	52	100	78
Malte	87	0	0	13	100	134
Pays-Bas	47	0	0	53	100	1813
Pologne	51	0	17	32	100	2873
Portugal	13	1	0	86	100	1475
République tchèque	37	6	4	53	100	352
Royaume-Uni	71	2	1	26	100	5442
Slovaquie	98	0	0	2	100	212
Slovénie	46	0	6	48	100	250
Suède	75	0	0	25	100	2745

<sup>a</sup> Comprend les services (sauf les transports ferroviaires), l'agriculture et les autres industries non manufacturières.

Source: Commission européenne (2005), *Tableau de bord des aides d'État, mise à jour de l'automne 2005*.

## 4. SERVICES

Il n'est pas aisé de donner un aperçu de la répartition et de l'évolution des subventions aux services dans le monde. Les données sont rares et n'existent la plupart du temps qu'au niveau national, ce qui rend difficiles les comparaisons entre pays. En outre, le niveau de désagrégation des données nationales est très limité. Il est donc difficile d'analyser la répartition des subventions aux services par type de subvention et leur évolution dans le temps.

Des renseignements détaillés figurent dans les Examens sur le commerce et l'assistance effectués par la Commission de la productivité australienne. Ils montrent que le montant total des subventions au secteur des services versées par le gouvernement australien a fortement augmenté au cours de la dernière décennie, passant de 395 millions de dollars pendant l'exercice 1995-96 à 659 millions de dollars pendant l'exercice 2004-05. Pourtant, la part de ces subventions est passée de 27 à 19 pour cent au cours de la même période, ce qui signifie qu'elles ont moins augmenté que l'ensemble des subventions. Au niveau sous-sectoriel, la plus grosse part des subventions aux services va aux services récréatifs et culturels, aux services fournis aux entreprises, aux services de communication, aux services financiers et aux services de transport, qui ont représenté ensemble plus de 65 pour cent du total des subventions aux services pendant l'exercice 2004-05. Enfin, bien que les dépenses budgétaires soient une forme de subvention aux services plus courante en Australie, les types de subventions varient beaucoup selon les secteurs. Plus de 90 pour cent des subventions aux services financiers consistent en exonérations fiscales, tandis que les dépenses budgétaires représentent une part analogue des subventions aux services de communication.

Les données dont on dispose au sujet des autres pays sont loin de fournir des renseignements aussi détaillés. Nous essaierons néanmoins d'analyser, dans cette section, l'incidence des subventions aux services par pays et par sous-secteur. Nous examinerons aussi, pour chaque sous-secteur, les principales raisons de l'octroi de subventions et les différents types d'instruments utilisés.

### a) Subventions aux services par région

La série des notes d'information rédigées par le Secrétariat de l'OMC pour le Groupe de travail des règles de l'AGCS (S/WPGR/W/25 et addenda) est une source de renseignements utiles sur les subventions, bien qu'elle ne soit pas complète. Ces notes, qui font la synthèse des renseignements sur les subventions aux services figurant dans les rapports d'examen des politiques commerciales (de 1995 à février 2004), indiquent que ces subventions sont très répandues et qu'elles sont particulièrement fréquentes dans les transports, le tourisme et le secteur bancaire.<sup>268</sup>

Le tableau 34 présente les renseignements contenus dans les notes d'information par secteur de service et par région. Les programmes de subventions les plus fréquents parmi les Membres de l'OMC ayant fait l'objet d'un examen pendant la période considérée concernent les transports, notamment les transports maritimes, aériens et ferroviaires. Même si la fréquence des programmes mentionnés dans les rapports d'examen des politiques commerciales n'indique rien quant au volume des subventions, il faut noter que les rapports de la majorité des Membres contiennent des renseignements sur les subventions au secteur du tourisme.

L'analyse présentée dans les sections suivantes montre que les raisons invoquées pour accorder des subventions aux différents secteurs sont très diverses. Dans les pays en développement, les subventions au tourisme sont souvent justifiées comme faisant partie d'une stratégie de développement. Dans le secteur financier, des subventions sont parfois accordées pour aider les banques en difficulté afin d'éviter une faillite qui serait lourde de conséquences pour l'économie tout entière. Les subventions aux secteurs des transports et des télécommunications semblent parfois motivées par des objectifs tels que la fourniture d'un accès universel ou le développement de l'infrastructure.

<sup>268</sup> Au sujet des limites qu'il faut garder à l'esprit lorsque l'on tire des conclusions des renseignements contenus dans les rapports d'examen des politiques commerciales, voir l'encadré 12 et les documents du Secrétariat de l'OMC S/WPGR/W/25 et addenda.

**Tableau 34**

**Renseignements sur les subventions contenus dans les rapports d'examen des politiques commerciales des Membres, par région et par secteur, 1995-2004**

(nombre de pays)

	Amérique du Nord	Europe occidentale	Europe centrale et orientale	Afrique	Moyen-Orient	Asie	Amérique latine	Nombre total de Membres visant le secteur
Nombre de Membres examinés	3	6	6	24	1	17	24	81
Tourisme	1	4	4	22	1	10	20	62
Transports	1	2	4	7	...	7	2	23
Transport maritime	2	2	1	2	...	11	7	25
Transport aérien	3	1	1	2	...	5	2	14
Transport ferroviaire	...	3	2	4	...	4	..	13
Services bancaires	2	4	3	7	...	10	7	33
Autres services financiers	1	...	...	3	...	6	7	17
TI et communication	1	1	1	3	...	5	4	15
Construction	1	1	1	2	...	5	5	15
Services récréatifs, culturels et sportifs	1	1	...	2	1	3	4	12
Télécommunications	2	...	...	6	...	3	7	18
Services audiovisuels	2	1	...	3	...	3	2	11
Commerce de gros et de détail, distribution	...	1	1	2	...	3	4	11
Immobilier	1	...	...	...	...	3	1	5
Énergie	1	1	2	2	...	4	4	14
Autres secteurs non spécifiés	1	1	3	7	...	7	9	28

*Note:* L'UE (15) est considérée comme un seul pays.

