



FONDS MONÉTAIRE
INTERNATIONAL



ORGANISATION
MONDIALE
DU COMMERCE



GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE



Subventions, commerce et coopération internationale

Contribution établie par des fonctionnaires de
la Banque mondiale, du FMI, de l'OCDE et de l'OMC



**FONDS MONÉTAIRE
INTERNATIONAL**



**ORGANISATION
MONDIALE
DU COMMERCE**



GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

Subventions, commerce et coopération internationale

Contribution établie par des fonctionnaires de
la Banque mondiale, du FMI, de l'OCDE et de l'OMC

Copyright ©2022

Banque mondiale, Fonds monétaire international, Organisation de coopération et de développement économiques et Organisation mondiale du commerce

ISBN 9789287072313 (version imprimée)

9789287072320 (version PDF)

Contribution approuvée par

Jeromin Zettelmeyer, Directeur adjoint du Département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation du FMI; Mona Haddad (Directrice mondiale du pôle Commerce, investissement et compétitivité à la Banque mondiale (Banque mondiale); Secrétaire général (OCDE); et Anabel González, Directrice générale adjointe (OMC).

Contribution établie par des fonctionnaires de la Banque Mondiale, du FMI, de l'OCDE et de l'OMC. En ce qui concerne la Banque mondiale, les constatations, interprétations et conclusions exprimées dans cet ouvrage ne reflètent pas nécessairement les vues de la Banque mondiale, de son Conseil des Administrateurs ou des gouvernements que ceux-ci représentent. En ce qui concerne le FMI, les vues exprimées ici sont celles des auteurs et ne doivent pas être interprétées comme étant celles du FMI, de son Conseil d'administration, des gouvernements membres ou de toute autre entité mentionnée. En ce qui concerne l'OCDE, le rapport est établi sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE, et les opinions et arguments qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'Organisation. En ce qui concerne l'OMC, le présent ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétariat de l'OMC. Les opinions qui y sont exprimées et les arguments qui y sont employés ne reflètent pas nécessairement les opinions ou les points de vue des Membres de l'OMC.

Le présent document ainsi que toute donnée et toute carte qu'il peut contenir sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur un territoire, du tracé des frontières et des limites internationales et du nom de tout territoire, ville ou région. Les noms des pays et territoires utilisés dans la publication conjointe suivent la pratique du FMI.

Les questions relatives aux droits et licences, y compris les droits subsidiaires, doivent être présentées à la Division des publications du FMI, Fonds monétaire international, 700 19th St., NW, Washington, D.C. 20431, États-Unis; Téléphone: 202-623-7430; adresse électronique: copyright@IMF.org

Les commandes de publications peuvent être passées en ligne à <http://onlinebookshop.wto.org>, ou par courrier électronique à l'adresse: publications@wto.org

Table des matières

Glossaire	v
Résumé analytique	vii
I. Introduction	1
II. Subventions: conception, motivations et impact	4
III. Situation des mesures de subvention dans le monde	10
IV. Les règles multilatérales existantes	18
A. Disciplines de l'Accord SMC en matière de subventions.....	18
B. Les disciplines de l'Accord sur l'agriculture en matière de subventions.....	21
C. Les règles sur les subventions énoncées dans l'Accord général sur le commerce des services (AGCS).....	22
D. Les règles de l'OCDE en matière de crédit à l'exportation.....	24
V. Le débat international sur les politiques	26
VI. Domaines d'action prioritaires	30
A. Transparence et analyse.....	31
B. Faire avancer la consultation et le dialogue.....	34
C. Règles et normes.....	34
VII. Observations finales	38
ENCADRÉS	
Encadré 1. Rapports internationaux récents concernant les subventions.....	2
Encadré 2. Réforme fiscale et incitations fiscales à l'échelon international.....	8
Encadré 3. Importance relative du financement à des taux inférieurs au marché.....	13
Encadré 4. Dispositions des accords commerciaux bilatéraux et régionaux en matière de subventions.....	19
Encadré 5. Transparence et surveillance des subventions.....	20
Encadré 6. Article XV de l'AGCS sur les subventions.....	23
Encadré 7. Mécanismes de discussions gouvernementales existants au sein des organisations internationales.....	36
FIGURES	
Figure 1. Interventions par type de mesure, 2009-2021.....	10
Figure 2. Nombre annuel d'enquêtes engagées en matière de droits compensateurs, 2007-2019.....	11
Figure 3. Part des programmes aux échelons central et sous-central dans les principales entités déclarantes, 2018.....	12
ANNEXES	
Annexe A. Le champ d'application de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires: Définition d'une subvention et spécificité.....	39
Annexe B. Mesures de soutien autorisées sans limites au titre de l'Accord sur l'agriculture.....	42
Annexe C. Matrice indicative de l'OCDE sur les mesures de soutien, et exemples représentatifs.....	43
Annexe D. Soutien budgétaire à l'agriculture.....	44
Annexe E. Principales données et sources d'informations internationales sur les subventions.....	47
Références	49

Glossaire

ACPr	Accord commercial préférentiel
AGCS	Accord général sur le commerce des services (OMC)
AIE	Agence internationale de l'énergie
ALE	Accord de libre échange
APEC	Forum de coopération économique Asie-Pacifique
BAuD	Banque asiatique de développement
BEPS	Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices
BID	Banque interaméricaine de développement
CM12	Douzième Conférence ministérielle de l'OMC
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CPC	Classification centrale de produits
FAO	Organisation pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Forum économique mondial
FMI	Fonds monétaire international
G-20	Groupe des pays du G-20
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (OMC)
IED	Investissement étranger direct
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
MACF	Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières
MGS	Mesure globale de soutien (OMC)
MNT	Mesure non tarifaire
NPF	Nation la plus favorisée
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable (ONU)
OMC	Organisation mondiale du commerce
PIB	Produit intérieur brut
PTPGP	Accord de partenariat transpacifique global et progressiste
R&D	Recherche et développement
SMC	Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (OMC)
TI	Technologies de l'information
UE	Union européenne

Résumé analytique

Il est essentiel de traiter de manière constructive les subventions dans le commerce mondial pour atteindre l'objectif des dirigeants du G-20 qui consiste à réformer et à renforcer le système commercial multilatéral. Le recours croissant à des subventions ayant un effet de distorsion modifie les courants d'échanges et d'investissements, affaiblit la valeur des consolidations tarifaires et des autres engagements en matière d'accès aux marchés, et ébranle le soutien du public en faveur du libre-échange. Des divergences marquées sur les subventions contribuent aux tensions commerciales mondiales qui nuisent à la croissance et au niveau de vie.

Il y a de bonnes raisons justifiant que cette question, qui représente un défi pour les décideurs depuis des décennies, soit abordée maintenant. Parmi celles-ci, on peut citer le fait que la distinction entre les «bonnes» et les «mauvaises» subventions est difficile à établir sur le plan analytique et politique, et les réponses unilatérales à la disposition des partenaires commerciaux (telles que les mesures de «défense commerciale») ont un effet dissuasif limité. La tendance en faveur de politiques industrielles qui promeuvent les secteurs «stratégiques» risque de fausser la concurrence internationale, notamment au détriment des petits pays en développement qui sont soumis à des contraintes budgétaires. En outre, avec l'augmentation de la fréquence et de la complexité des subventions ayant des effets de distorsion, alors même que s'impose de plus en plus la nécessité de politiques actives pour faire face à l'urgence en matière de climat, de santé, d'alimentation et autre, les subventions et le débat sur les subventions ont entraîné d'importantes dissensions au sein du système commercial. La question mérite une attention et des efforts de coopération à l'échelon mondial.

Les subventions sont courantes dans tous les secteurs, et sont utilisées par les pays à tous les stades de développement. Elles prennent de nombreuses formes et affectent tous les pays. Malgré d'importantes lacunes dans nos informations sur les subventions, le constat général est clair. La plupart des échanges de marchandises portent sur des produits et des marchés faisant intervenir au moins une entreprise subventionnée. Les entités nationales et infranationales accordent des subventions sous la forme – pour ne citer que quelques exemples – de subventions directes, d'incitations fiscales et de conditions favorables pour le financement, l'énergie, le foncier ou d'autres intrants. De nombreuses subventions visent explicitement à corriger les défaillances du marché, ce qui peut se révéler efficace. D'autres, en revanche, sont conçues de telle sorte qu'elles ne contribuent guère à la réalisation de leur objectif déclaré, ou le font à un coût intérieur élevé ou avec des effets néfastes sur les biens communs mondiaux et sur les autres pays, en particulier les pays les plus pauvres et les plus vulnérables. La coopération internationale peut contribuer à réduire l'utilisation globale des subventions et en améliorer la conception.

Les règles internationales existantes constituent une base solide pour régler les subventions. Les disciplines internationales relatives aux subventions ont été progressivement renforcées, notamment en 1995 avec l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires et l'Accord de l'OMC sur l'agriculture, même si l'objectif tendant à ce que soient négociées des règles détaillées sur les subventions ait été largement négligé. De nombreux grands pays adhèrent également aux disciplines de l'Arrangement de l'OCDE relatif aux crédits à l'exportation. Certains accords de libre-échange récents sont également allés au-delà des règles de l'OMC, contenant, par exemple, des dispositions imposant des disciplines sur le comportement des entreprises d'État et des listes plus complètes de subventions prohibées.

Toutefois, des lacunes, de longue date ou récemment mises au jour, subsistent dans ces règles internationales. De nombreuses subventions agricoles internes ayant des effets de distorsion des échanges sont encore autorisées dans de nombreux cas, et les Membres de l'OMC n'ont toujours pas convenu de

disciplines spéciales pour les subventions à la pêche préjudiciables qui contribuent à la surpêche. Ces lacunes sont progressivement mises en lumière par des évolutions telles que l'émergence des chaînes de valeur mondiales, les marchés numériques et les effets de réseau connexes qui favorisent la concentration, l'importance mondiale des économies dans lesquelles l'État joue un rôle central, le défi urgent du changement climatique et la reconnaissance du fait que des subventions bien conçues peuvent constituer une part importante de la réponse publique aux situations d'urgence économique et sanitaire. Ces évolutions rendent la question des subventions dans le système commercial à la fois plus complexe et plus urgente. Les incitations à l'investissement sont très répandues, souvent à des niveaux infranationaux où elles peuvent être difficiles à contrôler. Une grande partie du débat à ce sujet a lieu dans le contexte du secteur industriel. Le présent document ne préconise pas de résultats particuliers. Toutefois, une coopération internationale qui permet d'améliorer les disciplines en matière de subventions, d'accroître la sécurité des transactions et de réduire les frictions commerciales serait préférable aux actions unilatérales et devrait permettre de moins recourir aux subventions.

Dans nombre de ces domaines, de meilleurs renseignements, une analyse objective plus approfondie et un dialogue suivi peuvent aider les gouvernements à accélérer la réforme de leurs propres subventions et à hâter les négociations en vue de disciplines internationales améliorées. Une analyse économique minutieuse et de qualité est nécessaire pour comprendre non seulement dans quelle mesure les programmes de subventions actuels répondent aux objectifs de politique intérieure, et à quel prix, mais aussi comment ils affectent les marchés internationaux et comment ils interagissent avec les objectifs de politique internationale, comme l'atténuation des effets du changement climatique. Cet effort doit permettre d'améliorer les informations disponibles sur les programmes de subventions existants et leurs effets, notamment sur les partenaires commerciaux. Il doit venir alimenter un dialogue intergouvernemental structuré, étayé par des analyses, et aboutir à une perspective plus cohérente quant aux rôles que doivent jouer les subventions, ce qui facilitera à son tour l'élaboration de normes et de règles actualisées. Une amélioration de la transparence et de l'analyse, des consultations intergouvernementales plus solides et des règles internationales renforcées devraient réduire le recours aux subventions préjudiciables et en améliorer la conception - menant à de meilleurs résultats avec moins d'effets négatifs aux plans national et international.

Les organisations internationales (OI) à l'origine du présent rapport peuvent consolider leurs travaux individuels et collectifs pour soutenir les gouvernements dans cet effort. Si l'essentiel de ce travail incombe aux ministères des finances, aux ministères du commerce et aux organismes sectoriels et spécialisés des gouvernements nationaux, les organisations internationales ont un rôle clé à jouer. Les quatre institutions auteurs du présent rapport examinent les moyens de contribuer à cet effort, par exemple en collectant, en organisant et en partageant des données, en coordonnant les travaux d'analyse pour élaborer des méthodes permettant d'évaluer les effets transfrontières des différentes formes de subventions, et en soutenant les dialogues intergouvernementaux. Pour ce faire, il faudra aussi établir des contacts et travailler avec d'autres institutions internationales.

*** **

Le rapport a été établi par des fonctionnaires de la Banque Mondiale, du FMI, de l'OCDE et de l'OMC sous la coordination de Jose Signoret (Banque mondiale), Brad McDonald (FMI), Julia Nielson (OCDE) et Alex Keck (OMC). L'équipe conjointe tient à remercier les relecteurs externes Chad Bown, Trudi Hartzenberg, Bernard Hoekman, Gary Hufbauer, Jesse Kreier, Xiankun Lu, Cecilia Malmström, Petros Mavroidis, André Sapir et Harsha Singh pour leurs observations perspicaces sur une version antérieure.

I. Introduction

Les gouvernements doivent coopérer davantage sur les subventions. Et ce pour plusieurs raisons. L'existence d'importantes subventions influence la production et le commerce. De nouvelles questions cruciales sont apparues, notamment le rôle des subventions dans la lutte contre le changement climatique, dans les chaînes de valeur mondiales, dans la transformation numérique et dans les situations d'urgence économique et sanitaire. De nouvelles formes de soutien public ont gagné en importance. Malgré de nombreux efforts, les pratiques en matière de subventions restent souvent opaques. Les désaccords sur les subventions sont une source majeure de tension dans certaines relations bilatérales clés, et les disciplines multilatérales existantes relatives aux subventions sont critiquées dans certains milieux pour leur efficacité limitée; des appels tendant à les réformer ont été lancés. Les réponses politiques unilatérales n'ont pas dissuadé les pratiques étrangères en matière de subventions et, tout en soulageant certaines branches de production nationales, peuvent désavantager d'autres branches de production nationales en concurrence au niveau international. On pourrait penser que ces questions sont mûres pour recevoir des solutions multilatérales, mais on constate paradoxalement que l'existence de divergences marquées sur les pratiques de subventionnement contribuent à attiser les tensions commerciales lesquelles sont susceptibles d'avoir des coûts macroéconomiques importants.¹ Elles constituent également un facteur clé entravant les discussions sur ces domaines potentiels de réforme commerciale et d'autres.

Le présent document vise à mettre en évidence les avantages que pourrait présenter une coopération plus étroite et à examiner certains domaines dans lesquels elle pourrait être poursuivie de manière constructive. En clair, bien que le renforcement des règles formelles ait un rôle important à jouer, il ne s'agit pas seulement de cela ici. Les informations et l'analyse présentées dans les premières parties du document donnent à penser que d'autres formes de coopération sont également importantes et possibles. Il s'agit notamment d'actions qui pourraient être menées par le biais d'un travail individuel ou conjoint du personnel des institutions qui ont collaboré à la rédaction du présent document (ci-après, «les institutions auteurs»), ainsi que d'autres actions qui pourraient être menées par la communauté internationale, que ce soit au niveau des gouvernements ou d'autres organisations internationales. Le présent document vise à entamer une discussion au sein de la communauté internationale sur la manière d'élaborer et de mettre en œuvre un tel programme.

La portée du présent document est sélective, plutôt que globale. Il n'existe pas de définition générale ou simple des subventions – différentes définitions sont utilisées dans différents contextes. Elles peuvent aller de la seule prise en compte étroite de certaines dépenses budgétaires effectuées par les pouvoirs publics à des définitions larges pouvant inclure toutes sortes de politiques gouvernementales qui influencent les conditions du marché. Aux fins de la présente étude, nous n'adhérons à aucune définition spécifique. Nous nous référons plutôt aux «subventions» de manière générale comme étant un transfert du gouvernement (y compris de manière indirecte) à une entité, qui est «unilatéral», c'est-à-dire sans contrepartie équivalente en retour.

Nous nous intéressons ici spécifiquement aux subventions qui peuvent avoir des effets néfastes au niveau international. En particulier, l'accent est mis sur celles qui sont susceptibles de fausser i) le commerce ou l'investissement international, notamment en érodant la valeur des consolidations tarifaires existantes ou d'autres engagements en matière d'accès aux marchés, ou ii) les «biens communs mondiaux», par exemple en encourageant une production qui nuit à l'environnement international. Une subvention peut être «bonne» ou «mauvaise», ou les deux en même temps, en fonction de son ou de ses objectifs politiques, de sa conception et de son impact; de nombreuses subventions motivées (ou du moins expliquées) par des objectifs de politique légitimes peuvent en fait ne pas contribuer à la réalisation de ces objectifs, ou le faire à un coût inutilement élevé ou avec des retombées internationales négatives importantes.

¹ Le FMI (2019) a estimé que les tensions entre les États-Unis et la Chine entraîneraient en 2020 un recul du PIB de 0,8%.

Encadré 1. Rapports internationaux récents concernant les subventions

Notant que la COVID-19 a fortement perturbé les activités touristiques de la région et du monde entier, le rapport sur l'intégration économique en Asie de la Banque asiatique de développement (BAsD, 2021) a examiné les mesures visant à soutenir le tourisme dans certains membres en développement de la BAsD. Il tire des enseignements positifs pour aider les gouvernements à maintenir des niveaux critiques d'infrastructures touristiques et à faciliter un rebond rapide d'un secteur clé pour de nombreuses économies.

Global Trade Alert a entrepris de dresser l'inventaire des subventions des «principaux acteurs» - la Chine, l'UE et les États-Unis (Evenett et Fritz, 2021). Il en ressort qu'en 2019, plus des trois cinquièmes du commerce mondial de marchandises concernaient des produits et des itinéraires commerciaux pour lesquels une ou plusieurs entreprises chinoises, européennes ou américaines subventionnées étaient en concurrence. Lorsqu'un acteur majeur introduit une nouvelle subvention, les autres répondent généralement dans les six mois par leur propre subvention.

Le rapport 2021 de la FAO, du PNUD et du PNUE, *A Multi-Billion-Dollar Opportunity: Repurposing Agricultural Support to Transform Food Systems*, constate que certaines formes de soutien aux producteurs agricoles entraînent des distorsions et sont nuisibles sur le plan social et environnemental. Il propose un guide en six étapes pour réorienter la fourniture de biens et services publics à l'agriculture.

Le rapport 2021 du World Resources Institute, *Repurposing Agriculture Subsidies to Restore Farmland and Grow Rural Prosperity*, fait également valoir que les subventions agricoles publiques n'ont pas atteint les objectifs fixés, mais que des subventions agricoles bien pensées permettraient de restaurer les terres dégradées et les économies rurales.

Le FMI (2020) conseille les gouvernements sur l'amélioration de l'efficacité et la gestion d'autres défis liés aux entreprises d'État - bénéficiaires ou pourvoyeurs fréquents de subventions. Il préconise des principes mondiaux pour les entreprises d'État multinationales, notant que ces dernières représentent 20% des actifs des 2 000 plus grandes entreprises du monde. Certains rapports de pays du FMI au titre de l'article IV ont recommandé des réformes spécifiques des subventions agricoles ou des subventions industrielles.

Dans le cadre de ses travaux en cours sur le soutien à l'agriculture, l'OCDE (2021a) fournit des données et des informations comparables entre pays et cherche à savoir si le soutien actuel contribue à relever le triple défi auquel sont confrontés les systèmes alimentaires (sécurité alimentaire et nutrition, durabilité environnementale et moyens de subsistance). L'OCDE (2019a et 2019b) étudie le soutien reçu par les plus grandes entreprises des chaînes de valeur de l'aluminium et des semi-conducteurs; ces rapports mettent notamment en lumière le soutien fourni par le biais du système financier; des travaux actuellement menés explorent également les dommages environnementaux qui peuvent découler des subventions.

Les arguments en faveur de la coopération internationale concernant les disciplines relatives aux subventions ont déjà été examinés par l'OMC (2006), qui a également analysé les disciplines existantes de l'OMC en matière de subventions. Un récent Rapport sur le commerce mondial (OMC, 2020) a montré que la coopération internationale pouvait orienter plus efficacement le développement numérique, tout en minimisant les retombées transfrontières des politiques nationales. Les examens

des politiques commerciales de l'OMC ont déclenché des discussions prolongées sur les politiques de subventionnement dans les différents Membres de l'OMC.

Constatant le rôle croissant de l'État dans le contexte de la COVID-19 et du changement climatique, le FEM (2021) appelle à une coopération internationale pour faire face à ces défis mondiaux et pour remédier aux retombées transfrontières de l'intervention de l'État. Il décrit l'état actuel des choses et propose des pistes pour l'avenir en ce qui concerne les subventions, la propriété et le contrôle de l'État, les marchés publics, la sélection des investissements et les mesures correctives commerciales.

Le document s'appuie sur des travaux antérieurs pour passer en revue les enjeux essentiels et préconiser un certain nombre d'actions (encadré 1). Il examine les formes de coopération existantes dans ce domaine, notamment les obligations juridiques que les gouvernements ont contractées dans le cadre de l'OMC et de divers accords régionaux. Il analyse également le débat animé entre plusieurs grands pays, en cherchant à replacer ce débat dans son contexte, avant de se pencher sur les autres actions qui pourraient contribuer à répondre aux préoccupations de manière constructive. Pour ce faire, il faut toutefois avoir une bonne idée du panorama des subventions dans le commerce et l'investissement internationaux contemporains et des aspects économiques sous-jacents. C'est ce point que nous allons commencer par examiner.

II. Subventions: conception, motivations et impact

Conception et motivations

Les subventions peuvent prendre des formes multiples: dépenses publiques directes, incitations fiscales (crédits d'impôt ou taux d'imposition réduits par exemple), apports de fonds propres, prêts à des conditions de faveur, fourniture par l'État de marchandises et de services et achats à des conditions favorables, et soutien des prix.² Les actions peuvent être menées aux niveaux supranational, national, régional ou local, soit directement par les pouvoirs publics, soit par une autre entité sous contrôle de l'État (par exemple une entreprise publique).³ Certaines mesures telles que les restrictions commerciales, les prescriptions en matière de teneur en éléments locaux, les contrôles des capitaux ou la politique de taux de change peuvent également apporter un soutien mais ne sont pas étudiées ici.⁴ De même, les mesures réglementaires peuvent avoir des effets similaires à ceux de certaines subventions, mais elles soulèvent des questions supplémentaires et ne font pas souvent partie du débat sur les pratiques en matière de subventions.⁵

Les subventions ont des motivations diverses. Certaines sont destinées à remédier aux défaillances du marché résultant, entre autres, d'externalités environnementales, d'autres externalités ou de mesures de politique (nationale ou étrangère). Comme de nombreuses mesures à la frontière, certaines subventions n'ont pas de justification économique claire, vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre leur objectif ou ne sont plus d'actualité, et peuvent être essentiellement une réponse face aux pressions des lobbies ou aux pressions politiques.⁶

Certaines subventions ont une justification économique solide. Les entreprises ont tendance à sous-investir dans la recherche et le développement (R&D) parce que le taux de rendement privé de la R&D est inférieur au rendement social; cela peut justifier des subventions à la R&D de base (FMI, 2021). Les marchandises et services respectueux de l'environnement ont des avantages sociaux qui vont au-delà des bénéfices privés, et les subventions qui augmentent la consommation de ces marchandises et services peuvent améliorer le bien-être social. De même, des programmes bien conçus qui rémunèrent les agriculteurs pour qu'ils mettent des terres en jachère peuvent contribuer à la préservation des écosystèmes naturels. Les asymétries d'information peuvent constituer un autre argument en faveur des subventions. Si les banques trouvent trop coûteux d'évaluer la solvabilité des petits emprunteurs (peut-être en raison de l'insuffisance des services de notation individuelle), il peut être justifié de subventionner le crédit aux petits emprunteurs (ou la fourniture de services de notation). Dans certains cas, les subventions peuvent contribuer à tirer parti des économies d'échelle et à réduire les coûts unitaires. Ce dernier point illustre la manière dont certaines

² Les définitions juridiques dans les différents contextes sont examinées à la section IV et peuvent varier de la description donnée ici.

³ Les différents types de subventions ont été classés en 2017 par l'équipe d'appui multi-institutions (MAST), établie par la CNUCED. Sur la base de travaux mesurant le soutien public dans un éventail de secteurs, et conformément à la classification MAST, l'OCDE a élaboré une taxonomie des mesures de soutien public, présentée à l'annexe C.

⁴ Par exemple, les restrictions à l'exportation peuvent réduire les prix des intrants pour les producteurs nationaux, tandis que les restrictions à l'importation peuvent profiter aux producteurs nationaux en augmentant le prix sur le marché intérieur. L'OCDE (2021a) estime ce "soutien des prix du marché" dans le secteur de l'agriculture à 272 milliards de dollars EU par an sur la période 2018-2020.

⁵ Si la question des subventions revêt une importance particulière pour le système commercial mondial d'aujourd'hui, les défis à relever ne sont pas nouveaux. L'éminent juriste John Jackson (1969) écrivait: "Depuis sa création, le GATT s'est intéressé aux subventions, mais il a été très difficile d'obtenir un consensus sur une approche commune du problème...". Cela traduit la difficulté de distinguer les politiques justifiables de celles "qui constituent une tentative dangereuse et inappropriée d'exporter ses propres problèmes...", et l'opinion selon laquelle les subventions sont "un moyen de protection préférable aux droits de douane...". Une dynamique inquiétante était déjà constatée il y a un demi-siècle: Jackson décrivait la "tendance qu'a une subvention à susciter des contre-subventions de la part des autres nations afin de protéger leurs propres marchés d'exportation".

⁶ Hufbauer et Jung (2021) examinent le débat sur l'utilisation des subventions et les diverses formes de politique industrielle aux États-Unis entre 1970 et 2020.

subventions motivées par des raisons économiques nationales peuvent également être controversées au niveau international.

Enfin, les subventions peuvent constituer un élément important des filets de sécurité sociale pour les pauvres, des politiques de redistribution des revenus, ou encore des politiques d'emploi à large assise (non spécifiques à une entreprise). Les programmes de subventions à la consommation pour des produits de large consommation tels que le pain, le riz, le sucre, le fioul domestique et l'essence entrent dans cette catégorie. Ils prennent des formes très diverses, notamment des bons d'achat, des prestations en nature et des distributions par des magasins publics. Des subventions à l'emploi peuvent être versées aux entreprises.⁷ Étant donné que le présent rapport se concentre sur les marchés internationaux et les biens publics mondiaux, ces types de subventions ne sont pas traités plus avant ici.

L'analyse économique peut clarifier les effets d'une subvention. En fonction de la conception d'une subvention et d'autres facteurs, l'analyse économique peut mettre en lumière la mesure dans laquelle une subvention atteint son objectif déclaré et ses coûts budgétaires. Une telle analyse peut également évaluer ses effets sur le fonctionnement des marchés, les branches d'activité nationales et étrangères, les travailleurs nationaux et étrangers, les consommateurs et le bien-être, l'environnement, le commerce international et les investissements. Dans de nombreux cas, une meilleure conception des subventions permettrait d'obtenir de meilleurs résultats avec moins d'effets négatifs au niveau national ou international.

Les gouvernements doivent coopérer pour décourager les subventions et les conceptions de subventions qui faussent sensiblement les échanges ou les investissements, mais ils cherchent à conserver suffisamment de souplesse pour faire face aux défaillances du marché et répondre à des objectifs légitimes de politique publique. Les règles multilatérales existantes en matière de subventions sont en partie structurées dans cette optique (section IV). Ces défaillances du marché peuvent prendre plusieurs formes. Des subventions bien conçues peuvent être appropriées pour répondre à certaines préoccupations environnementales⁸; de fait, certaines subventions pourraient jouer un rôle déterminant dans un système national de tarification du carbone et pour remplacer certaines mesures commerciales telles que les ajustements carbone aux frontières (ACF) – en particulier jusqu'à ce que de meilleures données sur le carbone incorporé dans les biens échangés soient disponibles et que les gouvernements développent des approches communes sur la manière d'appliquer ces données aux ACF. Une subvention bien conçue peut remédier à la sous-dotation en R&D ou en infrastructures qui se produit parfois. Dans certaines circonstances, des subventions bien conçues peuvent constituer une réponse optimale pour pallier un manque de concurrence ou pour compléter les droits de propriété intellectuelle afin d'encourager l'innovation. Lorsque les distorsions financières contribuent au sous-développement de nouvelles activités, en particulier dans certaines régions à faible revenu, des subventions bien conçues peuvent constituer une réponse plus efficace que les restrictions à l'importation ou d'autres approches. Dans les cas d'urgence, il se peut que les marchés ne parviennent pas à distinguer les crises de liquidité des problèmes de solvabilité. Et les gouvernements peuvent avoir besoin de fournir des subventions à la suite de catastrophes naturelles.

Comment fonctionnent les subventions?

Les marchés étant interconnectés, un objectif stratégique donné peut être atteint en payant les consommateurs ou les producteurs et peut être introduit à l'aide de divers instruments, donnant lieu à des avantages économiques à différents points de la chaîne d'approvisionnement. Schwartz et Clemens (1999) notent, à titre d'exemple, qu'un dispositif visant à fournir du pain à bas prix aux consommateurs

⁷ Voir également Banque Mondiale, FMI et OMC (2017).

⁸ Les arguments relatifs aux défaillances du marché peuvent également fonctionner dans l'autre sens: les gouvernements peuvent être trop prompts à accorder, par exemple, des subventions aux combustibles fossiles s'ils ne prennent pas en considération les préjudices causés à l'environnement mondial.

pourrait prendre l'une des formes suivantes (dont certaines pourraient ne pas constituer une «subvention» selon certaines définitions):

- donner aux consommateurs des coupons pour acheter du pain; les boulangeries présentent les coupons au gouvernement, qui les rémunère suffisamment pour inciter la fabrication;
- fixer le prix du pain à un niveau artificiellement bas et indemniser les boulangers pour compenser leurs pertes;
- fixer le prix du pain à un niveau artificiellement bas et exiger des banques commerciales qu'elles accordent des prêts aux boulangers (le gouvernement devant vraisemblablement absorber les coûts des prêts non remboursés);
- fournir une subvention en espèces aux boulangers pour acheter de la farine ou aux minotiers pour acheter du blé;
- permettre aux minoteries d'avoir un accès préférentiel aux devises étrangères limitées si elles les utilisent pour acheter du blé;
- restreindre les exportations de blé, exerçant ainsi une pression à la baisse sur les prix du marché intérieur, ce qui pourrait à son tour entraîner une diminution du prix du pain.

Même en supposant que toutes ces mesures soient des moyens également efficaces de fournir du pain bon marché aux consommateurs, elles ont des effets immédiats différents. Certaines entraînent un coût budgétaire pour le gouvernement, d'autres non. Si quelque chose tourne mal, la répartition des risques entre le gouvernement et les acteurs privés, ou entre différentes catégories d'acteurs privés, varie en fonction de la mesure spécifique employée. Cela inclut le cas où le gouvernement s'engage à verser une subvention mais ne le fait pas, transférant ainsi le risque du budget public aux bilans privés.

Quelles sont les conséquences économiques des subventions?

L'argument économique classique contre les subventions est que, en l'absence de défaillances du marché ou d'externalités, elles creusent un fossé onéreux entre les prix et les coûts de production.

Le secteur subventionné se développe en attirant les ressources rares des autres secteurs, lesquels se contractent. Si les prix reflètent à la fois l'évaluation réelle par les consommateurs des biens et services et les coûts réels de la fourniture de ces biens et services (y compris les coûts environnementaux et sociaux), tout système de taxes ou de subventions sur des biens et services particuliers entraîne ce que l'on appelle une perte sèche. Dans ce cas, les marchandises et services subventionnés (taxés) font l'objet d'une surproduction (sous-production) par rapport à l'optimum social. Lorsqu'elles profitent à certaines entreprises plutôt qu'à d'autres, elles peuvent amener des entreprises plus innovantes ou plus efficaces à réduire leurs activités, voire à se désengager, ce qui entraîne une baisse de la productivité globale.

Les coûts des distorsions induites par les subventions peuvent être substantiels, en particulier lorsque les biens subventionnés sont déjà excédentaires en raison d'externalités négatives. Les estimations des effets des subventions aux combustibles fossiles, par exemple, indiquent que les gouvernements pourraient mieux cibler les ressources budgétaires limitées vers les ménages les plus vulnérables sans nuire aux efforts en matière de climat (voir également la section V).

Indépendamment des avantages au niveau national, les subventions peuvent fausser les échanges et les investissements et perturber d'autres économies. En termes purement économiques, ces changements dans le commerce et l'investissement sont susceptibles d'accroître ou de réduire le bien-être des autres pays, selon, par exemple, que le pays est un importateur net ou un exportateur net du produit subventionné. Les distorsions du marché que les subventions peuvent introduire pourraient également entraîner

une baisse de l'offre d'autres produits non subventionnés dans l'économie mondiale. Pourtant, les préoccupations exprimées à l'égard des subventions étrangères ne sont souvent pas axées sur les effets nets en termes de prospérité, mais sur i) l'éventuelle perturbation de la production nationale et la destruction d'emplois, et ii) la perte éventuelle de secteurs «stratégiques».⁹ Ces effets peuvent provoquer une résistance à l'ouverture économique s'ils sont perçus comme résultant de politiques «injustes» à l'étranger.

Les chaînes d'approvisionnement mondiales modifient également l'impact des subventions. Les subventions peuvent s'accumuler le long des chaînes d'approvisionnement, lorsque le soutien aux intrants ou aux processus en amont réduit le coût des intrants pour les producteurs en aval (Lane, 2019; OCDE, 2019a). De même, le soutien aux secteurs en amont, par exemple pour renforcer les capacités de fabrication, peut accroître la demande en équipements de fabrication (OCDE, 2019b). Cela complique non seulement l'attribution d'un avantage à une entreprise ou à un secteur, mais souligne également le fait que les subventions sont importantes non seulement pour tel ou tel secteur, mais aussi pour le système commercial mondial. En outre, en raison du rôle accru des entreprises multinationales dans les chaînes de valeur mondiales, il peut arriver que certaines subventions publiques soient accordées de manière transnationale.