*Source:* Secrétariat de l'OMC, d'après les renseignements extraits des rapports d'examen des politiques commerciales, figurant dans les documents S/WPGR/W/25/Add.1 à 4.

Le tableau 35 illustre le choix des instruments de subventionnement utilisés dans chaque région. Presque tous les pays d'Amérique latine Membres de l'OMC ayant fait l'objet d'un examen pendant la période considérée avaient recours à des incitations fiscales, à l'admission des intrants en franchise de droits et aux zones franches pour soutenir certaines activités. Dans cette région, les aides directes, les crédits à taux préférentiels et les garanties de crédit et, surtout, les injections de capitaux sont des instruments moins courants. La situation est analogue en Afrique, bien que les incitations fiscales, la franchise de droits pour les intrants et les zones franches soient moins répandues. Le recours aux aides directes, aux crédits à taux préférentiels et aux garanties de crédit est plus fréquent dans les pays industrialisés, bien que les trois pays d'Amérique du Nord utilisent aussi des incitations fiscales.

**Tableau 35**

**Renseignements sur les subventions contenus dans les rapports d'examen des politiques commerciales des Membres, par région et par instrument, 1995-2004**

(nombre de pays)

Régions	Amérique du Nord	Europe occidentale	Europe centrale et orientale	Afrique	Moyen-Orient	Asie	Amérique latine	Total
Nombre de Membres examinés	3	6	6	24	1	17	24	81
Aides directes	2	5	3	7	1	6	8	32
Crédits à des taux préférentiels et garanties	2	2	3	6	0	6	6	25
Injection de capitaux	2	2	2	2	0	4	0	12
Incitations fiscales	3	2	2	14	1	13	22	57
Importation d'intrants en franchise et zones franches	0	1	2	13	1	9	20	46
Autres mesures non spécifiées	1	1	4	8	0	9	3	26

*Source:* Secrétariat de l'OMC, d'après les renseignements extraits des rapports d'examen des politiques commerciales, figurant dans les documents S/WPGR/W/25/Add.1 à 4.

## b) Subventions aux services par sous-secteur

Dans cette sous-section, nous allons examiner l'utilisation des subventions dans plusieurs secteurs de service tels que les transports et les télécommunications, le secteur bancaire, le tourisme et les services audiovisuels. Ce sont les secteurs qui sont généralement présentés comme les plus gros bénéficiaires de subventions dans les rapports d'examen des politiques commerciales. La nature de ces secteurs est très diverse, de même que les raisons de l'octroi de subventions et les instruments employés.

### i) Services de transport

Les pouvoirs publics justifient les subventions au secteur des transports par la poursuite d'objectifs divers. En général, le soutien public aux services de transport est justifié par des défaillances du marché dues à l'existence d'importantes économies d'échelle, par le fait que les services sont fournis en réseau et par la nécessité de fournir un accès universel.<sup>269</sup> Les services de transport sont souvent considérés comme des "biens tutélaires" qui doivent être mis à la disposition de tous. Non seulement ils sont indispensables pour la conduite de presque toutes les autres activités économiques, mais ils sont nécessaires pour répondre aux besoins de la vie quotidienne. C'est pourquoi presque tous les gouvernements se fixent comme objectif d'assurer l'accès universel au réseau de transport à un prix abordable. Des subventions sont accordées pour garantir la fourniture de services dans des lieux et à des heures où elle ne serait pas rentable sans cela. Ainsi, aux États-Unis, avant septembre 2001, le soutien au secteur des transports aériens se limitait essentiellement à l'octroi de subventions fédérales pour la desserte des zones isolées.<sup>270</sup> De même, l'Australie accorde une aide financière aux expéditeurs de marchandises entre la Tasmanie et le continent.

Pour justifier l'octroi de subventions, les pouvoirs publics invoquent aussi plusieurs autres objectifs de politique générale. Ainsi, le subventionnement de certains modes de transports, comme les transports ferroviaires, est justifié par le souci de protéger l'environnement - le transport ferroviaire étant généralement jugé moins polluant que le transport routier. Parmi les autres objectifs déclarés figurent le transfert de technologie et le développement économique. Le Venezuela, par exemple, accorde des réductions de l'impôt sur le revenu aux personnes qui tirent leur revenu de la fourniture de services publics de transport aérien. La loi vise à encourager l'investissement dans la modernisation des flottes conformément aux exigences de protection de l'environnement, dans l'adoption de nouvelles technologies pour la fourniture du service et dans la formation de personnel technique aéronautique.<sup>271</sup>

Il n'existe pas de mesure communément admise des subventions dans le secteur des transports. De nombreux économistes des transports préconisent une définition normative des subventions aux transports, comprenant toutes les subventions "implicites" dues au fait que le prix payé par l'utilisateur n'inclut pas le coût des externalités négatives. Ainsi, il y a une subvention implicite lorsque l'automobiliste n'est pas tenu de payer le coût du dommage qu'il cause à l'environnement (pollution de l'air, bruit, probabilité d'un accident et d'un embouteillage). Dans ce cas, la subvention correspond à la différence entre les recettes totales et les coûts sociaux totaux. Sur la base de cette mesure, on estime que le soutien aux transports routiers et ferroviaires dans l'Union européenne, en Hongrie et en Suisse représentait 40 milliards de dollars en 1998 (Nash et al., 2002) et que le transport ferroviaire est relativement plus subventionné que le transport routier.

<sup>269</sup> Voir aussi les sections C et D.

<sup>270</sup> Les principaux programmes étaient le Programme de subventions aux services aériens essentiels (EAS) du Département des transports (au titre duquel un montant d'environ 100 millions de dollars a été dépensé en 2002) et le Programme pilote de développement des services aériens pour les petites collectivités (environ 20 millions de dollars), pour lequel des crédits ont été alloués pour la première fois pendant l'exercice 2002 (octobre 2001-septembre 2002). Une collectivité peut bénéficier de subventions au titre du programme EAS si elle est éloignée de plus de 112 kilomètres d'un aéroport central de moyenne ou grande taille et si le coût des services est inférieur à 200 dollars par passager (document de l'OMC S/WPGR/W/25/Add.4).

<sup>271</sup> Voir le document de l'OMC S/WPGR/W/25/Add.4.

Bien que séduisant pour les économistes, ce concept est très difficile à concilier avec les finances publiques et la manière dont les autres praticiens définissent les subventions. Nous nous baserons donc, dans cette sous-section, sur des mesures plus "conventionnelles" (c'est-à-dire qui n'incluent pas le coût des externalités) pour faire mieux comprendre l'incidence des subventions dans le secteur. Lorsque l'on analyse les données sur les subventions aux transports, il est essentiel de garder à l'esprit la distinction entre le soutien public au secteur (par exemple le soutien aux opérateurs de chemins de fer privés) et l'investissement public dans l'infrastructure. Les résultats sont très différents selon que l'on inclut ou non cet élément dans la définition utilisée pour évaluer l'incidence des subventions.<sup>272</sup>

D'après des estimations approximatives basées sur une définition des subventions qui comprend les transferts financiers directs, les allègements fiscaux et la fourniture d'infrastructures, les subventions au secteur des transports représentent près du tiers du total des subventions dans les pays de l'OCDE. Les transports sont le secteur le plus subventionné après l'agriculture, alors que, dans les pays non membres de l'OCDE, les subventions aux transports sont beaucoup moins importantes – moins de 10 pour cent des subventions totales. Mais il est difficile d'évaluer la fiabilité de ces estimations.<sup>273</sup>

Les données officielles pour l'UE montrent que les aides d'État au secteur des transports représentent la majeure partie du total des aides d'État. En 2001, 46 pour cent des aides d'État sont allés aux transports. De plus, en 2003, la plus grosse part (15 pour cent) des fonds structurels de l'UE a été allouée à l'infrastructure de transport. Les aides d'État accordées dans l'UE à l'ensemble du secteur des transports, à l'exclusion des chemins de fer, se sont élevées en moyenne à 1,5 milliard d'euros par an pendant la période 2001-03, en augmentation de 50 pour cent par rapport à la période 1999-2001. Il est intéressant de noter que le soutien au secteur des transports dans l'UE a été motivé principalement par la nécessité de développer le réseau de transport européen afin de réduire les coûts de transport entre les États membres et d'approfondir l'intégration.

Dans le cas des services de transport aérien, les aides d'État ont fortement diminué après la libéralisation. Elles sont passées de plus de 2,5 milliards d'euros en 1994 et 1995 à 265 millions d'euros en moyenne annuelle pendant la période 2001-03. Le soutien a augmenté pendant cette période par rapport à la période précédente (1999-2001) en raison de l'adoption de mesures spéciales après le 11 septembre 2001 (voir le document de l'OMC WT/TPR/S/126). Pour aider le secteur national des transports aériens, le gouvernement fédéral des États-Unis a mis des fonds à la disposition des transporteurs pour compenser les pertes occasionnées par les attentats.<sup>274</sup> À la fin de ce programme, le 31 décembre 2002, le Département des transports avait transféré au total un peu plus de 4,6 milliards de dollars à 426 transporteurs aériens américains. Outre les subventions fédérales, la loi mettait à la disposition des compagnies aériennes des garanties de prêt fédérales à hauteur de 10 milliards de dollars.<sup>275</sup> En octobre 2003, le montant des garanties engagées était de l'ordre de 1,6 milliard de dollars.

D'une manière générale, l'analyse de la motivation des subventions au secteur des transports varie selon les pays. Prenons, par exemple, le cas du transport maritime. Dans le rapport d'examen de la politique commerciale du Chili établi en 1997, il est dit qu'en général, les services de transport maritime ne sont pas subventionnés, à l'exception du transport par cabotage vers des régions isolées où la demande est insuffisante pour justifier l'existence d'un service régulier. En République de Corée, les subventions au transport maritime sont motivées par des objectifs de développement régional; au Japon, elles visent à faire face à la concurrence des pays qui accordent un traitement fiscal préférentiel à leurs compagnies maritimes. En Inde, elles sont motivées par la nécessité de développer le secteur; en Indonésie, des incitations à l'investissement, telles que des exonérations de l'impôt sur les bénéfices, de la TVA et de la taxe sur les produits de luxe, sont accordées aux nouveaux investisseurs dans les industries dites "pionnières", comme le transport maritime et le transport aérien.

<sup>272</sup> Certains pays ont notifié à l'OMC leurs subventions aux transports, mais le nombre de pays concernés est très limité. L'une des raisons en est que, comme il s'agit de subventions d'infrastructure, elles n'entrent pas dans la définition des subventions selon l'OMC.

<sup>273</sup> Les données concernent la période 1994-98 et sont tirées de van Beers et de Moor (2001), tableau 3.1.

<sup>274</sup> Le texte de la Loi sur la sécurité du transport aérien et la stabilisation du système est disponible à l'adresse suivante: <http://www.treas.gov/offices/domestic-finance/atsb/hr2926.pdf>.

<sup>275</sup> Voir, par exemple, US General Accounting Office, GAO (2001).

## ii) Télécommunications

Les services de télécommunication ont été largement libéralisés à la fin des années 90 et au début des années 2000. Alors qu'au début des années 90, la plupart des services étaient fournis par des monopoles (publics ou privés), en 2004, il n'existait plus de monopole pour la fourniture des services de réseaux fixes dans les pays de l'OCDE. Ce processus de libéralisation est allé de pair avec la mise en place de réglementations garantissant l'accès universel. La concurrence croissante empêche de plus en plus les fournisseurs de subventionner indirectement la fourniture de services locaux à l'aide des recettes provenant des prix excessifs pratiqués pour les services interurbains et internationaux.

Presque tous les pays ont comme objectif de politique publique d'assurer l'accès universel aux services de télécommunication.<sup>276</sup> Mais il y a une différence importante entre les pays développés et les pays en développement quant à la définition des objectifs en la matière. Dans les pays développés, l'objectif est de faire en sorte que les services soient "abordables" pour tous, alors que dans les pays en développement, il s'agit d'assurer la "disponibilité" des services, notamment en étendant l'infrastructure de télécommunication.