Les subventions peuvent interagir entre elles et avec d'autres mesures. Par exemple, lorsqu'une entreprise reçoit un soutien important sous la forme d'incitations fiscales, sa situation financière peut paraître plus solide qu'elle ne l'est réellement compte tenu de ses résultats. De ce fait, un prêt à faible taux d'intérêt accordé par une banque d'État peut paraître cohérent avec le marché, alors même qu'un tel taux ne serait pas applicable sur la base des résultats de l'entreprise en l'absence d'autres aides. Les subventions peuvent également se combiner avec d'autres interventions, par exemple des restrictions à l'exportation, pour abaisser le coût des intrants pour les producteurs nationaux dans les secteurs en aval (OCDE, 2019a).

En outre, les subventions accordées dans un pays peuvent déclencher des subventions dans d'autres. Par exemple, en utilisant des incitations fiscales pour attirer les investissements étrangers directs (IED), les pays peuvent s'engager dans un processus de nivellement par le bas pénalisant tous les pays qui accordent des subventions tout en atténuant l'effet escompté de la subvention pour chacun d'entre eux. Cela montre l'importance de la coopération dans le domaine fiscal (encadré 2). Les subventions peuvent également entraîner une concurrence entre les juridictions sous-centrales d'un même pays, provoquant un surinvestissement ou un sous-investissement et soulevant des questions sur les coûts d'opportunité des ressources publiques.

Le soutien qui est nécessaire (par exemple en raison de défaillances du marché ou en réponse à une crise grave) doit être bien ciblé, limité dans le temps (de préférence avec un plan de retrait annoncé), proportionnel, transparent et non discriminatoire. Cela peut contribuer à prévenir les effets néfastes sur les partenaires commerciaux tout en préservant la capacité des lois de la concurrence à stimuler l'innovation et les améliorations de la productivité.

Nouvelles questions

Les enjeux économiques mondiaux donnent lieu à de nouveaux débats sur le rôle des subventions. Les principaux enjeux sont les suivants:

- **Changement climatique.** Une économie à émissions nettes nulles nécessite de gros investissements, et la question se pose de savoir si l'urgence et la gravité du changement climatique justifient que les subventions jouent un rôle plus important. Certains plaident pour une plus grande tolérance à l'égard des distorsions du marché à court terme, tandis que d'autres considèrent que ces distorsions compromettent les solutions à plus long terme. D'autres encore soutiennent qu'il est possible de concevoir des

⁹ En l'absence de politiques nationales fortes, les changements commerciaux et technologiques ont parfois eu des effets sévères sur certains groupes de travailleurs et sur certaines communautés. La Banque mondiale, le FMI et l'OMC (2017) étudient les mesures que les gouvernements peuvent prendre pour favoriser un partage plus large des avantages du commerce et de la technologie.

Encadré 2. Réforme fiscale et incitations fiscales à l'échelon international

Des évolutions récentes devraient permettre de lutter contre la concurrence fiscale internationale qui a contribué à la prolifération des incitations fiscales. La solution à deux piliers convenue par plus de 130 juridictions au sein du Cadre inclusif OCDE/G-20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) (le Cadre inclusif) fixe des limites à la concurrence fiscale. En particulier, le Second Pilier vise à limiter la concurrence concernant l'impôt sur les sociétés en introduisant un taux effectif minimum mondial d'imposition des sociétés. Les deux piliers devraient également réduire l'impact de certaines incitations liées à l'impôt sur les sociétés pour les entreprises multinationales. Les changements structurels intégrés dans la solution à deux piliers pourraient donc avoir des effets substantiels sur l'investissement et la production économique, à la fois par leurs effets directs sur les taux d'imposition effectifs des multinationales et indirectement par leurs impacts sur la délocalisation des investissements des multinationales et sur les incitations au transfert de bénéfices.

La conception efficace des incitations fiscales restera importante et les instruments non fiscaux pourraient devenir plus pertinents. Les gouvernements peuvent toujours faire appel à un large éventail d'instruments fiscaux (tels que les incitations fiscales autres que l'impôt sur le revenu des sociétés) et non fiscaux (d'autres types de subventions par exemple), qui pourraient prendre encore plus d'importance dans les pays disposant d'une marge de manœuvre budgétaire suffisante. L'utilisation de ces instruments resterait toutefois soumise aux règles relatives aux subventions de l'OMC et d'autres instances internationales (par exemple les règles de l'UE sur les aides d'État et les accords de libre-échange).

Des travaux antérieurs recensent les leçons à tirer pour améliorer l'efficacité et l'efficience des incitations fiscales souvent utilisées par les pays à faible revenu pour encourager l'investissement. Le rapport 2015 du Groupe de la Banque mondiale, du FMI, de l'OCDE et de l'ONU et l'initiative PCT (plate-forme de collaboration en matière fiscale) qui en est issue préconisent de bonnes pratiques pour la conception d'incitations visant à encourager l'investissement lorsqu'il est justifié d'y recourir; ils soulignent également l'importance de la transparence et de la bonne gouvernance dans leur mise en œuvre et fournissent des outils pour étayer une analyse coûts-avantages rigoureuse des incitations fiscales (Groupe de la Banque mondiale, FMI, OCDE et ONU, 2015).¹ Ces enseignements sont aussi pertinents pour les pays en développement.

¹ Les outils et rapports PCT sont disponibles en ligne.

subventions qui encouragent l'innovation et les économies d'échelle en incluant des paramètres de performance ou des clauses d'extinction qui favorisent la concurrence pour l'avenir. Outre la question de savoir si de nouvelles subventions sont nécessaires, et lesquelles, il est de plus en plus largement admis que de nombreuses subventions existantes ont des conséquences préjudiciables pour l'environnement et devraient être supprimées ou réformées.

- Numérisation. Les débats sur la structure des marchés numériques - y compris les économies d'échelle, la concentration sectorielle et les effets de réseau - soulèvent des questions sur le rôle des subventions dans la promotion de la concurrence. Les technologies numériques ayant une vocation générale, les subventions à l'innovation numérique ont tendance à générer d'importantes retombées intersectorielles au niveau national et international. Dans le même temps, il peut s'avérer particulièrement difficile de cibler les subventions à la R&D pour remédier à des défaillances spécifiques du marché sur

des marchés technologiques à évolution rapide où le rendement privé de la R&D est élevé. Les liens perçus avec la sécurité nationale soulèvent des questions de concurrence stratégique ou de soutien à la production nationale.

- Soutien d'urgence. Les subventions nécessaires en cas de crise grave doivent être conçues avec soin pour éviter de soutenir des entreprises insolvables ou de nuire aux concurrents. La manière dont le soutien d'urgence est conçu influe sur la facilité avec laquelle il peut être démantelé, lorsque les circonstances le permettent, pour éviter les distorsions à long terme.
- Chaînes d'approvisionnement mondiales résilientes. La COVID-19 a attiré l'attention sur la nécessité d'assurer l'approvisionnement en biens essentiels, mais aussi sur des questions plus larges de concentration dans les chaînes d'approvisionnement. Les gouvernements recherchent de plus en plus activement, et dans certains cas subventionnent, des sources alternatives d'approvisionnement et de production pour les intrants clés.
- Évolution du rôle de l'État. Tous les défis susmentionnés viennent alimenter les débats existants sur la coexistence de différents modèles économiques dans un système international unique fondé sur des règles. C'est d'autant plus important que les entreprises d'État sont de plus en plus actives au niveau international et dans le contexte plus large du commerce et de l'investissement entre pays ayant des systèmes économiques différents.

Ensemble, ces tendances suggèrent que de nouveaux efforts pour comprendre les aspects positifs, négatifs et ambivalents des subventions apporteraient une contribution importante aux débats de politique aux plans national et international sur les subventions. Les nouvelles demandes d'investissements publics et les rôles accrus de l'État exigent une meilleure compréhension de la manière dont les ressources publiques peuvent être dirigées de façon à contribuer aux biens publics mondiaux profitant à tous, tout en minimisant les distorsions sur les marchés mondiaux et les préjudices causés à des tiers. Une première étape importante consiste à comprendre l'étendue et la nature actuelles des subventions dans l'économie mondiale. C'est l'objet de la section suivante.

III. Situation des mesures de subvention dans le monde

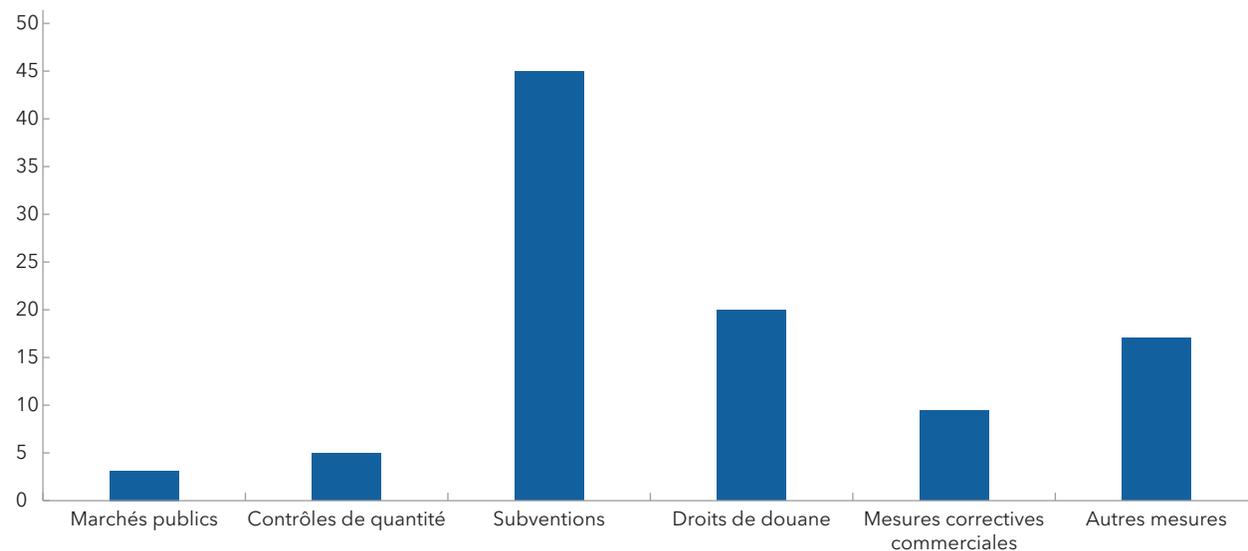
Notre compréhension des subventions reste inégale et incomplète. Notre connaissance des pratiques de subvention est lacunaire; si l'information est assez développée concernant certains secteurs, elle est encore peu avancée pour d'autres. Au niveau mondial, nous avons une meilleure idée du nombre de mesures de subvention que de leur taille ou de leur importance relative, mais les chiffres peuvent induire en erreur – si par exemple tel pays cite un grand nombre de mesures de subvention de faible importance, et tel autre un seul programme global (de grande ampleur). La compréhension est aussi faussée par la transparence inégale des mesures de subvention selon les secteurs et les pays. À partir des renseignements disponibles, la présente section indique ce que nous savons – ou non – de l'utilisation des subventions.

Que savons-nous de l'utilisation des subventions?

En dépit de ce manque d'information, on peut distinguer plusieurs tendances importantes dans la situation mondiale des subventions. Les subventions ont été la forme d'intervention la plus fréquente après la crise financière de 2008, éclipsant des mesures comme les droits de douane et d'autres mesures non tarifaires. Le projet Global Trade Alert (GTA), qui compile des données sur les mesures liées au commerce, indique que pendant la période 2009-2021, près de la moitié des interventions enregistrées ont été des subventions (figure 1).¹⁰ (à noter qu'il s'agit d'un simple décompte des mesures, et non de la valeur de la production ou du commerce concernés). En outre, d'après le GTA, la plupart des programmes de subventions enregistrés sont appliqués par les pays les plus importants sur le plan commercial, qui sont capables d'influencer les marchés mondiaux. Ensemble, les principales régions de la Chine, de l'UE et des États-Unis pour les échanges représentent plus de la moitié du nombre des mesures de subvention dans le monde.

Figure 1. Interventions par type de mesure, 2009-2021

(%)

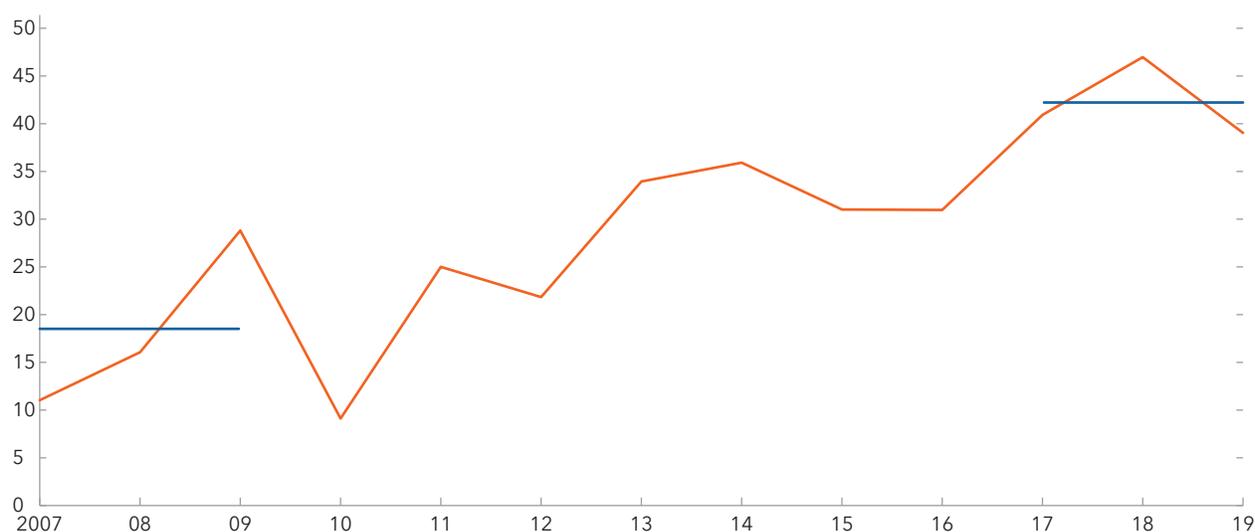


Source: Calculs provenant de la base de données du Global Trade Alert.

¹⁰ Données de la base de données Global Trade Alert, consultée en juillet 2021 (https://www.globaltradealert.org/data_extraction).

Le nombre d'enquêtes en matière de droits compensateurs relatives à des subventions étrangères présumées a fortement augmenté (figure 2). Cela tient peut-être à une augmentation du nombre de subventions ayant des effets de distorsion des échanges accordées par des partenaires étrangers et au fait que les secteurs nationaux concurrencés par les importations et leurs autorités nationales adoptent des mesures pour compenser l'effet de ces subventions sur l'industrie nationale.¹¹ Cela peut tenir aussi au fait que les secteurs concurrencés par les importations demandent plus activement des mesures de limitation des importations ou à certains autres facteurs.¹² D'après la base de données de la Banque mondiale sur les obstacles temporaires au commerce, les principales exportations visées par des enquêtes en matière de droits compensateurs depuis 2009 sont celles de la Chine. Parmi les produits visés par des mesures compensatoires, plus de 7 sur 10 sont des produits sidérurgiques. De 1995 à 2020, les pays qui ont ouvert le plus grand nombre d'enquêtes en matière de droits compensateurs sont les États-Unis (46%), l'UE (14%) et le Canada (12%); ces pays représentent 85% environ des droits compensateurs appliqués au cours des dernières années. Depuis 2017, cependant, la Chine et, surtout, le Brésil, l'Inde et la Turquie, ont été plus activement à l'origine d'actions antidumping et d'actions en matière de droits compensateurs.¹³

Figure 2. Nombre annuel d'enquêtes engagées en matière de droits compensateurs, 2007-2019
(Mesures signalées)



Sources: Base de données de la Banque mondiale sur les obstacles temporaires au commerce et l'OMC.

La plupart des subventions semblent émaner d'entités des gouvernements sous-centraux, même si on ne dispose pas de données à part sur la valeur de la production concernée. Parmi les subventions de cette origine qui ont été déclarées, les renseignements disponibles pour 2018 montrent que l'Australie, le Canada, la Chine, les États-Unis, l'Inde et l'UE sont les pays qui ont déclaré la plus forte proportion de

¹¹ Des droits compensateurs peuvent être appliqués unilatéralement par des Membres de l'OMC à l'égard de subventions étrangères "donnant lieu à une action" qui ont un effet substantiel sur un secteur national par l'intermédiaire des importations (section IV). Si les droits compensateurs peuvent être efficaces pour réduire l'incidence de subventions étrangères sur le secteur national, ils peuvent aussi, comme d'autres formes de droits d'importation, rendre les intrants plus chers pour les secteurs nationaux d'aval, ce qui peut diminuer leur compétitivité internationale.