Les pays ont adopté des mesures différentes pour assurer l'accès universel en fonction de l'importance de la concurrence dans le secteur, de la maturité du réseau, de l'existence d'autres infrastructures et des renseignements disponibles sur le coût de l'accès universel.<sup>277</sup> La facture de la fourniture de services universels est à la charge soit de l'opérateur historique (comme au Royaume-Uni, en Suède, en Finlande et au Japon), soit des nouveaux arrivants, soit de l'État par le biais de subventions.<sup>278</sup>

On observe une tendance générale à réduire les subventions publiques pour la fourniture de services universels. D'après une étude de l'OCDE (2003c), les subventions directes aux services téléphoniques universels sont en diminution dans les pays de l'OCDE. Ainsi, en Australie<sup>279</sup>, la subvention accordée par l'État à Telstra au titre de son obligation de service universel a été ramenée de 548 millions de dollars australiens en 1998 à environ 280 millions de dollars australiens en 1999 et 2000, et elle a continué de baisser les années suivantes, tombant à 231,7 millions de dollars australiens en 2004.<sup>280</sup> Toutefois, depuis peu, la question d'étendre la définition du service universel à d'autres services que la téléphonie vocale de base, comme les appels d'urgence, les services longue distance, les renseignements et Internet à haut débit, pose à nouveau le problème des politiques de soutien public dans le secteur des télécommunications.<sup>281</sup>

Le Canada offre un autre exemple de la diminution des subventions directes pour l'accès universel. En novembre 2000, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a établi un mécanisme national de perception de contributions fondées sur les recettes, par lequel les entreprises versent un pourcentage de leurs recettes prises en considération aux fins de la contribution. Cette contribution doit servir à financer les services téléphoniques locaux dans les régions où ils coûtent cher (régions rurales et éloignées). Mis à part ces subventions, toutes les subventions croisées ont été éliminées dans le secteur des télécommunications, et les services concurrentiels offerts par les opérateurs historiques ne sont pas subventionnés par d'autres services monopolistiques ou quasi monopolistiques.

<sup>276</sup> Voir aussi la section D.

<sup>277</sup> D'autres études sur les tendances et les pratiques en matière de service universel se trouvent sur le site Web suivant: <http://www.itu.int/ITU-D/treg/related-links/links-docs/uso.html>.

<sup>278</sup> Il faut noter que, dans ce cas, les subventions profitent indirectement au consommateur, par l'intermédiaire de l'entreprise, et non au secteur.

<sup>279</sup> Document de l'OMC WT/TPR/S/104, page 145, paragraphe 98.

<sup>280</sup> Ces chiffres équivalent à environ 372, 176 et 165 millions de dollars EU, respectivement, pour 1998, 1999 et 2004.

<sup>281</sup> OCDE (2003c).

Dans l'ensemble du monde, le financement des obligations de service universel est assuré de plus en plus au moyen de fonds de service universel (FSU). Inauguré au Chili et au Pérou, ce système est considéré de plus en plus comme la meilleure solution dans les pays développés comme dans les pays en développement.<sup>282</sup> Plus de 60 pays dans le monde ont mis en place des FSU. En général, le fonds est financé par une taxe prélevée sur les opérateurs de télécommunication, par des recettes fiscales générales, par la vente de ressources (privatisation, par exemple) ou par la vente de licences, comme c'est le cas, entre autres, aux États-Unis. En Europe, la France et l'Italie ont établi des FSU. Le tableau 36 donne une indication de la fréquence des FSU dans certains pays d'Amérique latine. Parmi les pays mentionnés dans le tableau, le Chili et El Salvador recourent principalement à des subventions publiques pour financer les FSU. L'encadré 11 de la section D donne de plus amples renseignements sur l'expérience chilienne.

**Tableau 36**  
**Fonds de service universel dans certains pays d'Amérique latine**  
(en millions de dollars)

Pays	Autorité de régulation	Source de financement	Période considérée	Subvention maximale disponible	Subvention accordée
Chili	Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones	Budget de l'État	1995-97	24.2	10.2
			1998-99	14.4	9.8
			2000	1.9	1.8
El Salvador	Fonds d'investissement dans la téléphonie	Budget de l'État	2002	...	5.5
Pérou	Fondo de Inversión en Telecomunicaciones	Prélèvement de 1 pour cent sur les opérateurs	1998	4.0	1.7
			1999-2003	50.0	11.0
			2002-04	59.5	27.8
Colombie	Fondo de Comunicaciones	Prélèvement de 5 pour cent sur les opérateurs et contribution de l'État	1999-2003	70.6	31.8
Guatemala	Fondo para el Desarrollo de la Telefonía	Vente aux enchères du spectre <sup>a</sup>	1998	...	1.5
			1999	...	4.5
République dominicaine	Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones	Prélèvement de 2 pour cent sur les opérateurs	2001	3.8	3.4

<sup>a</sup> La loi sur le spectre du Guatemala a été efficace, car elle reconnaissait des droits de propriété sur les ondes radioélectriques, faisant de celles-ci une nouvelle ressource. En un mot, la réforme du spectre a entraîné la création de titres d'usufruit. Toute personne ou société, nationale ou étrangère, pouvait demander un titre sur une bande de fréquence non attribuée à d'autres. Les ventes aux enchères ont rapporté 100 millions de dollars, dont 70 pour cent ont été utilisés par l'État pour subventionner les services téléphoniques ruraux (The Wall Street Journal, What Guatemala Can Teach the FCC, 27 décembre 2002).

Source: Intelcom Research, Universal Access Funds and Universal Service Funds: insights and experience of international best practice, Juillet 2005.

Il existe aussi des FSU dans certains pays africains, comme Madagascar, la Mauritanie, le Niger et le Togo.<sup>283</sup> Les renseignements fournis dans les rapports d'examen des politiques commerciales indiquent que le Botswana et la Namibie ont l'intention de créer des FSU.

<sup>282</sup> Le mécanisme adopté au Pérou, qui repose sur le principe de "l'offre la plus basse l'emporte", a donné d'excellents résultats. Selon ce principe, l'argent provenant des prélèvements obligatoires sur les recettes des opérateurs de télécommunication, du budget de l'État, des redevances sur les services d'interconnexion, des taxes payées par les abonnés ou du financement accordé par des organismes de développement internationaux est confié à une institution qui organise des appels à la concurrence pour l'attribution de licences pour la fourniture au moins d'un service minimum spécifique dans une zone géographique donnée. Par exemple, pour le projet pilote exécuté au Pérou (2000), le soumissionnaire retenu demandait une subvention inférieure de 41 pour cent à l'estimation de l'organisme de surveillance (Osiptel) et inférieure de 74 pour cent à l'offre précédente de l'opérateur historique. Et surtout, ce mécanisme de financement a attiré un volume important d'investissements privés supplémentaires. Le projet pilote a nécessité une subvention de seulement 11 dollars par habitant, tout en mobilisant un investissement privé d'environ 22 dollars par habitant. Au Chili, chaque dollar de la subvention unique versée par l'État a attiré 20 dollars d'investissement privé dans de nouvelles installations rurales.

<sup>283</sup> Voir UIT (2000).



Les renseignements tirés de ces rapports semblent indiquer que si en Amérique du Nord, en Europe occidentale, en Amérique latine (à l'exception des Caraïbes) et en Afrique, les subventions au secteur des télécommunications visent principalement à assurer l'accès universel, l'objectif déclaré en Asie et dans les pays des Caraïbes est de développer le réseau (par exemple Singapour, Saint-Kitts-et-Nevis), de créer des emplois (Trinité-et-Tobago) et de favoriser l'investissement (Inde). Il est intéressant de noter que les incitations en faveur du développement du secteur des télécommunications consistent notamment à créer des parcs technologiques (Saint-Kitts-et-Nevis), des zones d'activité (Trinité-et-Tobago) et des zones franches industrielles (Sainte-Lucie).

### iii) *Tourisme*

D'après les renseignements tirés des rapports d'examen des politiques commerciales, le secteur du tourisme est l'un des principaux bénéficiaires des subventions aux services. Des programmes de subventions destinés au tourisme sont mentionnés dans 62 des 97 rapports établis entre janvier 1995 et février 2004. De nombreux pays en développement considèrent le tourisme comme un secteur à fort potentiel de croissance, et les gouvernements tiennent à l'encourager au moyen de subventions. C'est notamment le cas en Afrique, région réputée pour la qualité de ses ressources touristiques, mais où le secteur est loin de réaliser pleinement son potentiel, malgré les chiffres de croissance prometteurs enregistrés au début de cette décennie.<sup>284</sup>

Le tableau 37 donne des renseignements sur les subventions au tourisme classés en fonction de l'objectif déclaré de l'autorité qui accorde les subventions. Il révèle que, dans les programmes de subventions d'un certain nombre de pays africains Membres, le tourisme est expressément mentionné comme l'un des secteurs visés dans le cadre de la stratégie de développement du pays. C'est également le cas dans un certain nombre de pays d'Asie et d'Amérique latine. Dans certains pays, les programmes de subventions visent les industries exportatrices en général, et le secteur du tourisme est expressément mentionné dans ce contexte. L'insuffisance de l'infrastructure est souvent invoquée pour expliquer les résultats peu satisfaisants de ce secteur dans les pays en développement. De nombreux pays Membres d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine ont recours à des subventions pour encourager l'investissement dans l'infrastructure nécessaire au secteur du tourisme.

Dans les pays industrialisés, les subventions au tourisme sont aussi fréquemment utilisées à des fins de développement, même s'il s'agit plutôt du développement régional. Le graphique 14, établi sur la base de renseignements provenant de la base de données sur les mesures de soutien de l'Union européenne, montre que de loin la majeure partie du soutien au secteur touristique est fournie dans le cadre de programmes de développement régional, ce qui signifie que ce soutien est destiné à l'industrie touristique d'une région particulière. De plus, les mesures de soutien sont souvent axées sur les PME. Bien que les renseignements fournis par les rapports d'examen des politiques commerciales et par la base de données sur les mesures de soutien de l'UE ne soient pas directement comparables et ne soient pas nécessairement représentatifs de la situation mondiale, la présente analyse montre que la nature des activités visées dans le secteur du tourisme peut être très différente selon qu'il s'agit de pays industrialisés ou de pays en développement.

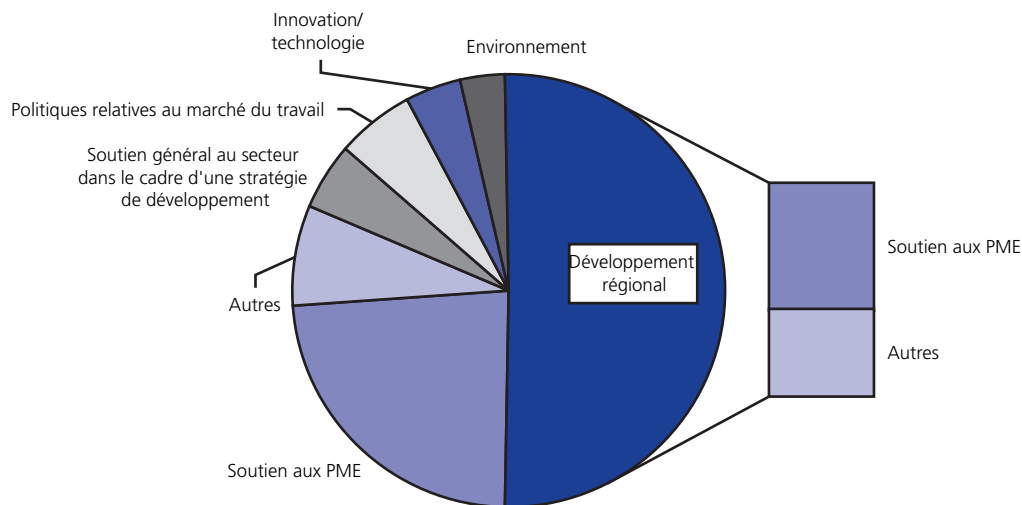
<sup>284</sup> Christie et Crompton (2001). Au cours de la dernière décennie, le taux de croissance annuel des arrivées internationales de touristes en Afrique a eu tendance à dépasser celui du reste du monde. L'Afrique est la seule région où ce taux a été positif en 2001, 2002 et 2003, trois années particulièrement difficiles pour l'industrie touristique (OMT, 2005).