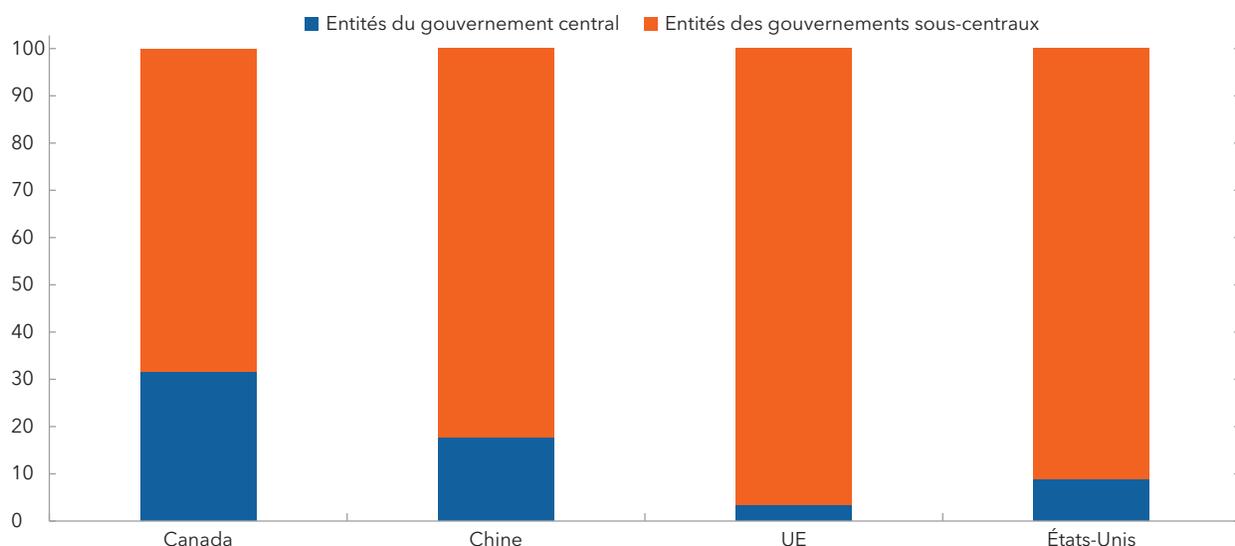
¹² Ainsi, pendant cette période, certains Membres ont commencé d'engager des enquêtes en matière de droits compensateurs sur les importations de partenaires qu'ils considèrent comme des "économies autres que de marché", tandis qu'auparavant, ces membres avaient seulement engagé des enquêtes antidumping ou en matière de sauvegardes sur les importations en provenance de ces partenaires.

¹³ À noter que si ces mesures de "défense commerciale" soulagent le secteur national bénéficiaire de l'effet de subventions étrangères sur le marché national, elles n'atténuent pas l'effet des subventions sur les autres marchés où les entreprises nationales sont susceptibles d'exporter. Des "mesures correctives" de ces effets ne peuvent être demandées que dans le cadre du règlement des différends (à l'OMC notamment), démarche qui a été assez peu fréquente.

programmes de subventions à l'échelon sous-central (dans ses données, l'UE mentionne des programmes à l'échelon de l'UE ainsi que des incitations accordées individuellement à un certain nombre d'États membres, certaines à l'échelon infranational).¹⁴ Un grand nombre des subventions signalées par ces pays ont été accordées à l'échelon sous-central, par exemple par les États américains ou les provinces chinoises (figure 3), ce qui illustre bien la nécessité de meilleurs renseignements sur les interventions publiques, en particulier les subventions, à l'échelon central mais également sous-central.

Figure 3. Part des programmes aux échelons central et sous-central dans les principales entités déclarantes, 2018

(%)



Source: Notifications des Membres de l'OMC.

La plupart des programmes de subventions enregistrés appartiennent aux économies ayant le commerce le plus important (Chine, UE et États-Unis). D'après le GTA, les 10 premiers pays représentent aussi plus de la moitié de l'ensemble des mesures de subvention à l'échelle mondiale.¹⁵ Parmi les cinq utilisateurs les plus fréquents, près de 90% du nombre total de subventions consistent dans des dons; un financement subventionné du commerce; des prêts, des garanties ou des taux d'intérêts bonifiés de l'État; et des incitations fiscales. En revanche, les types de subventions que les autres pays utilisent le plus souvent apparaissent très variables.

Le financement à des taux inférieurs au marché est une source importante de subventions dans les secteurs d'industrie. Cette aide passe par le système financier, que ce soit sous la forme de crédits accordés à des conditions plus favorables que le marché (taux d'intérêts préférentiels, garantie publique de prêts) ou sous la forme d'apports de fonds propres à des taux inférieurs au marché (apports de capitaux publics assortis de conditions non commerciales, ou actionnaires publics acceptant une rentabilité du capital inférieure à ce que demanderaient des investisseurs privés). Dans les deux cas, ce soutien contribue à réduire le coût du capital des entreprises, ce qui les aide à investir davantage qu'elles ne le feraient autrement ou leur permet de tolérer des pertes plus importantes (encadré 3).

Dans l'industrie, on trouve des subventions dans un grand nombre de secteurs. L'énergie électrique et les véhicules à moteur sont les deux secteurs que l'on observe le plus souvent dans les données du

¹⁴ Dans la présente section, l'UE et ses États membres sont comptabilisés comme une seule entité, et l'expression "sous-central" renvoie donc dans ce contexte aux mesures adoptées au échelons national ou infranational dans les États membres de l'UE.

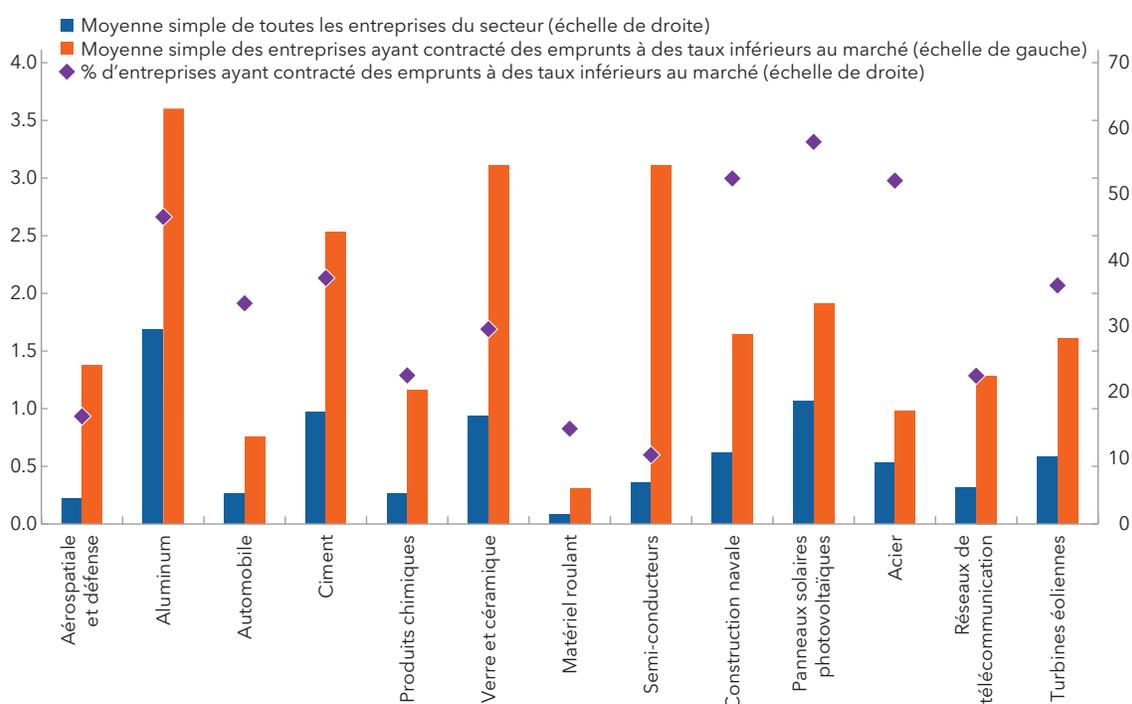
¹⁵ Si le GTA a une portée mondiale, le projet accorde une attention particulière aux pays du G-20.

Encadré 3. Importance relative du financement à des taux inférieurs au marché

Le financement à des taux inférieurs au marché est particulièrement courant dans l'industrie lourde où l'accumulation de capacités paraît plus haute que ne le justifierait la situation du marché, selon une analyse portant sur des grandes entreprises manufacturières de 13 secteurs (OCDE, 2021a). Dans l'analyse en question, on s'est intéressé au soutien reçu par les principales entreprises de ces secteurs; l'échantillon d'entreprises défini pour chaque secteur couvrait généralement les deux tiers environ des ventes mondiales et les nombreux pays dans lesquels ces entreprises sont présentes. Environ la moitié des entreprises analysées par l'OCDE dans les secteurs de l'aluminium, des panneaux solaires photovoltaïques, de la construction navale et de l'acier semblent avoir bénéficié d'emprunts à des taux inférieurs au marché sur la période 2005-2019 (figure de l'encadré). En termes relatifs, les emprunts à des taux inférieurs au marché représentent en moyenne 3 à 4% du chiffre d'affaires des entreprises bénéficiaires dans des secteurs comme l'aluminium, le ciment, le verre et la céramique, et les semi-conducteurs. En revanche, une rentabilité du capital inférieure au marché était plus fréquente dans les secteurs de haute technologie qui reposent sur les actifs incorporels et le financement par capitaux propres. Il en va ainsi du secteur des semi-conducteurs, où la création de fonds d'investissement publics a accru la détention publique d'actifs liés aux semi-conducteurs (OCDE, 2019b), mais aussi dans l'aérospatiale et la défense. Le financement à des taux inférieurs au marché est aussi très directement associé à l'investissement dans les capacités de fabrication dans la mesure où il abaisse les coûts de financement des entreprises.

Figure de l'encadré: les emprunts à des taux inférieurs au marché bénéficient souvent davantage à l'industrie lourde

(Emprunts moyens inférieurs au marché, en % du chiffre d'affaires)



Source: OCDE (2021b).

Note: La valeur des emprunts à des taux inférieurs au marché est comptée comme zéro dans les barres bleues pour les entreprises qui ont dépassé l'indice de référence (c'est-à-dire celles qui ont payé plus d'intérêts que le niveau de référence). Les entreprises en question sont exclues purement et simplement du calcul des barres grises. Les calculs reposent sur des données au niveau des entreprises, et couvrent une fourchette allant de 25 à 75% des ventes, de la production ou de la capacité au niveau mondial, selon le secteur.

GTA pour la période 2009-2021, mais aucun produit ne domine en particulier, et quelques catégories de produits représentent plus de 1% des subventions enregistrées. Au niveau agrégé des positions à deux chiffres de la classification centrale de produits (CPC), le secteur où les subventions sont les plus fréquentes est celui du matériel de transport, qui comprend les véhicules automobiles, les véhicules aériens, les navires, les locomotives et le matériel roulant. Un autre secteur où les subventions sont assez fréquentes est celui des machines et appareils à usages spécifiques, qui comprend les machines pour les industries extractives, les machines agricoles et les machines-outils. Les intrants énergétiques bon marché tiennent une place importante dans des secteurs à forte intensité énergétique comme l'aluminium (OCDE, 2019a), tandis que nombre de producteurs industriels perçoivent des montants considérables en subventions publiques (OCDE, 2021a).

Le soutien important des pouvoirs publics à l'agriculture est un phénomène bien documenté.¹⁶ Au cours de la période 2018-2020, les budgets publics ont apporté à l'agriculture un soutien de 447 milliards de dollars par an¹⁷; les trois cinquièmes environ de ce montant (268 milliards de dollars) sont allés directement aux producteurs et le reste aux services généraux ou aux consommateurs (OCDE, 2021b). Environ un quart du soutien budgétaire direct aux producteurs a consisté dans des paiements fondés sur la production ou sur l'utilisation sans contraintes d'intrants variables, formes de soutien qui sont à l'origine des plus fortes distorsions. Quelque 0,3% du soutien budgétaire total était lié à des biens publics environnementaux. Quelque 102 milliards de dollars par an sont allés à des services généraux du secteur comme les infrastructures, la biosécurité et la R&D et l'innovation; sur ce montant, seuls 26 milliards de dollars ont été consacrés à la R&D et à l'innovation (OCDE, 2021b).

Le soutien budgétaire à l'agriculture en termes absolus est concentré dans quelques pays, mais la situation est différente pour le soutien exprimé en pourcentage des recettes agricoles brutes, et le soutien ayant des effets de distorsion peut varier. En termes absolus, l'UE (avec le Royaume-Uni), la Chine, les États-Unis et l'Inde représentent 376 milliards de dollars sur un montant total de 447 milliards de dollars par an. Tous pays confondus, le soutien budgétaire correspond à 11,4% des recettes agricoles brutes moyennes pour la période 2018-2020; il s'échelonne de 30 à 40% en Islande, en Norvège et en Suisse à moins de 3% en Argentine, en Colombie, au Costa Rica, en Nouvelle-Zélande, en Afrique du Sud et en Ukraine. Plusieurs grandes économies, dont l'UE, l'Inde et les États-Unis, accordent un soutien important, qui représente entre 18% et 24% des recettes agricoles brutes. Le soutien ayant potentiellement le plus d'effets de distorsion représente de 30 à 50% du soutien dans six économies; le soutien ayant le moins d'effets de distorsion représente plus de la moitié du soutien budgétaire dans neuf économies; et neuf économies consacrent plus de 50% du soutien budgétaire à l'innovation, à la biosécurité et aux infrastructures (OCDE, 2021c) (annexe D).

Insuffisances dans les données

Un des messages centraux de la présente étude est que l'information relative aux subventions reste dans l'ensemble insuffisante. À l'exception de l'agriculture, la plupart des données disponibles pour un grand nombre de pays et de secteurs proviennent de décomptes et présentent des lacunes importantes. Tout d'abord, les données font largement appel à des informations disponibles directement auprès des autorités ou indirectement auprès d'autres sources, mais le degré de transparence et de cohérence peut être un obstacle à des comparaisons directes. De plus, pour certaines sources d'information, comme la base

¹⁶ L'OCDE mesure le soutien à l'agriculture pour 54 économies au moyen de son estimation du soutien aux producteurs, qui couvre environ les trois quarts de la valeur ajoutée agricole mondiale, et le soutien à la pêche au moyen de sa base de données sur l'estimation du soutien à la pêche. Le Consortium d'organisations internationales sur l'évaluation du cadre d'action dans le domaine de l'agriculture, initiative commune de la BID, de l'IFPRI, de la FAO, de l'OCDE et du GBM, donne des informations cohérentes pour 88 pays du monde qui représentent plus de 90% de la valeur mondiale de la production agricole.

¹⁷ Le soutien total au secteur a atteint 720 milliards de dollars par an, mais ce montant comprend aussi 272 milliards de dollars de soutien des prix du marché (SPM), celui-ci permettant de mesurer les transferts effectifs aux producteurs agricoles qui résultent des politiques de prix. La méthode utilisée par l'OCDE pour calculer le soutien à l'agriculture diffère de celle de l'OMC.

de données Global Trade Alert, les données recueillies sont celles d'une certaine période (après 2009) et peuvent ne pas tenir compte de certains programmes passés relatifs à des subventions entrées en vigueur auparavant. Surtout, comme on l'a vu plus haut, les descriptions à partir de décomptes ne rendent pas compte de l'ampleur ou de l'importance économique des programmes de subventions, et un décompte plus élevé ne signifie pas nécessairement que les politiques ont plus d'effets de distorsion comparativement ou que le niveau des subventions est plus élevé. En outre, les décomptes peuvent eux-mêmes être faussés par le fait que certaines formes de subventions (à titre d'exemple le subventionnement du prix des intrants ou les subventions accordées par des entreprises d'État ou d'autres intermédiaires) peuvent être en soi très difficiles à identifier, et donc à comptabiliser, et par le degré relatif de transparence des économies.

L'établissement de données complètes sur les subventions à la pêche progresse, mais on continue de manquer d'informations sur certains types de soutien et concernant certains pays.

Le montant des subventions à la pêche est estimé à 35 milliards de dollars par an environ pour l'ensemble du monde (Sumaila *et al.*, 2019). Cette estimation inclut les subventions non spécifiques et l'aide à la préservation des océans plus généralement, destinée notamment aux zones marines protégées. On dispose d'une information plus détaillée et ciblée pour les 39 pays déclarant à la base de données OCDE sur l'estimation du soutien à la pêche (oe.cd/fse). En 2016-2018, les dépenses de l'ensemble de ces pays pour le soutien à la pêche ont atteint 9,4 milliards de dollars par an. Sur ce montant, 4,8 milliards de dollars ont consisté en un soutien direct aux pêcheurs et aux entreprises du secteur, et 4,6 milliards de dollars en un soutien bénéficiant au secteur plus généralement, par exemple un soutien aux infrastructures ou à la gestion de la pêche. Un montant d'environ 3,2 milliards de dollars a été consacré chaque année à des politiques visant à réduire le coût des intrants. Le soutien pour les combustibles a représenté 25% du soutien total au secteur. Les mesures destinées à aider les pêcheurs à gérer leur entreprise de façon plus durable, plus efficace et plus rentable, ou à soutenir directement les revenus d'une manière qui n'incite pas à une pêche non durable, représentent actuellement moins d'un tiers des dépenses visant à réduire le coût des intrants (1 milliard de dollars) (OCDE, 2020).

À la différence de l'agriculture, les données probantes dont on dispose sur la portée et l'ampleur du soutien des pouvoirs publics aux secteurs d'industrie restent assez peu abondantes.