**Tableau 37**  
**Subventions au tourisme par région et par objectif déclaré**

	Amérique du Nord et Europe occidentale	Europe centrale et orientale	Afrique et Moyen-Orient	Asie	Amérique latine	Total
Tourisme comme stratégie de développement	Turquie		Lesotho Nigéria		République dominicaine République bolivarienne du Venezuela Barbade	6
Soutien aux exportateurs			Zambie	Philippines	République bolivarienne du Venezuela	3
Soutien pour infrastructure	Canada Turquie	République tchèque	Niger Égypte Sénégal Afrique du Sud	Brunéi, D. Macao, Chine Sri Lanka Inde	Uruguay Îles Salomon	13
Soutien à l'investissement hôtelier	Suisse		Zambie Burundi Maroc Nigéria Gambie Madagascar Ghana Maurice Ouganda Botswana Lesotho Kenya	Thaïlande	République bolivarienne du Venezuela Honduras Guyana Costa Rica Dominique Grenade Saint-Kitts-et-Nevis Sainte-Lucie Saint-Vincent-et-les Grenadines Haïti Jamaïque Îles Salomon Trinité-et-Tobago Nicaragua Barbade	29
Soutien à la commercialisation	Canada Turquie Suisse Liechtenstein	Slovénie	Maroc Maurice Afrique du Sud Sénégal	Thaïlande Indonésie	Honduras Saint-Vincent-et-les Grenadines Barbade	14
Écotourisme + préservation du patrimoine culturel	Turquie		Burundi Gabon Gambie Afrique du Sud	Brunéi Darussalam Thaïlande Singapour		8
Transports			Maroc Botswana Égypte Sénégal	Macao, Chine	Costa Rica République bolivarienne du Venezuela Honduras	8
Soutien aux PME	Suisse	République slovaque	Gabon		Trinité-et-Tobago	4
Formation	Turquie		Maroc Botswana		Costa Rica	4
Politique relative au marché du travail			Botswana Sénégal		Haïti	3
Objectif non mentionné expressément	Islande	Bulgarie	Israël Mauritanie Mozambique Cameroun Guinée Malawi Tanzanie	Australie Nouvelle-Zélande Hong Kong, Chine Indonésie (sauvetage)	Guatemala Argentine Pérou	16

Source: Secrétariat de l'OMC, d'après les renseignements extraits des rapports d'examen des politiques commerciales, figurant dans les documents S/WPGR/W/25/Add.1 à 4.

**Graphique 14**  
**Soutien de l'Union européenne (15) au tourisme par objectif**  
(en pourcentage du nombre total de programmes)



Source: Commission européenne, Base de données sur les mesures de soutien.

#### iv) Services financiers

Les services financiers comprennent cinq grandes catégories de services: les services bancaires, les services d'assurance, la gestion de titres, la gestion d'actifs et l'information financière. Dans le passé, ces cinq types de services correspondaient à des catégories d'établissements financiers. Par exemple, la principale activité d'une banque était traditionnellement l'acceptation de dépôts et l'octroi de prêts. Aujourd'hui, ces services sont également fournis par les marchés financiers et par des établissements financiers non bancaires, tandis qu'une part croissante des recettes des banques provient de services rémunérés tels que la garantie, les opérations boursières, le courtage et le conseil en matière de fusions et acquisitions.

Les données disponibles sur la fréquence des subventions provenant de sources nationales ou supranationales, telles que les données de l'UE sur les aides d'État et celles de la Commission de la productivité australienne, ne font pas de distinction entre les services bancaires et les autres services financiers. Nous traiterons donc l'ensemble du secteur globalement. Toutefois, les renseignements fragmentaires figurant dans les rapports d'examen des politiques commerciales indiquent que les subventions au secteur financier sont concentrées dans le secteur bancaire.

Le tableau 38 donne des renseignements sur les subventions au secteur financier classés en fonction de l'objectif déclaré de l'autorité qui accorde les subventions. Il révèle que dans toutes les régions, une aide est accordée au secteur bancaire, à des fins de sauvetage ou de restructuration. Toutefois, en Europe centrale et orientale et en Amérique latine, l'objectif est de soutenir la restructuration dans le cadre des privatisations, tandis qu'en Europe et en Asie, il est d'aider les banques à s'adapter aux normes internationales en matière de fonds propres ou d'apporter un soutien aux banques qui fusionnent. Les pays asiatiques figurent parmi ceux qui mentionnent expressément la promotion des opérations bancaires offshore comme l'un des objectifs des subventions au secteur financier. Les pays africains sont les plus nombreux à citer comme objectif le soutien des établissements financiers qui démarrent, le soutien des investissements dans le microfinancement et la promotion des investissements étrangers directs.

**Tableau 38**  
**Subventions aux services financiers par objectif et par région**

	Amérique du Nord et Europe occidentale	Europe centrale et orientale	Afrique et Moyen-Orient	Asie	Amérique latine
Financement des coûts de restructuration liés à la privatisation		République tchèque			Brésil
Incitations à la restructuration, y compris fusions et respect des normes minimales de fonds propres	Turquie	Pologne		Malaisie Inde	
Sauvetage des établissements en difficulté	Norvège CE		Brunéi Darussalam	Indonésie Thaïlande	République bolivarienne du Venezuela Mexique Paraguay Pérou
Aide aux établissements financiers ayant des créances douteuses excessives	États-Unis	République slovaque		Inde Corée, Rép. de	
Création de banques régionales et rurales		Pologne	Ghana		
Soutien des politiques publiques	États-Unis				
Développement des régions défavorisées					Trinité-et-Tobago
Développement du secteur par la promotion de la R-D et de l'investissement				Australie Singapour	
Promotion des activités bancaires offshore	Chypre		Maurice Maroc	Thaïlande Singapour Macao, Chine Australie	Jamaïque Barbade
Promotion des banques de micro-crédit			Tanzanie		
Support start-ups			Union douanière d'Afrique australe		
Promotion de l'investissement étranger direct			Ouganda		
Stabilisation du prix des actions				Hong Kong, Chine	
Autres, non spécifié	CE Suisse et Liechtenstein		Gambie	Nouvelle-Zélande	Brésil Uruguay Costa Rica Sainte-Lucie Saint-Vincent-et-les Grenadines

Source: Secrétariat de l'OMC, d'après les renseignements extraits des rapports d'examen des politiques commerciales, figurant dans les documents S/WPGR/W/25/Add.1 à 4.

Dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement, les banques ont souvent bénéficié d'une aide à la restructuration pendant le processus de privatisation. Plus généralement, les pouvoirs publics interviennent pour renflouer une banque en difficulté, afin d'éviter qu'elle ne ferme ou que ses actifs ne soient vendus à de nouveaux investisseurs. Le "risque systémique" lié à la fermeture des banques est le plus souvent invoqué pour justifier l'intervention publique. Il existe différentes définitions du risque systémique.<sup>285</sup> La Banque des règlements internationaux (BRI) le définit comme "le risque que l'inexécution par un participant de ses obligations contractuelles n'entraîne la défaillance d'autres participants, avec une réaction en chaîne conduisant à des difficultés financières plus générales". Cela peut arriver, par exemple, si la banque A est dans l'incapacité de rembourser un prêt ou un dépôt ou d'effectuer un autre paiement à la banque B. Ce défaut de paiement entraîne une perte plus élevée que le capital de B et empêche B d'honorer ses paiements à l'égard de la banque C, qui subit ainsi une perte plus élevée

<sup>285</sup> Voir, par exemple, Kaufman et Scott (2000).

que son capital, et ainsi de suite. Il faut noter que les banques, en particulier à l'intérieur d'un pays, tendent à être étroitement liées entre elles par des dépôts et des prêts interbancaires. Plus la banque en difficulté est importante, plus le risque de crise systémique est grand. On pourrait donc dire que certaines banques bénéficient de garanties implicites de l'État au motif qu'elles sont "trop grandes pour faire faillite". Cette garantie implicite peut leur conférer un avantage compétitif, par exemple parce qu'elle influe positivement sur leur notation.<sup>286</sup>

Dans l'Union européenne, par exemple, le secteur financier figure en bonne place parmi les secteurs qui reçoivent des aides d'État. Entre 1995 et 2003, le nombre d'aides d'État approuvées pour tous les secteurs était de 86, dont pour des 34 sauvetages et 53 pour des restructurations.<sup>287</sup> Le secteur qui a reçu le plus d'aides au sauvetage et à la restructuration est celui de la construction et de l'ingénierie (dix sociétés), suivi par le secteur des services financiers (neuf sociétés) et le secteur des machines et biens d'équipement (huit sociétés). Dans le secteur financier, la plupart des aides étaient destinées à la restructuration.<sup>288</sup> Elles concernaient des banques de différents pays, parmi lesquelles: Banco di Sicilia et Sicilcassa, Banesto, Crédit Lyonnais, Crédit Agricole et Westdeutsche Landesbank.<sup>289</sup>

Les données relatives aux types d'instrument utilisés pour subventionner le secteur financier montrent que ces instruments varient selon les pays. Dans l'UE, la plupart des subventions au secteur financier prennent la forme de prises de participation, tandis que les prêts à des conditions de faveur, les garanties de crédit et les exonérations fiscales ne représentent qu'une toute petite part des subventions totales au secteur. Par contre, en Australie, des données nationales indiquent qu'environ 90 pour cent de l'aide totale au secteur financier prend la forme d'allègements fiscaux.

Pour donner une idée de l'utilisation des divers instruments selon les régions, le tableau 39 énumère les pays pour lesquels des subventions au secteur financier ont été relevées dans les rapports d'examen des politiques commerciales, par type d'instrument. Bien que ces données soient limitées<sup>290</sup>, le tableau montre que les subventions au secteur financier sous forme de participation au capital semblent plus concentrées en Asie et en Europe occidentale, tandis que les avantages fiscaux sont relativement plus fréquents dans les pays d'Afrique et des Caraïbes. Il existe en Allemagne un troisième type d'aide, qui consiste à accorder des garanties institutionnelles à certaines banques publiques.<sup>291</sup>

**Tableau 39**  
**Formes de subventions au secteur financier**  
(nombre de pays)

	Aides directes	Crédits à des taux préférentiels et garanties	Injection de capitaux	Incitations fiscales	Importation d'intrants en franchise et zones franches	Autres mesures non spécifiées	Nombre de Membres examinés
Amérique du Nord	...	1	...	1	...	...	3
Europe occidentale	...	1	2	1	...	...	6
Europe centrale et orientale	1	2	1	1	...	2	6
Afrique et Moyen-Orient	1	...	...	3	4	1	25
Asie et Océanie	1	2	4	7	2	2	17
Amérique latine et Caraïbes	1	1	1	4	5	1	24

Source: Secrétariat de l'OMC, d'après les renseignements extraits des rapports d'examen des politiques commerciales, figurant dans les documents S/WPGR/W/25/Add.1 à 4.

<sup>286</sup> La notation AAA que les organismes de notation attribuent aux Landesbanken allemandes est liée, par exemple, aux garanties institutionnelles dont elles jouissent. Il faut cependant noter que ces garanties sont explicites.

<sup>287</sup> London Economics (2004).

<sup>288</sup> Les aides au sauvetage sont des aides à court terme destinées à maintenir à flot une entreprise en difficulté pendant la période nécessaire pour mettre sur pied un plan de restructuration ou de liquidation. Elles doivent être remboursées dans un délai de 12 mois. Les aides à la restructuration, au contraire, doivent reposer sur un plan réalisable, cohérent et de grande portée destiné à rétablir la viabilité à long terme de l'entreprise.

<sup>289</sup> On trouvera un exposé détaillé dans Ehlermann et Everson (1999).

<sup>290</sup> Voir l'encadré 12.

<sup>291</sup> Voir l'encadré 1 de la section B pour un aperçu des types d'instruments de subventionnement employés dans le secteur bancaire.