Ce manque de transparence s'explique notamment par l'insuffisance des informations divulguées par les pouvoirs publics, tant dans le contexte des processus budgétaires nationaux que dans celui des notifications à l'OMC. La part des Membres de l'OMC qui notifient des subventions au Comité SMC a régressé de 75% à 35% entre 1995 et 2021.¹⁸ En outre, il existe un débat permanent concernant l'exhaustivité et l'exactitude des notifications des Membres, du fait des subventions non notifiées. La complexité du soutien à l'industrie occulte encore davantage le montant véritable du soutien accordé. De ce manque d'information découle un manque d'analyse: des travaux supplémentaires seraient nécessaires pour comprendre pleinement si les subventions à ces secteurs aident à en atteindre les objectifs, et quels sont leurs coûts, et leurs retombées sur les marchés internationaux et l'indivis commun.

L'étude de certains secteurs permet cependant de se faire une idée de l'ampleur des subventions à l'industrie.

Sur la période 2014-2018, 306 grandes entreprises de 13 secteurs d'industrie ont reçu (selon une estimation prudente) des subventions publiques et des allègements fiscaux d'une valeur de 48 milliards de dollars et de 108 milliards de dollars, respectivement. Les mêmes entreprises ont en outre emprunté plus de 66 milliards de dollars à des conditions plus favorables que celles du marché (OCDE, 2021a). Un échantillon représentatif des grands fabricants de semi-conducteurs a reçu chaque année 7 milliards de dollars de soutien budgétaire (notamment sous la forme de subventions et d'allègements fiscaux) et plus de 800 millions de dollars sous la forme d'emprunts à des taux inférieurs à ceux du marché (OCDE, 2019b). Les entreprises du secteur de l'aluminium ont bénéficié d'un soutien budgétaire et d'intrants intermédiaires

¹⁸ Au 13 décembre 2021, 106 Membres de l'OMC n'avaient pas encore communiqué leurs nouvelles notifications complètes concernant les subventions, qui devaient être présentées le 30 juin 2021 au plus tard (voir aussi l'encadré 5 concernant les notifications à présenter à l'OMC sur le soutien agricole).

subventionnés, y compris énergétiques, d'une valeur de 2,5 milliards de dollars, et d'emprunts à des taux inférieurs au marché d'au moins 8 milliards de dollars par an (OCDE, 2019a).

Bon nombre de programmes de subventions sont liés aux services, bien qu'on manque de données complètes sur leur nature et leur portée. D'après la base de données GTA, les secteurs des services, y compris les services financiers, les transports, la construction, les services aux entreprises et les télécommunications, ont représenté environ 15% des cas de subventions au cours de la période 2009-2021. C'est un chiffre à peu près comparable à celui des mesures de subvention enregistrées pour l'agriculture et les minéraux dans la même base de données.¹⁹ D'après les examens des politiques commerciales de l'OMC et les mesures mentionnées dans les listes de l'AGCS, les subventions aux services sont concentrées dans le tourisme, les transports, les services financiers, les services audiovisuels et les services de télécommunication et autres de TIC (OMC, 2015; Poretti, 2009).

S'agissant du commerce des services, les ventes à l'étranger consécutives à l'établissement d'une présence commerciale à l'étranger (mode 3) sont d'une importance majeure et peuvent être influencées par les incitations à l'investissement. Les programmes d'incitation à l'investissement sont souvent conçus de façon horizontale (intersectorielle) afin d'accroître l'attractivité générale de l'économie. Mais les gouvernements mettent aussi en place des incitations ciblées dont la portée est plus limitée. Il peut s'agir d'incitations sectorielles orientées vers les entreprises des secteurs de services, les secteurs des technologies de l'information, des services aux entreprises et du tourisme comptant parmi ceux qui en bénéficient le plus souvent (CNUCED, 2014).

Il semble que les subventions accordées par des entreprises d'État ou à des entreprises d'État soient importantes, même si les informations à cet égard peuvent être difficiles à compiler. Si nombre d'entreprises d'État exercent leur activité commerciale sans soutien public, les entreprises industrielles dans le capital desquelles l'État a une forte participation bénéficient davantage comparativement de tous types de soutien (OCDE, 2021a).²⁰ Les entreprises industrielles détenues à 25% au moins par l'État reçoivent comparativement un plus grand nombre de subventions publiques et de prêts à des taux inférieurs au marché (OCDE, 2021a). Les entreprises d'État peuvent aussi être des prestataires de soutien, notamment dans le cas des banques d'État qui accordent des prêts à des taux inférieurs au marché ou celui des entreprises de services publics de distribution qui fournissent du gaz et de l'électricité à un coût inférieur (OCDE, 2019a). Le rôle de la propriété de l'État dans le soutien est aussi difficile à mesurer en raison du manque de transparence: des entreprises peuvent aussi être utilisées dans les apports de capitaux publics comme intermédiaires, ce qui donne à la subvention publique l'apparence d'une transaction commerciale entre deux parties indépendantes (OCDE, 2019b).

Les subventions aux combustibles fossiles sont un phénomène important. L'OCDE et l'AIE estiment que le soutien des pouvoirs publics à la production et à la consommation de combustibles fossiles dans les principales économies a totalisé 351 milliards de dollars en 2020, en recul de 29% par rapport à 2019: la chute de l'activité mondiale et la faiblesse record des prix du pétrole a conduit en effet les États à moins subventionner les coûts énergétiques des utilisateurs finals. Le seul secteur des transports a enregistré une diminution de 15% du soutien en raison de l'effondrement de la consommation de combustibles pendant la pandémie. Le pétrole a enregistré la plus forte baisse, soit une diminution de 19% du soutien en 2020. Du côté de la production, les données font apparaître une augmentation de 5% du soutien direct à la production de combustibles fossiles dans 50 économies avancées et émergentes, qui résulte en partie du renflouement

¹⁹ Ces décomptes ne mesurent pas la portée de l'intervention ni ses effets économiques. D'après le rapport récent du GTA ayant pour thème les subventions en Chine, dans l'UE et aux États-Unis, environ 26% des mesures répertoriées concernent des subventions aux services, tandis que 14% concernent l'agriculture (Evenett et Fritz, 2021, tableau 1).

²⁰ Comme le montre la Banque mondiale dans de récents examens des dépenses publiques, les activités quasi-budgétaires visant à soutenir des entreprises d'État dans les secteurs de l'énergie, des transports et de l'eau sont parfois importantes, et le plus souvent, les subventions non ciblées appliquées dans le cadre de tels programmes généraux sont régressives et ont des effets de distorsion important.

par les États d'entreprises publiques des secteurs du pétrole et de l'électricité. Si les politiques restent inchangées, on peut s'attendre à une augmentation de la valeur des subventions à la consommation parallèlement à celle des prix de l'énergie et du niveau de l'activité économique.

En parvenant à une meilleure compréhension de la complexité et de l'ampleur des mesures de subvention, on faciliterait et accélérerait le débat mené pour renforcer les règles. Une amélioration des disciplines internationales peut limiter les retombées négatives des subventions sans limiter indûment l'utilisation qui est faite pour atteindre des objectifs légitimes de politique générale. Le dialogue à cet égard peut partir des bases solides définies par les règles multilatérales existantes, notamment celles de l'OMC, qui ont rencontré une large adhésion et se sont avérées efficaces au fil du temps pour traiter toute une série de pratiques de subvention. Les deux prochaines sections donnent une vue d'ensemble des règles multilatérales existantes, avant de passer en revue les initiatives menées actuellement pour concevoir des disciplines supplémentaires et rechercher d'autres formes de collaboration, y compris pour améliorer la transparence, l'analyse et le dialogue.

IV. Les règles multilatérales existantes

On s'intéresse dans la présente section aux règles de l'OMC applicables aux subventions qui ont une incidence sur le commerce des marchandises et des services. Comme on le verra plus loin, les règles qui concernent le commerce des marchandises sont définies pour la plupart dans l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC) et l'Accord de l'OMC sur l'agriculture.²¹ Les subventions qui ont une incidence sur le commerce des services relèvent de l'Accord de l'OMC sur le commerce des services (AGCS), dont les disciplines ne sont pas autant développées. La présente section aborde aussi les disciplines régissant l'octroi de crédits à l'exportation au titre de l'Arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et mentionne un certain nombre d'accords de libre-échange et de traités bilatéraux d'investissement qui vont au-delà des règles de l'OMC et contiennent des dispositions imposant des disciplines quant au comportement des entreprises d'État et aux subventions (encadré 4)

A. Disciplines de l'Accord SMC en matière de subventions

L'Accord SMC constitue une base solide pour régler les subventions. Il répond à bon nombre de problèmes qui étaient apparus pendant les décennies qui ont précédé son entrée en vigueur en 1995, en établissant des définitions; en introduisant de nouvelles notions et des dispositions renforcées sur la transparence (encadré 5); en fixant des disciplines en matière de subventions; et en instituant des méthodologies et des règles de fond et de procédure pour les «mesures correctives» unilatérales (à savoir les mesures compensatoires) et les «mesures correctives» multilatérales (par le mécanisme de règlement des différends de l'OMC). Les règles de l'Accord SMC s'appliquent à tous les Membres de l'OMC, certaines dispositions spéciales étant prévues pour les pays en développement Membres et, en particulier, les pays les moins avancés Membres (annexe A).

L'Accord SMC définit une subvention comme une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public ou une forme quelconque de soutien des revenus ou des prix qui confère un «avantage» au bénéficiaire. Pour relever des disciplines de l'Accord, une subvention doit aussi être «spécifique» à une entreprise ou à une branche de production ou à un groupe d'entreprises ou de branches de production. La définition d'une subvention est à l'origine de certaines tensions entre les Membres de l'OMC, par exemple sur le point de savoir ce qui constitue un «organisme public», ou de savoir si telle ou telle contribution financière (conditions d'un prêt ou d'un apport de capitaux, à titre d'exemple) a conféré un avantage au bénéficiaire.²² Ces points ont été soulevés plus souvent dans les pays où l'État intervient davantage dans l'économie.

L'Accord SMC prévoit deux catégories de subventions spécifiques: les subventions prohibées et les subventions donnant lieu à une action. (Une troisième catégorie, celle des subventions ne donnant pas lieu à une action, a expiré en 1999). Les subventions prohibées sont présumées irréfragablement fausser les échanges et peuvent donc faire l'objet de contre-mesures («voies de recours»). Pour les subventions donnant lieu à une action, les effets défavorables sur le commerce – préjudice grave²³, dommage à une branche de

²¹ Les initiatives visant à modifier l'Accord SMC et l'Accord sur l'agriculture (dans le cadre du Cycle de développement de Doha de l'OMC) ont débouché sur la Décision ministérielle de Nairobi de 2015 sur la concurrence à l'exportation (voir plus loin) mais cela a été le seul changement. Les négociations relatives à l'Accord sur l'agriculture se poursuivent.

²² Le fait que des contrefactuels soient nécessaires pour comprendre s'il existe un avantage pose des difficultés méthodologiques (Mavroidis (2016), section 3.3.2). C'est un cas où l'analyse économique pourrait jouer un rôle plus important (section VII).

²³ Il peut y avoir préjudice grave lorsque la subvention: a pour effet de détourner des importations sur le marché du pays qui accorde la subvention ou sur celui d'un pays tiers, ou d'entraver ces importations; se traduit par une sous-cotation notable du prix, ou a pour effet d'empêcher des hausses de prix ou de déprimer les prix ou de faire perdre des ventes dans une mesure notable sur un marché donné; se traduit par un accroissement de la part du marché mondial détenue par le Membre qui accorde la subvention pour un produit primaire ou un produit de base particulier.

Encadré 4. Dispositions des accords commerciaux bilatéraux et régionaux en matière de subventions

Un certain nombre d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux vont au-delà des règles de l'OMC et contiennent des dispositions imposant des disciplines quant au comportement des entreprises d'État et aux subventions à des entreprises insolubles.¹ Certains de ces accords comportent des définitions précises des entreprises d'État², et d'autres élargissent même la catégorie des subventions prohibées. Ainsi, l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste (CPTPP) prévoit que les entreprises d'État doivent agir sur la base de considérations d'ordre commercial et que les pouvoirs publics s'abstiennent de leur prêter une assistance autre que d'ordre commercial, telles une remise de la dette ou des garanties de prêt. De même, l'accord entre les États-Unis, le Mexique et le Canada (USMCA) adopte des disciplines en matière de subventions aux entreprises d'État qui vont bien au-delà de l'accord SMC, en interdisant de financer des entreprises d'État insolubles ou non solvables. Bon nombre de ces accords commerciaux préférentiels prévoient aussi des exigences de transparence supplémentaires à l'égard des entreprises d'État et des monopoles.

En outre, certains accords réglementent les activités des entreprises d'État. Si les disciplines de l'OMC couvrent uniquement le commerce des marchandises, le CPTPP et certains autres accords étendent les règles relatives aux subventions aux services également, et s'appliquent aux investissements de même qu'au commerce. Leurs dispositions peuvent ainsi s'appliquer à l'aide accordée par les pouvoirs publics: i) à une entreprise d'État exerçant son activité sur le marché intérieur, si cette aide est préjudiciable à une entreprise étrangère présente sur ce marché; et ii) à une entreprise d'État exerçant son activité sur un marché extérieur, si cette aide est préjudiciable à une entreprise étrangère présente sur ce marché. Selon les règles de l'UE en matière d'aides d'État, l'utilisation de ressources d'État consistant à accorder, à titre d'exemple, des subventions, des bonifications d'intérêts et des allègements fiscaux, et des biens et des services soumis à des conditions préférentielles, ou le fait de détenir tout ou partie d'une société, sont considérés comme illicites si ces interventions ont pour effet d'avantager sélectivement une entreprise ou une activité d'une manière qui fausse ou menace de fausser la concurrence, et par contrecoup, les échanges entre les États membres de l'UE (Jozepa, 2021). La particularité des règles de l'UE en matière d'aides d'État tient à ce que l'activité des entreprises d'État est régie dans l'UE par un régime intégré des aides d'État et du droit de la concurrence qui s'applique à toutes les entreprises (Hoekman et Nelson, 2020).

¹ D'après Rubin et Wang (2020), 77% des 283 accords commerciaux préférentiels étudiés par ces auteurs comportent des dispositions relatives aux entreprises d'État.

² Par exemple, les disciplines du CPTPP concernant l'aide autre que d'ordre commercial s'appliquent aux entreprises d'État qui exercent une activité commerciale et dont l'État détient la majorité du capital social, contrôle la majorité des droits de vote ou a le pouvoir de nommer la majorité du conseil d'administration. Voir également l'Accord de libre-échange entre les États-Unis et Singapour (article 12.8); l'Accord de partenariat économique UE-Japon (article 13.1(h)); et l'USMCA (article 22.1). Si les entreprises d'État n'y sont pas mentionnées, l'Accord global sur les investissements entre l'UE et la Chine comporte la notion d'«entités couvertes» dans lesquelles l'une des parties détient directement ou indirectement la majorité du capital social, contrôle les droits de vote et a le pouvoir de nommer la majorité des membres du conseil d'administration. La notion d'entités couvertes recouvre aussi toute entité – publique ou privée – à laquelle est conféré le droit d'être seul fournisseur ou acheteur d'un bien ou d'un service sur un marché national concerné (section II, article 3bis.1). Cet accord n'a pas été ratifié et n'est pas en vigueur.

production d'un Membre importateur, ou fait d'annuler ou de compromettre des avantages négociés sur le plan multilatéral – doivent avoir été démontrés pour que les voies de recours s'appliquent. Avant l'expiration des dispositions correspondantes, cependant, certains types de subventions particulières concernant la R&D, l'aide régionale et l'adaptation à de nouvelles prescriptions environnementales ne donnaient pas lieu à une action.

Encadré 5. Transparence et surveillance des subventions.

Conformément à l'Accord sur les SMC exige que les Membres de l'OMC doivent notifier des informations sur les subventions qu'ils accordent. Les Membres doivent notifier régulièrement toutes les subventions spécifiques et toutes les autres subventions «qui ont directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit du territoire du Membre qui accorde ou maintient les subventions, ou de réduire les importations de ce produit sur son territoire.» Ces obligations restent peu respectées (OMC, 2021a). Cela s'explique notamment par le manque de capacités institutionnelles; la crainte des Membres d'être ciblés dans le cadre de différends éventuels par leurs partenaires commerciaux; et les désaccords sur le fait savoir si un programme donné doit être considéré comme une subvention (Li et Tu, 2020).

Par ailleurs, conformément à l'Accord sur l'agriculture, les Membres de l'OMC doivent communiquer des informations sur le soutien interne et les subventions à l'exportation qu'ils accordent. Les Membres doivent notifier leur soutien interne chaque année (tous les deux ans pour les PMA). En outre, toute nouvelle mesure de soutien interne, et toute modification d'une mesure existante, qu'il est demandé d'exempter de l'engagement de réduction, doivent être notifiées dans les moindres délais; cette notification doit contenir des détails sur la nouvelle mesure ou la mesure modifiée et sur sa conformité avec les critères convenus énoncés soit à l'article 6 soit à l'Annexe w. Les Membres doivent aussi communiquer des informations sur les subventions à l'exportation de produits agricoles et les mesures d'effet équivalent, y compris les crédits à l'exportation, chaque année. Le respect des exigences de notification est faible et une amélioration serait souhaitable.¹

¹ Parmi les cinq obligations en matière de notifications relatives à l'agriculture, les notifications relatives au soutien interne sont celles qui présentent le plus grand nombre de notifications en suspens (non encore reçues), et donc le plus faible taux de respect de l'obligation, soit 34% (888 notifications) pour la période 1995-2019. Le taux de respect peut beaucoup varier. Il est de 100% pour 25 Membres, et de 0% pour 28 Membres (document G/AG/GEN/86/Rev.43 de l'OMC, septembre 2021).