## v) Services audiovisuels

D'après la classification employée pour inscrire dans les listes les engagements au titre de l'AGCS, le secteur audiovisuel comprend les services relatifs aux films cinématographiques (production, distribution et projection, par exemple), les services de radio et de télévision, et les services d'enregistrement sonore.<sup>292</sup> Généralement, les pouvoirs publics justifient leur intervention dans ce secteur, y compris au moyen de subventions, par la poursuite d'objectifs culturels tels que la promotion de la culture nationale ou régionale ou d'une culture minoritaire, ou la protection du patrimoine culturel, de la cohésion sociale et des langues. Les interventions peuvent prendre la forme de quotas de contenus nationaux, de restrictions à l'attribution de licences, de limitations à la participation étrangère et d'obligations réglementaires de transmission ou de diffusion publique, selon les secteurs et les juridictions. Les subventions sous forme de versements directs, d'avantages fiscaux ou de prêts à des taux préférentiels sont souvent accordées pour soutenir les programmes de télévision ou les enregistrements sonores, mais elles sont surtout répandues dans l'industrie cinématographique.

Le principe de base des programmes de subventions dans le secteur audiovisuel semble être la promotion de certains contenus nationaux. L'aide est axée sur les activités de production, mais aussi, plus précisément, sur la distribution, l'exposition, la formation, la promotion, l'écriture de scénarios ou l'emploi de nouvelles technologies. Les sources de financement varient selon les pays. Dans bien des cas, l'aide est accordée par l'État ou par un organisme financé par l'État, parfois au niveau infranational, alors que dans d'autres, elle prend la forme d'obligations d'investir dans la production nationale, imposées aux distributeurs de programmes par satellite ou par câble, ou de prélèvements sur les recettes d'entrée des cinémas, les redevances audiovisuelles et les recettes des loteries destinés à soutenir la production locale. En général, des subventions ne sont accordées que si certains critères de nationalité sont respectés, en plus de l'obligation pour le bénéficiaire d'être établi sur le territoire où la subvention est accordée. Les définitions peuvent varier et prendre en compte de différentes manières l'internationalisation de la production. Les critères peuvent être une combinaison des éléments suivants: propriété et contrôle de la société qui produit les contenus par des intérêts nationaux, nationalité du directeur, du personnel ou des auteurs, pertinence ou sensibilité nationale du contenu, ou lieu de tournage ou de production. Une tendance plus récente, dans le secteur cinématographique en particulier, consiste à offrir des avantages pour inciter les sociétés de production étrangères à tourner des films sur le territoire national.

Les données sur les subventions au secteur audiovisuel proviennent essentiellement de sources nationales et sont difficiles à comparer. Les renseignements disponibles, qui émanent principalement de certains pays développés, laissent penser que le secteur reçoit des subventions considérables. En Australie, par exemple, les subventions moyennes à l'industrie cinématographique pendant la période 2001-04 ont représenté plus de 15 pour cent des subventions totales aux services. Les données disponibles indiquent aussi que ces subventions ont augmenté avec le temps.<sup>293</sup>

Une autre source de données concernant les subventions au secteur audiovisuel se trouve dans une étude récente de l'Observatoire européen de l'audiovisuel (OEA) publiée avec le concours de la Banque européenne d'investissement (2004). Cette étude donne des informations sur le financement public du secteur audiovisuel en Europe, ce financement étant défini comme les fonds alloués par les organismes publics au secteur du cinéma et de la télévision, c'est-à-dire qu'il comprend des fonds qui ne proviennent pas du budget de l'État ou des collectivités locales.<sup>294</sup> Elle indique que le financement public du secteur du cinéma et de la télévision a eu tendance à augmenter en Europe entre 1998 et 2002. Depuis 1999, dans l'UE (15), les organismes de financement publics dépensent chaque année plus de 1 milliard d'euros pour soutenir diverses activités dans le secteur du cinéma, de la télévision et du multimédia. Les cinq plus grands pays (Allemagne, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni) représentent 72 pour cent du total européen. La France représentait à elle seule 46 pour cent du financement public direct en 2002. Au niveau de l'UE, le programme MEDIA est doté

<sup>292</sup> Voir la Classification sectorielle des services (document de l'OMC MTN.GNS/W/120).

<sup>293</sup> Australian Government Productivity Commission (2004), Trade and Assistance Review 2003-04.

<sup>294</sup> Les autres sources de financement sont notamment les taxes sur les billets de cinéma, les prélèvements sur les opérateurs de télévision par câble, les contributions directes des sociétés de télévision, etc.

d'un budget d'environ 400 millions d'euros (période 2001-2005) pour le soutien du secteur audiovisuel. Ce programme vise à améliorer la compétitivité du secteur audiovisuel européen sur les marchés européens et internationaux, à promouvoir la diversité linguistique et culturelle en Europe et à favoriser la circulation transnationale des œuvres européennes.

Concrètement, pour de nombreux pays, les subventions au secteur audiovisuel sont l'un des instruments employés pour promouvoir les contenus nationaux et poursuivre des objectifs culturels. Elles sont souvent associées à des restrictions telles que des quotas de contenus ou les limitations concernant la participation étrangère. Par exemple, le soutien que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) apporte à l'industrie phonographique est assorti d'exigences concernant le temps de diffusion d'œuvres canadiennes et en langue française, de mesures pour développer le talent canadien et de l'obligation d'offrir des avantages concrets à l'industrie musicale pour certains transferts de propriété. Par exemple, il est demandé aux titulaires de licences de radio privée de prendre des engagements financiers pour contribuer au développement du talent canadien dans le cadre de leurs demandes de renouvellement.

Les avis varient sur la nécessité de l'intervention des pouvoirs publics ou sur son efficacité pour atteindre des objectifs culturels.<sup>295</sup> Par exemple, certains la justifient au motif qu'il est nécessaire de protéger l'industrie nationale et d'assurer la production de contenus audiovisuels nationaux car ils contribuent à la cohésion sociale ou à l'identité sociale, tandis que d'autres estiment qu'il ne faut pas limiter le choix des consommateurs, la concurrence et les échanges parce que cela peut être contreproductif du point de vue culturel et inefficace du point de vue économique.

---

<sup>295</sup> Voir la section D.