Les «voies de recours», s'agissant aussi bien des subventions prohibées que des autres subventions donnant lieu à une action, peuvent exercées au moyen du règlement multilatéral des différends ou de droits compensateurs. Pour agir au niveau multilatéral dans le cadre du règlement des différends, le Membre plaignant doit démontrer soit que la mesure est une subvention prohibée, auquel cas la subvention doit être retirée²⁴, soit que la mesure est une subvention donnant lieu à une action qui a eu des effets défavorables sur le commerce, auquel cas la subvention doit être retirée ou ses effets défavorables être éliminés. Pour appliquer des mesures compensatoires, le Membre importateur doit démontrer que les importations en question sont subventionnées et causent un préjudice à sa branche de production nationale. Relevant les difficultés procédurales soulevées par les enquêtes ainsi que les effets limités et prospectifs des droits compensateurs, certains analystes font valoir que les voies de recours unilatérales sont inefficaces, en particulier pour démanteler la capacité de production qui a été créée grâce aux subventions. Un autre argument consiste à dire qu'imposer des droits compensateurs ne fait que détourner les produits subventionnés vers d'autres marchés, ce qui fausse les prix qui y sont pratiqués (Bown et Hillman, 2019). Plus généralement, parce qu'ils ont pour objet de remédier aux effets des importations subventionnées sur le commerce, les

²⁴ Certains analystes font valoir que dès lors que les subventions prohibées sont soumises à des voies de recours plus claires et plus rapides (le retrait de la subvention), la liste des subventions prohibées pourrait être élargie pour viser les subventions que l'on estime avoir des effets de distorsion plus importants sur les échanges, dont celles qui se soldent par une capacité excédentaire dans certains secteurs (Bown et Hillman, 2019). De la même manière, l'Initiative trilatérale de l'UE, du Japon et des États-Unis propose de modifier l'Accord SMC pour traiter certaines des formes identifiées de mesures de soutien ayant des effets de distorsion comme des subventions prohibées et de renverser la charge de la preuve concernant les effets défavorables sur le commerce pour d'autres mesures de soutien de ce type.

droits compensateurs ne sont d'aucun recours pour une branche de production nationale qui subit un préjudice du fait des prix mondiaux inférieurs résultant des subventions, par opposition aux effets des importations subventionnées.

L'Accord SMC ménage une certaine souplesse aux pays en développement Membres. En particulier, i) les PMA désignés comme tels par l'ONU qui sont Membres de l'OMC; et ii) un groupe d'autres pays en développement Membres, nommés dans l'Accord, dont le PNB par habitant est inférieur à 1 000 dollars par an, sont exonérés de la prohibition des subventions à l'exportation jusqu'au dépassement du critère de seuil. Les flexibilités antérieures concernant l'octroi de subventions sous réserve de l'utilisation de produits nationaux ou de subventions au remplacement des importations ont expiré, de sorte que tous les Membres de l'OMC sont soumis à la prohibition de ces types de subventions.

B. Les disciplines de l'Accord sur l'agriculture en matière de subventions

L'Accord sur l'agriculture définit et assujettit à des disciplines deux catégories de soutien interne, en fonction de leur potentiel de distorsion des échanges.²⁵ À savoir: i) le soutien devant avoir des effets de distorsion sur les échanges ou des effets sur la production nuls, ou, au plus, minimales (soutien de la «catégorie verte»), qui est autorisé sans limite (annexe B); et ii) les autres types de soutien, mesurés en fonction d'une «mesure globale du soutien» (MGS). On a coutume d'appeler soutien de la «catégorie orange» la plus grande partie de la MGS; aussi son utilisation est-elle limitée et soumise à des engagements de réduction.

Tous les Membres de l'OMC sont autorisés à accorder certains montants de minimis de soutien ayant des effets de distorsion, tandis que certains sont autorisés à accorder des montants supplémentaires. Les montants *de minimis* s'appliquent au soutien accordé pour chaque produit (le «soutien interne par produit») et au soutien «autre que par produit» en faveur de l'agriculture dans son ensemble. Le montant, exprimé par rapport à la production intérieure, est de 5% pour les pays développés Membres et (avec certaines exceptions)²⁶ de 10% pour les pays en développement Membres.²⁷ Actuellement, 32 Membres (l'UE comptant pour un Membre)²⁸ sont autorisés à accorder des montants supplémentaires au titre du soutien jusqu'à concurrence de leur MGS «totale consolidée finale». Pour les Membres concernés, le plafond de la MGS totale consolidée finale pour le pays, fondé à l'origine sur les niveaux de soutien qui existaient avant les négociations du Cycle d'Uruguay ou leur adhésion à l'OMC – sont exprimées en valeurs monétaires dans les listes d'engagements des Membres et sont soumises aux engagements de réduction qui y sont inscrits. Il a été reproché aux montants supplémentaires dont bénéficient ces Membres d'autoriser un soutien ayant des effets de distorsion des échanges supérieur aux niveaux *de minimis*.²⁹

Deux autres catégories de soutien sont exclues du calcul de la MGS totale courante. Ce sont: i) les programmes de développement (article 6:2), et ii) les versements directs effectués au titre de programmes de limitation de la production (mesures de la catégorie bleue; article 6:5). Le soutien autorisé sans aucune limite (c'est-à-dire le soutien au titre de la catégorie verte, de la catégorie bleue et de l'article 6:2) est exempté des engagements de réduction. Tandis que le soutien au titre de la catégorie verte est censé avoir des effets au plus minimales sur les échanges ou la production, d'aucuns notent avec préoccupation que l'on assiste à

²⁵ Les subventions agricoles entrent dans le champ d'application de certaines disciplines de l'Accord SMC, sous réserve des dispositions de l'Accord sur l'agriculture.

²⁶ Ces exceptions concernent la Chine et le Kazakhstan (8,5%), et le Taipei chinois et l'Afrique du Sud (5%).

²⁷ La valeur de la production agricole ayant considérablement augmenté depuis l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'agriculture, le montant du soutien ayant des effets de distorsion des échanges qu'il est possible d'accorder au titre de cette disposition a augmenté en conséquence. C'est ce qui explique que la règle *de minimis* occupe une place centrale dans les négociations agricoles depuis de nombreuses années. En outre, la disposition *de minimis* permet aussi aux Membres qui ont un secteur agricole plus important d'inscrire des montants dans leurs limites *de minimis* au titre de la MGS (Brink et Orden, 2020).

²⁸ Afrique du Sud, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Colombie, Corée (République de), Costa Rica, États-Unis, Islande, Israël, Japon, Jordanie, Macédoine du Nord, Maroc, Mexique, Moldavie, Monténégro, Norvège, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Nouvelle-Zélande, Russie, Suisse-Liechtenstein, Tadjikistan, Taipei chinois, Thaïlande, Tunisie, Ukraine, Union européenne, Venezuela et Viet Nam.

²⁹ Pour de plus amples précisions sur cette "flexibilité" supplémentaire, voir Brink et Orden (2020).

une augmentation du montant du soutien accordé dans cette catégorie, particulièrement sous la forme de versements directs.³⁰ En outre, la Décision ministérielle de 2013 sur la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire préserve de toute contestation, à titre provisoire, les programmes de détention de stocks publics reposant sur l'acquisition de produits alimentaires à des prix administrés auxquels les pays en développement Membres font appel à des fins de sécurité alimentaire, sous réserve de conditions de transparence et de certaines autres conditions. Une décision de 2015 a invité les Membres à faire tous les efforts concertés possibles pour convenir d'une solution permanente et à poursuivre les négociations à cet égard selon un calendrier accéléré.

La Décision ministérielle de Nairobi de 2015 sur la concurrence à l'exportation a encore restreint l'utilisation des subventions à l'exportation de produits agricoles. L'Accord sur l'agriculture permet de recourir à subventions à l'exportation pour les produits agricoles sous réserve de limites par produit qui ont été progressivement réduites et de certaines exceptions restrictives. En 2015, les Membres sont convenus de mettre fin progressivement aux subventions à l'exportation de produits agricoles suivant différents calendriers et de mettre en place certaines disciplines relatives aux crédits à l'exportation³¹; aux garanties de crédit à l'exportation et aux programmes d'assurance; à l'aide alimentaire internationale; et aux entreprises commerciales d'État exportatrices de produits agricoles. En ce qui concerne les crédits à l'exportation, la Décision ministérielle de Nairobi fixe aussi un délai de remboursement maximal de 18 mois, une extension étant possible pour les exportations à destination de pays les moins avancés et de pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.

C. Les règles sur les subventions énoncées dans l'Accord général sur le commerce des services (AGCS)

En ce qui concerne les services, les subventions sont soumises à l'AGCS si elles constituent des «mesures affectant le commerce des services». Des obligations générales de l'AGCS comme la non-discrimination entre partenaires commerciaux («traitement NPF») et certaines obligations de transparence s'appliquent aux subventions affectant le commerce des services. Dans les secteurs mentionnés dans les listes d'engagements des Membres au titre de l'AGCS, l'obligation de non-discrimination à l'égard des services et des fournisseurs de services étrangers («traitement national») s'applique aussi aux mesures de subvention qui affectent le commerce des services, sous réserve des conditions et restrictions que le Membre a inscrites dans sa liste.³² Cependant, en dehors de ces obligations de non-discrimination, l'AGCS ne contient pas de disciplines sur les subventions qui faussent les échanges ni de disciplines qui limitent le niveau des subventions que les Membres sont autorisés à accorder (pas de subventions «prohibées» ou «donnant lieu à une action»).

Près de 30 ans après que l'AGCS a intégré les services dans le système commercial multilatéral, les négociations prévues à son article XV restent inachevées. Le mandat de négociation prévu à l'article XV:1 de l'AGCS (encadré 6) vise à élaborer les disciplines multilatérales «nécessaires» pour éviter les effets de

³⁰ Sur les effets possibles des différentes mesures de la catégorie verte, voir Meléndez-Ortiz, Bellman et Hepburn (2009). Une révision de l'annexe 2 a aussi été demandée pour tenir compte de l'évolution des politiques intervenue pour répondre à des problèmes comme les changements climatiques et il a été suggéré dans ce contexte que les biens publics (services généraux et versements environnementaux) et les versements au titre du soutien du revenu soient traités à part (Tangermann, 2016).

³¹ Comme les Membres de l'OMC l'ont indiqué dans leurs notifications, le niveau des subventions appliquées à l'exportation a régulièrement diminué, passant de 3,8 milliards de dollars en 2003 à moins de 100 millions de dollars en 2019 (d'après les notifications reçues au 30 juin 2021). En février 2022, sur les 16 Membres (Afrique du Sud, Australie, Brésil, Canada, Colombie, États-Unis, Indonésie, Islande, Israël, Mexique, Norvège, Suisse, Turquie, UE, Uruguay et Venezuela) qui avaient inscrit des engagements de réduction des subventions à l'exportation dans leurs listes au moment de l'adoption de la Décision, 15 Membres avaient communiqué leurs listes révisées et 13 de ces listes révisées avaient été certifiées.

³² Bon nombre de Membres de l'OMC ont inscrit dans leurs listes des limitations générales, horizontales ou sectorielles concernant le traitement national pour ce qui est des subventions – afin, par exemple, de réserver les subventions à leurs seuls fournisseurs de services nationaux (OMC, 2004). Néanmoins, il sera sans doute nécessaire de traiter le sujet des subventions discriminatoires principalement dans le cadre de négociations sur des engagements spécifiques lors des séries futures de négociations au titre de l'article XIX de l'AGCS ("Négociations des engagements spécifiques").

distorsion sur le commerce des services» que peuvent avoir certaines subventions aux services. Les négociations doivent aussi porter sur le caractère approprié des procédures de compensation. Le deuxième paragraphe de l'article XV de l'AGCS dispose que tout Membre qui considère qu'une subvention accordée par un autre Membre lui est préjudiciable pourra demander à engager des consultations avec cet autre Membre.

Encadré 6. Article XV de l'AGCS sur les subventions

Les Membres reconnaissent que, dans certaines circonstances, les subventions peuvent avoir des effets de distorsion sur le commerce des services. Les Membres engageront des négociations en vue d'élaborer les disciplines multilatérales nécessaires pour éviter ces effets de distorsion. Les négociations porteront aussi sur le bien-fondé de procédures de compensation. Ces négociations reconnaîtront le rôle des subventions en rapport avec les programmes de développement des pays en développement et tiendront compte des besoins des Membres, en particulier des pays en développement Membres, en matière de flexibilité dans ce domaine. Aux fins de ces négociations, les Membres échangeront des renseignements au sujet de toutes les subventions en rapport avec le commerce des services qu'ils accordent à leurs fournisseurs de services nationaux.

Tout Membre qui considère qu'une subvention accordée par un autre Membre lui est préjudiciable pourra demander à engager des consultations avec cet autre Membre à ce sujet. Ces demandes seront examinées avec compréhension.

Les Membres de l'OMC peuvent souscrire des obligations supplémentaires concernant les subventions non discriminatoires en prenant des «engagements additionnels» au titre de l'article XVIII de l'AGCS. Le Document de référence sur les services de télécommunication de base, qui figure dans les listes de plusieurs Membres sous la catégorie «engagements additionnels», contient une obligation visant à empêcher un subventionnement croisé anticoncurrentiel. L'article VIII de l'AGCS, sur les monopoles et les fournisseurs exclusifs de services, et l'article IX du même accord, sur les pratiques commerciales, ont aussi une certaine importance dans le contexte des subventions, en ce qu'elles attirent l'attention sur le rôle de la participation de l'État et de la réglementation dans la création d'effets analogues à des subventions qui faussent les échanges (Sauvé et Soprana, 2018a).

Les subventions aux services sont à l'ordre du jour du Groupe de travail OMC des règles de l'AGCS depuis 1996, mais le processus s'est enlisé. Le désintérêt pour ces négociations a peut-être plusieurs causes. Il est largement fait appel à des subventions pour garantir la fourniture de services essentiels et conserver un secteur des services publics viable, pour attirer des investissements ou pour stimuler la R&D (Geloso-Grosso, 2008). En deuxième lieu, les débats sur des disciplines éventuelles concernant les subventions non discriminatoires ayant des effets de distorsion des échanges au titre de l'AGCS sont intervenus dans un contexte où les obstacles directs au commerce restent très élevés, comme c'est le cas des restrictions quantitatives à l'accès au marché, les examens des besoins économiques et des obstacles discriminatoires. Il est remarquable que les disciplines visant les subventions relatives au commerce des marchandises n'ont commencé de s'imposer qu'à partir du moment où les obstacles directs à ce commerce ont diminué. Enfin, identifier les subventions qui faussent les échanges d'après leurs effets réels sur les courants d'échanges des services s'est révélé difficile par le passé, du fait notamment que le commerce des services comporte quatre modes différents de fourniture.³³

³³ Pour une analyse plus complète des nombreux facteurs qui contribuent à l'absence de progrès dans les négociations, voir Sauvé et Soprana, 2018b.

D. Les règles de l'OCDE en matière de crédit à l'exportation

Le Groupe de travail de l'OCDE sur les crédits et les garanties de crédit à l'exportation (GCE) négocie, met en œuvre et contrôle des disciplines multilatérales sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public.³⁴ Le GCE recueille et gère des informations sur le crédit officiel à l'exportation. Les Membres communiquent des renseignements à jour sur leurs programmes et leurs produits de crédit à l'exportation; sur l'ensemble des opérations de crédit à l'exportation pour lesquelles le délai de remboursement est de deux ans ou plus; et sur les résultats financiers de leurs activités de crédit à l'exportation (rapports annuels sur les flux de trésorerie). Le GCE œuvre aussi pour la cohérence entre les politiques nationales de crédit à l'exportation, les politiques plus générales ayant trait aux processus de diligence raisonnable en matière d'environnement et de responsabilité sociale, les mesures anticorruption, les pratiques de financement soutenable, et d'autres objectifs mobilisant l'ensemble des pouvoirs publics.³⁵

Les disciplines financières prévues par l'Arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public visent à faire en sorte que la concurrence entre les exportateurs soit fonction de la qualité et le prix plutôt que de la qualité du financement public. L'Arrangement est un accord juridiquement non contraignant entre ses Participants qui énonce les conditions financières les plus favorables qui peuvent être accordées pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et dont la durée de remboursement est de deux ans ou plus.³⁶ Les disciplines de l'Arrangement reposent sur trois piliers: des règles complètes sur les modalités et conditions financières de crédits à l'exportation qui se veulent représentatifs du marché; des mesures de confiance obtenues par la transparence au niveau des transactions; et la capacité de ses Participants à modifier les règles à mesure que les marchés évoluent.³⁷

Le soutien accordé conformément à l'Arrangement peut bénéficier d'un «sanctuaire» au titre des règles de l'OMC. Au regard de l'Accord SMC de l'OMC, le soutien officiel au crédit à l'exportation qui est accordé par un Participant ou un non-Participant conformément aux modalités et conditions prévues par l'Arrangement n'est pas considéré comme une subvention prohibée.

Pour appuyer les efforts de lutte contre les changements climatiques, les Participants à l'Arrangement de l'OCDE sont convenus de mettre fin au soutien accordé aux centrales électriques conventionnelles au charbon.³⁸ Cette interdiction est entrée en vigueur le 1er novembre 2021. Désormais, les discussions sont également axées sur la question de savoir comment le financement par les autorités publiques peut encourager les projets respectueux du climat tout en freinant ceux qui ne le sont pas. Les gouvernements sont actuellement poussés à mettre un terme au financement à l'exportation pour les infrastructures liées aux combustibles fossiles et à déployer davantage d'efforts en faveur des énergies renouvelables et d'autres pans de l'économie verte.

³⁴ En ce qui concerne tous les Membres de l'OCDE, sauf le Chili, le Costa Rica et l'Islande. Il n'existe pas de chiffres officiels sur le volume total des crédits à l'exportation, et les estimations peuvent varier. Il n'existe pas non plus de définition du crédit à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, tandis que bon nombre de programmes non couverts par l'Arrangement accordent un soutien au financement équivalent mais ne sont pas qualifiés officiellement de programmes de "crédit à l'exportation bénéficiant d'un soutien public".

³⁵ Le GCE a élaboré trois Recommandations de l'OCDE relatives à la corruption, au devoir de diligence sociale et environnementale et au financement soutenable: la Recommandation du Conseil sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, de la Recommandation du Conseil sur des approches communes pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et le devoir de diligence sociale et environnementale et de la Recommandation sur les pratiques de financement soutenable et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Ces recommandations sont non contraignantes mais doivent être rigoureusement observées.

³⁶ Les Participants sont l'Australie, le Canada, la Corée, les États-Unis, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, la Suisse, la Turquie et l'Union européenne. En outre, le Brésil est Participant à l'Accord sectoriel relatif aux crédits à l'exportation d'aéronefs civils, instrument à part incorporé dans l'Arrangement qui régit les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public relatifs aux aéronefs. L'Arrangement n'est pas un instrument officiel de l'OCDE mais est administré sous ses auspices. L'Arrangement ne s'applique pas aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public dont le délai de remboursement est de moins de deux ans, qui en ont été exclus en raison des contraintes administratives possibles et du fait qu'il existe un marché privé pour ces crédits.

³⁷ Dawar (2020) examine la mise en œuvre de la transparence et d'autres dispositions de l'Arrangement.

³⁸ L'interdiction s'appliquera aux crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et aux aides liées concernant: les nouvelles centrales au charbon de production d'électricité dépourvues de systèmes de captage, d'utilisation et stockage du carbone (CUSC); ainsi qu'aux centrales électriques au charbon existantes, sauf si l'objectif de l'équipement fourni est de réduire la pollution ou les émissions de CO₂ et que l'équipement ne prolonge pas la durée de vie utile ou la capacité de la centrale, ou sauf dans le cas d'un rattrapage ayant pour objet l'installation de systèmes de CUSC.

V. Le débat international sur les politiques

Les discussions sur des règles nouvelles et améliorées visant à soumettre les subventions à des disciplines sont importantes pour remédier aux tensions commerciales et consolider le système commercial multilatéral.³⁹ Les débats actuels n'avancent pas tous au même rythme et se déroulent dans diverses instances, à des niveaux d'ambition et d'urgence différents. Ils portent notamment sur la pêche, l'agriculture et l'industrie, un accent particulier étant mis sur certains domaines comme les prescriptions en matière de notification des subventions à l'OMC, les entreprises publiques, ou les pratiques en matière de crédit à l'exportation et les instruments de politique de la concurrence mis au point par l'OCDE. Des discussions sectorielles, portant par exemple sur les subventions aux combustibles fossiles ou l'acier, se tiennent également dans d'autres instances intergouvernementales, notamment le G-7 et le G-20.

Compte tenu de la grave menace pesant sur les stocks mondiaux de poissons et du rôle que jouent les subventions à la pêche à cet égard, il devient particulièrement urgent de conclure rapidement un accord dans le cadre de l'OMC. Entamés en 2001, les travaux de l'OMC sur les disciplines concernant les subventions à la pêche se sont accélérés à la suite de l'adoption des Objectifs de développement durable (ODD) de l'ONU en 2015 et du mandat de négociation convenu à la onzième Conférence ministérielle (CM11) de l'OMC en 2017. D'après les estimations de la FAO, 34% des stocks mondiaux sont surexploités, contre 10% en 1974, et les conséquences peuvent être dévastatrices, en particulier pour les populations pauvres qui dépendent de la pêche pour leur subsistance. Le financement public qui maintient en mer des flottes de pêche non rentables ou contribue à créer de nouvelles capacités fait partie du problème. Sur la base du mandat issu de la CM11 et de la cible 14.6 des ODD de l'ONU, les négociations menées à l'OMC visent à éliminer les subventions à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et à prohiber certaines formes de subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche. D'importants progrès ont été accomplis, mais des divergences persistent, y compris sur l'équilibre à trouver entre les diverses flexibilités permettant de poursuivre le subventionnement, et sur la question de savoir qui devrait bénéficier de ces exceptions, ainsi que sur quelle base.

Les subventions dans le secteur agricole sont un autre domaine qui suscite depuis longtemps des préoccupations à l'OMC. Si l'Accord du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture a constitué une importante avancée en ce qu'il a fait entrer ce secteur dans le système commercial fondé sur des règles, les marchés agricoles restent toutefois exposés à de fortes distorsions, et de nouvelles négociations ont débuté dès 2000 en vue de réduire le soutien et la protection dans le domaine de l'agriculture. Malgré certaines étapes importantes comme la Décision ministérielle de 2015 sur la concurrence à l'exportation (décrite dans la section IV.C), de nombreuses préoccupations subsistent. Celles-ci portent par exemple sur la façon dont les diverses «catégories» définissant (et limitant partiellement) les différents types de soutien fonctionnent dans la pratique. Les subventions occupent une place importante dans les négociations actuellement menées à l'OMC en vue de possibles décisions à la CM12, notamment en ce qui concerne le soutien interne, y compris le soutien interne pour le coton et les politiques en matière de détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire. Outre la sécurité alimentaire, la durabilité de la production agricole est une autre considération qui prend de l'importance (Gautam *et al.*, 2022). Malgré le mandat de longue date visant à établir un «système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché» tout en tenant compte de ces considérations autres que d'ordre commercial comme la sécurité alimentaire et l'environnement, il reste difficile de parvenir à un accord sur la plupart des questions. Les efforts à cet égard visent notamment à établir des modalités concrètes pour la réduction des niveaux de soutien interne autorisés.

³⁹ La façon dont les règles actuelles et futures influent sur les politiques en matière de subventions dépend également d'un mécanisme de règlement des différends efficace et rapide.

Dans le contexte des discussions sur la réforme de l'OMC, qui constituent le principal cadre dans lequel se déroule le débat actuel sur les subventions au secteur industriel, quelques économies avancées estiment que l'Accord SMC rend incorrectement compte de certaines pratiques de subventionnement et devrait être mis à jour. L'initiative trilatérale portée par les États-Unis, le Japon et l'UE appelle à établir de nouvelles disciplines sur les subventions qui contribuent selon eux à la «surcapacité», sur les garanties implicites de l'État et sur l'octroi de prêts à des conditions non commerciales. Le Canada a appelé à remédier à ce qu'il considère comme une «distorsion des conditions de concurrence» découlant de certaines subventions au secteur industriel et aux «effets de distorsion des marchés dus aux entreprises publiques». Plusieurs de ces Membres de l'OMC ont proposé de renforcer les règles pertinentes, notamment en relançant les disciplines (arrivées à expiration à la fin de l'année 1999) qui permettraient d'établir la présomption de l'existence d'un dommage découlant de certains types de subventions et en élargissant la liste des subventions prohibées (section IV.A).

D'autres pays ont également affirmé que les règles de l'OMC relatives aux subventions devraient être révisées. Par exemple, l'Inde et d'autres Membres proposent de rétablir et d'élargir une liste des subventions «ne donnant pas lieu à une action», freinant ainsi ce qu'ils considèrent comme un «usage impropre et abusif» des mesures correctives commerciales et «rectifiant» les règles relatives à l'agriculture qui ont selon eux permis aux pays développés de maintenir des niveaux de subventions élevés, y compris au détriment des pays en développement. En novembre 2021, la Chine a déclaré qu'elle était ouverte aux négociations sur les subventions au secteur industriel et les entreprises publiques, qui portent notamment sur le rétablissement de la catégorie ne donnant pas lieu à une action («catégorie verte») pour les subventions au secteur industriel; elle a également souligné qu'il était selon elle nécessaire que les négociations conduisent à une réduction des subventions agricoles internes et à une restriction de l'utilisation des droits antidumping et des droits compensateurs.⁴⁰

Les prescriptions en matière de transparence et de notification sont également des points essentiels des débats à l'OMC. De nombreux Membres de l'OMC ont exprimé leur préoccupation quant au fait que les prescriptions en matière de notification de subventions à l'OMC étaient selon eux insuffisamment et de moins en moins respectées, et ils ont plaidé pour des améliorations à cet égard. L'UE a indiqué que le manque de renseignements détaillés concernant les subventions fournis par les Membres de l'OMC constituait l'une des plus grandes lacunes du fonctionnement du système actuel.⁴¹ Les États-Unis, le Japon, l'UE et d'autres Membres ont présenté des propositions visant à: i) rendre l'OMC mieux à même de surveiller les activités des Membres; ii) créer des sanctions pour inciter les Membres à respecter les prescriptions en matière de notification; iii) élargir l'assistance technique aux pays en développement Membres qui ne disposent pas des capacités suffisantes pour élaborer des notifications appropriées; et iv) encourager les Membres à présenter des contre-notifications pour combler les lacunes. À l'inverse, de nombreux autres Membres ont plaidé pour l'adoption de mesures de renforcement des capacités plutôt que de mesures punitives, soulignant que certains pays en développement Membres peinaient à se conformer aux obligations existantes.

Les subventions aux combustibles fossiles sont également un important sujet de discussion. Plusieurs instances internationales, y compris le G-20, le G-7 et l'APEC, ont prôné l'élimination progressive des subventions aux combustibles fossiles inefficaces et incitant à la surconsommation, tout en recherchant un équilibre entre ces efforts et les besoins et les conditions des pays en développement.⁴² En décembre 2021, quelque 45 Membres de l'OMC ont lancé une initiative plurilatérale sur les subventions aux combustibles fossiles.⁴³

⁴⁰ Voir Bloomberg News, «China Is Open to Talks on Industrial Subsidies, Xi Says», 4 novembre 2021. Voir également la proposition présentée par la Chine concernant la réforme de l'OMC dans le document de l'OMC WT/GC/W/773 du 13 mai 2019.

⁴¹ Document conceptuel de la Commission européenne intitulé «WTO Modernisation: Introduction to Future EU Proposals», disponible à l'adresse suivante: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf, consulté le 14 janvier 2022.

⁴² Voir la «Déclaration ministérielle sur la réforme des subventions aux combustibles fossiles» présentée à l'OMC, décembre 2017, document de l'OMC WT/MIN(17)/54.

⁴³ «Déclaration ministérielle sur les subventions aux combustibles fossiles», décembre 2021, document de l'OMC WT/MIN(21)/9.

Cependant, la difficulté de trouver un équilibre entre les besoins et les situations propres à une diversité de Membres constitue le principal obstacle à la définition d'un «critère de l'inefficacité» en vue de réformer les subventions aux combustibles fossiles (OCDE et AIE, 2019).

Les crédits à l'exportation font également l'objet de discussions. Le cadre concurrentiel s'est élargi à mesure que des non-Participants (y compris de grandes économies de marché émergentes) ont rejoint les Participants à l'Arrangement relatif aux crédits à l'exportation de l'OCDE en tant qu'importants fournisseurs de soutien. En outre, pour entrer en concurrence, les Participants ont de plus en plus recours à des programmes de financement qui sortent du cadre des disciplines prévues par l'Arrangement - comme les crédits à l'exportation «non liés» et les crédits à l'investissement. Les travaux réalisés au sein du Groupe de travail international mené par la Chine et les États-Unis en vue de négocier des règles financières applicables à tous les principaux fournisseurs de crédits publics à l'exportation ont peu progressé et sont désormais suspendus. Si les dispositions de l'Accord SMC de l'OMC s'appliquent aux pratiques suivies par tous les Membres de l'OMC en matière de crédits publics à l'exportation, il peut toutefois être bien plus efficace de recourir à des dispositifs spécialisés promouvant le partage de renseignements en temps utile et établissant des normes spécifiques pour ces pratiques plutôt que de s'appuyer uniquement sur les règles de l'OMC.

Des efforts sont actuellement déployés en vue de moderniser l'Arrangement relatif aux crédits à l'exportation de l'OCDE, pour garantir que les règles restent pertinentes, que d'importantes disciplines s'appliquent en matière de transparence et que les Participants ne contournent pas les règles pour soutenir la concurrence avec les non-Participants. Des préoccupations sont également soulevées quant à la nécessité d'éviter les financements publics évinçant le marché privé, et la modernisation des règles est jugée essentielle afin d'empêcher un nivellement par le bas entraîné par les gouvernements qui tentent de soutenir la concurrence en recourant à des financements non réglementés.

De nombreux débats ont également eu lieu sur l'existence et les causes profondes de la surcapacité dans certains secteurs industriels. La question des effets défavorables sur le commerce des subventions qui sont source de surcapacité a été soulevée et examinée dans le cadre du G-20 et du Comité SMC de l'OMC en 2016. Depuis, plusieurs Membres ont régulièrement exprimé leurs préoccupations, au sein de l'OMC et d'autres instances internationales, quant aux effets négatifs subis par leurs économies en raison de ce type de subventions accordées dans divers secteurs industriels. Ces préoccupations ont conduit à la création de plusieurs enceintes intergouvernementales visant à traiter le problème de la surcapacité, en particulier le Forum mondial de l'OCDE sur les surcapacités sidérurgiques et la Réunion des gouvernements et des autorités sur les semi-conducteurs, instaurée plus tôt. Ce premier espace de dialogue, établi en 2016, visait à traiter les «causes profondes» de la surcapacité dans le secteur sidérurgique mondial plutôt que de corriger ses «effets» par l'intermédiaire de mesures de défense commerciale et autres actions unilatérales.

La politique de la concurrence peut fournir des outils afin de promouvoir la neutralité concurrentielle entre les sociétés, y compris les entreprises publiques. Dans le cadre de la Recommandation de l'OCDE sur la neutralité concurrentielle (OCDE 2021d), il est demandé aux adhérents de ne pas établir de discrimination entre les entreprises publiques et les concurrents du secteur privé ou entre différentes entreprises du secteur privé. La neutralité concurrentielle implique d'éviter de conférer des avantages indus qui faussent la concurrence et favorisent certaines entreprises par rapport à d'autres (comme les traitements fiscaux favorables ou les prêts et garanties à des taux inférieurs à ceux du marché). D'après la Recommandation de l'OCDE, lorsqu'un objectif de politique publique nécessite ce type de soutien, les distorsions de la concurrence devraient être limitées autant que possible, et le soutien devrait être transparent, proportionné et soumis à un réexamen périodique. En outre, le cadre juridique (c'est-à-dire les règles en matière de concurrence et de faillite) et sa mise en application ne devraient pas non plus établir de discrimination entre les sociétés. Enfin, des marchés mondiaux ouverts et concurrentiels doivent être soutenus par des marchés nationaux ouverts et concurrentiels, et vice-versa.

L'aboutissement de la coopération internationale sur les questions liées aux subventions, bien que difficile à réaliser, est susceptible de présenter d'importants avantages. Les travaux menés à l'OMC en vue de mettre à jour ou de préciser les règles et d'améliorer la transparence et les pratiques en matière de notification pourraient ouvrir la voie à une élimination durable des distorsions qui nuisent à une concurrence équitable. Ils pourraient également conduire à une réduction du recours aux mesures correctives commerciales et autres actions unilatérales qui ont alimenté les tensions commerciales mondiales.⁴⁴ S'ils aboutissent, ces efforts pourraient aussi invalider les arguments invoqués pour maintenir les mesures unilatérales. Une coopération accrue concernant les subventions aux combustibles fossiles est susceptible de conférer d'importants avantages pour l'environnement et la santé; par exemple, les économistes du FMI estiment que si une fixation efficace des prix des combustibles fossiles avait été instaurée en 2015, les émissions mondiales de carbone auraient baissé de 28% et les décès causés par la pollution atmosphérique due aux combustibles fossiles auraient reculé de 46% (Coady *et al.*, 2019). En outre, l'aboutissement de la coopération concernant l'octroi de crédits à l'exportation pourrait garantir des pratiques de financement durables tout en favorisant une concurrence équitable et en limitant au minimum les problèmes de viabilité de la dette. La section VI fournit plus de détails sur cette question et sur d'autres points à propos desquels il semble nécessaire d'accroître la coopération internationale.

⁴⁴ Mavroidis et Sapir (2021) exposent des arguments en faveur d'une résolution durable des principales tensions commerciales au moyen d'approches multilatérales.

VI. Domaines d'action prioritaires

Il existe des raisons indéniables de renforcer la coopération concernant les pratiques de subventionnement. Certaines subventions ont des effets de distorsion des échanges et de l'investissement, perturbent les marchés étrangers et alimentent un sentiment d'iniquité s'agissant de la concurrence internationale. L'instauration de nouvelles subventions est susceptible de compromettre les avantages tirés des négociations antérieures sur les droits de douane et l'accès aux marchés. D'autres subventions ont des effets préjudiciables pour l'environnement. Lorsqu'ils jugent la coopération insuffisante, certains gouvernements réagissent en prenant des mesures unilatérales plus agressives afin de limiter les perturbations et les dommages touchant directement leurs branches de production nationales. Cependant, ces mesures n'ont qu'une influence limitée sur les pratiques étrangères de subventionnement et elles peuvent avoir des conséquences imprévues sur d'autres branches de production nationales.

Les instances de coopération doivent reconnaître que certaines subventions sont adaptées. Des subventions soigneusement conçues peuvent remédier aux défaillances du marché (comme une offre insuffisante en matière de R&D fondamentale), promouvoir la concurrence dans un secteur concentré ou favoriser le développement économique et d'autres objectifs de politique publique. Cependant, cette logique peut également être détournée, et même si l'objectif est clair, il se peut que la conception d'une subvention ne permette pas de le promouvoir ou entraîne des dommages inutiles pour d'autres parties. C'est ici que le rôle de l'analyse économique intervient.

La coopération internationale devrait avoir pour objectif de remédier aux répercussions négatives des subventions tout en tenant compte du rôle qu'elles jouent dans la fourniture de services publics essentiels et dans la résolution des défaillances du marché. À cette fin, les pouvoirs publics et les organisations internationales peuvent travailler à l'amélioration des renseignements concernant les subventions; recourir à des instruments économiques pour mieux comprendre l'incidence de subventions spécifiques et de types de subventions et définir ainsi des solutions de remplacement; utiliser et renforcer les mécanismes de consultation existants pour encourager de meilleures pratiques de subventionnement; et œuvrer à la consolidation des normes internationales et des engagements juridiques concernant les subventions ayant des effets de distorsion des marchés internationaux ou dégradant le patrimoine commun de l'humanité.

Les organisations internationales peuvent apporter une aide en jouant un rôle plus actif en matière de transparence, d'analyse et de consultation concernant les pratiques de subventionnement. Ces fonctions seraient conformes aux mandats existants. Par exemple:

- Le FMI dispose de connaissances spécialisées en matière budgétaire et il fournit une assistance technique et des conseils stratégiques à ses membres, y compris sur les questions relatives à la fiscalité et aux dépenses. Ses activités de surveillance sont axées sur les politiques qui ont d'importants effets sur la situation ou les perspectives d'évolution de la balance des paiements, ou sur la stabilité intérieure d'un pays donné. Elles portent également sur les politiques dont les retombées sont susceptibles de grandement influencer le bon fonctionnement du système monétaire international.
- L'OCDE mesure et analyse l'incidence et l'efficacité de la conception du soutien public dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche, des combustibles fossiles et de l'industrie. Elle offre aux gouvernements et autres organismes publics (comme les autorités chargées de la concurrence) un espace de réflexion sur les politiques qui leur permet d'échanger des bonnes pratiques en matière de soutien public et de mise en œuvre des réformes. À partir de son expertise pluridisciplinaire et des liens qu'elle entretient à divers niveaux gouvernementaux au moyen de son mécanisme des comités, l'OCDE analyse des politiques

publiques aux objectifs multiples, facilite le dialogue intragouvernemental et élabore des règles et des normes dans des domaines connexes, comme les entreprises publiques et la politique de la concurrence.

- La Banque mondiale produit des travaux de recherche et des analyses, et elle entretient un dialogue avec une multitude d'organismes publics (ministères de l'économie, des finances et du commerce, autorités chargées de la concurrence et autres ministères compétents) dans les pays clients afin de les soutenir face aux défis qu'ils rencontrent en matière de développement. Plus particulièrement, les réformes relatives à la politique industrielle (y compris les subventions, les entreprises publiques et les réformes commerciales) peuvent constituer un domaine essentiel à une croissance économique durable. La Banque mondiale dispose d'une expertise approfondie concernant, entre autres, les mesures budgétaires, le commerce et la compétitivité, la gestion sectorielle et l'environnement.
- En plus de former un cadre pour la négociation et l'administration des règles sur les subventions et de résoudre les différends y relatifs, l'OMC assure les fonctions suivantes: elle recueille les notifications de subventions; elle favorise le dialogue, à la fois dans un cadre formel (comités) et informel; elle examine les programmes de subventions et les renseignements à ce sujet lors de ses examens périodiques de la politique commerciale de ses Membres; et elle étudie les mesures générales de soutien économique, entre autres, dans le cadre des rapports de suivi du commerce qui portent sur l'ensemble de ses Membres (et sur les membres du G-20 en particulier).

A. Transparence et analyse

Faire avancer la transparence

L'amélioration de la transparence est une première étape fondamentale pour traiter la question des subventions. Pour combler les importantes lacunes en matière de connaissances relatives au contexte des subventions, les gouvernements doivent déployer des efforts visant à accroître la transparence et la communication au niveau national et dans le cadre d'instances internationales. Les Membres de l'OMC étudient des moyens en vue de mieux encourager et soutenir la présentation de rapports et de notifications; à cet égard, l'assistance et le renforcement des capacités sont essentiels pour les pays qui ont besoin d'aide. Comme c'est le cas des renseignements sur d'autres politiques budgétaires et économiques, ceux concernant les subventions sont importants pour de nombreuses organisations internationales; l'OMC ne doit pas assumer seule les efforts dans ce domaine.

La transparence revêtira une importance particulière dans les domaines où les renseignements restent rares. Si d'importants progrès ont été accomplis, davantage d'efforts peuvent être déployés pour mesurer le soutien à la pêche et améliorer les notifications relatives au soutien agricole présentées à l'OMC. Il est également possible d'en faire davantage afin d'étoffer la base de données sur les subventions existantes dans les secteurs industriels et d'en comprendre l'étendue, les objectifs et les incidences sur l'ensemble des secteurs et de l'économie. Le secteur des services en est à un stade beaucoup plus précoce; des travaux doivent être réalisés pour comprendre la forme que prennent les subventions, les secteurs dans lesquels elles peuvent être le plus répandues, et la façon dont elles influent sur la concurrence internationale par l'intermédiaire du commerce comme de l'investissement. Sur chacune de ces trois vastes questions, des efforts spécifiques doivent être menés pour améliorer nos connaissances concernant les subventions au niveau infranational, dans les domaines des services et des secteurs industriels, y compris celles accordées par l'intermédiaire d'entreprises publiques.

Les organisations internationales peuvent faire davantage, individuellement et collectivement, afin de recenser et de mesurer les subventions. Les organisations internationales dont il est question dans le présent rapport investissent toutes dans la collecte de renseignements sur les subventions. À des fins d'efficacité et de cohérence, il est nécessaire de faire fond sur ces efforts et de travailler de concert pour améliorer le partage des renseignements existants, déterminer les lacunes et remédier à celles-ci. Les

organisations internationales pourraient améliorer leur coordination afin d'établir des priorités en matière de collecte de données informelles (par exemple sur le niveau infranational, les services ou les secteurs industriels) et organiser cette collecte.

Le partage de renseignements en temps utile devrait être axé sur la facilité d'accès aux renseignements nécessaires. L'objectif pourrait consister à mettre au point, avec la contribution des pouvoirs publics, une plate-forme commune sur les subventions qui donnerait accès de façon claire et cohérente aux renseignements issus de toutes les institutions participantes. Cette collaboration pourrait s'étendre à la CNUCED et à d'autres organisations internationales réalisant ce type de collecte de données. Elle pourrait également inclure des associations professionnelles, des acteurs universitaires et des entités comme le Global Trade Alert (y compris pour compléter le «décompte» existant de programmes de subventions avec d'autres types de renseignements qui revêtent une importance pour l'analyse et les orientations stratégiques).

Pour contribuer à faire avancer transparence, les organisations internationales qui ont élaboré ce rapport prévoient de renforcer la coordination entre elles et avec d'autres institutions compétentes.

Ces efforts permettraient de faire le point sur les connaissances et pratiques actuelles, de déterminer les lacunes, d'échanger des renseignements, d'étudier les possibilités en matière de collecte et de diffusion de données et d'en faire la promotion, et de recueillir les priorités des pouvoirs publics concernant les efforts à venir. Comme première étape importante, un atelier réunissant toutes les parties prenantes concernées pourrait être organisé le moment venu pour chercher, en outre, à définir des domaines pilotes de collaboration, à étudier les difficultés en matière de collecte de données et à contribuer à la définition des caractéristiques, selon les participants, d'une base de données systématique et analytique.

Faire avancer l'analyse

La compréhension des incidences sera également essentielle à la réforme des subventions. Bien plus d'efforts devraient être menés pour comprendre l'efficacité des subventions s'agissant de la réalisation des objectifs fixés, leurs retombées sur d'autres pays et sur le commerce et l'investissement, ainsi que leurs coûts (manques à gagner compris) et les avantages qu'elles présentent pour l'économie nationale du pays qui les accorde (y compris les effets distributifs). L'analyse peut aider à orienter la réforme en renforçant la compréhension commune des questions relatives aux subventions. Il s'agit notamment de trouver des moyens de réorienter les subventions vers des investissements dans les biens publics et de garantir que les parties touchées par ces transformations reçoivent une aide, en élargissant par exemple les filets de sécurité sociale.

La transparence et l'analyse peuvent directement conduire à de meilleures politiques. La transparence concernant la nature et l'ampleur des subventions permet de procéder à des analyses fondées sur des données de leurs effets, tout en stimulant les réformes et en éclairant leur conception. C'est ce qu'il s'est produit dans le domaine de l'agriculture: des données et des renseignements de meilleure qualité concernant l'incidence des politiques mises en œuvre ont contribué à faire advenir une transition vers des formes de soutien ayant moins d'effets de distorsion, notamment dans l'Union européenne (annexe D). La réforme des subventions agricoles nécessite des efforts supplémentaires, et il est également essentiel d'accroître la précision des renseignements et de la compréhension concernant les politiques actuelles. Compte tenu de l'accroissement des subventions dans tous les secteurs, des produits de base aux semi-conducteurs, un degré de transparence qui permette une analyse éclairant les politiques s'avère primordial.

Il est urgent de multiplier les analyses pour éclairer la conception des subventions et relever les principaux défis. Parmi les points essentiels figurent:

- Le rôle des subventions dans le développement. En quoi les pays à faible revenu sont-ils plus exposés aux types de défaillances du marché qui peuvent effectivement être traitées au moyen de subventions? Quels sont les effets de la conception des subventions existantes dans les pays à revenu intermédiaire et les économies avancées sur les possibilités de développement?

- Les défis environnementaux. La lutte contre les changements climatiques nécessite d'intensifier les efforts afin de comprendre les impacts environnementaux des subventions existantes dans tous les secteurs et de définir les priorités en vue d'une réforme. Il importera également de concevoir toute nouvelle subvention de façon à appuyer la transition vers des émissions nettes nulles de carbone (par exemple pour réduire au minimum les retombées).
- La transformation numérique. Dans ce domaine, il est nécessaire d'accroître l'attention portée à la R&D et à la concurrence, en tenant compte de l'expérience acquise en matière de politique industrielle. Comment concevoir au mieux les subventions à la R&D? Dans quelles conditions peuvent-elles effectivement promouvoir la concurrence dans des secteurs monopolistiques ou fortement concentrés, et comment les pouvoirs publics peuvent-ils déterminer avec exactitude quand ces conditions sont réunies? Quelles sont les conséquences des nouvelles subventions de grande ampleur qui visent à créer des branches de production nationales et des capacités de production, par exemple dans le domaine des semi-conducteurs? Quelles sont les conséquences de ces subventions sur les échanges et les investissements internationaux et sur le patrimoine commun de l'humanité?
- Les entreprises publiques et le rôle de l'État. La présence d'entreprises publiques dans les économies où l'État joue un rôle central nécessite d'analyser plus avant l'octroi et les effets des subventions (et l'éventuelle augmentation de leurs retombées internationales) destinées à ces entreprises ou accordées par l'intermédiaire de celles-ci. Ces subventions peuvent par exemple prendre la forme de financements accordés à des conditions inférieures à celles du marché, d'injections de capitaux dans des entreprises défaillantes ou non commerciales, et de la fourniture d'intrants à des prix inférieurs à ceux du marché.
- Le soutien d'urgence. Le soutien apporté dans les situations d'urgence et lors de catastrophes est primordial, mais il doit être soigneusement conçu. Comment les pouvoirs publics peuvent-ils concevoir un soutien d'urgence efficace de manière à réduire au minimum les conséquences préjudiciables pour les autres parties? Comment pouvons-nous garantir que ce soutien d'urgence ne devienne pas une source continue de distorsions sur les marchés nationaux et mondiaux (OCDE 2021e)?

Pour faire avancer l'analyse des subventions, les organisations internationales prévoient de coopérer afin d'accroître l'efficacité et la cohérence des analyses liées aux subventions qui présentent un intérêt en matière de politique générale, dans le cadre de leurs mandats existants. Les organisations internationales qui assurent une surveillance budgétaire, fournissent des conseils stratégiques ou apportent une assistance technique pourraient davantage tenir compte des préoccupations liées à la concurrence et au commerce qui découlent des pratiques de subventionnement et recommander aux pouvoirs publics de prendre en compte les retombées commerciales dans leurs décisions et dans la conception des programmes de subventions. Qu'il s'agisse de la collecte de renseignements ou du soutien apporté aux dialogues sur les politiques, une attention particulière pourrait être accordée aux programmes de subventions nouvellement créés ou renforcés qui sont susceptibles de nuire aux attentes raisonnables concernant les résultats négociés en matière d'accès aux marchés. À cette fin, les organisations internationales peuvent accroître la cohérence de leurs efforts en matière de collecte et de diffusion de données, travailler en collaboration sur des analyses et utiliser, voire consolider, les mécanismes de consultation existants pour faire participer les pouvoirs publics.

Une collaboration plus étroite entre les organisations internationales (à commencer par celles qui ont rédigé le présent document) pourrait permettre de définir les composantes d'une analyse conjointe à mener sur des types ou domaines de subventionnement particuliers. Il faut espérer qu'en mettant sur pied un organisme réalisant des travaux de qualité et équilibrés, ces efforts puissent soutenir des perspectives communes de réflexion sur les subventions (Hoekman, Nelson et Wolfe, 2020). Cette analyse serait transmise et régulièrement présentée aux membres des institutions participantes.

B. Faire avancer la consultation et le dialogue

Pour traiter la question des subventions, de multiples approches sont nécessaires. En s'appuyant sur un plus grand nombre de renseignements et sur une analyse approfondie des subventions, les pouvoirs publics disposent d'un éventail de possibilités pour aller de l'avant, qu'il s'agisse d'utiliser et de renforcer les mécanismes de consultation existants pour encourager de meilleures pratiques de subventionnement ou d'œuvrer à la consolidation des normes internationales et des engagements juridiques concernant les subventions ayant des effets de distorsion des marchés internationaux ou dégradant le patrimoine commun de l'humanité (voir ci-après).

Le dialogue entre les gouvernements peut soutenir les réformes. Il peut être difficile d'éliminer les subventions, et plus facile d'entreprendre des réformes nationales délicates lorsque d'autres sont engagés dans le même processus. Les gouvernements peuvent apprendre de l'expérience des autres en matière de réforme, de la conception de subventions et d'autres modes d'action pour atteindre leurs objectifs. Il est également possible de promouvoir les réformes dans le cadre du dialogue intergouvernemental en témoignant des bonnes pratiques, en exerçant une pression sur les pairs et en donnant aux autres la possibilité de présenter les retombées négatives sur leurs économies.

Les organisations internationales peuvent favoriser un dialogue plus efficace entre les gouvernements en produisant de meilleurs renseignements et en mettant à disposition des analyses de qualité, ciblées et impartiales. Cela contribuerait à garantir que le dialogue reste fondé sur des analyses et des données. Les organisations internationales peuvent également soutenir le dialogue entre les pays et au sein d'un même pays en tendant aux gouvernements un miroir de leurs politiques en cours, en soulignant les véritables coûts et conséquences. Cela peut être particulièrement important dans le cas des subventions, où les activités des groupes de pression et la recherche de rente peuvent, au fil du temps, dissimuler la véritable identité de celui qui finance les politiques de subventions et de celui qui en bénéficie.

Il existe au sein des organisations internationales un certain nombre d'instances et de mécanismes de dialogue gouvernemental formel ou informel dont on peut tirer parti. Les organisations internationales peuvent également recourir à ces formats existants ou en créer de nouveaux pour favoriser ce dialogue. Elles pourraient par exemple se servir des cadres existants et élaborer des mécanismes pouvant accueillir des discussions gouvernementales conjointes formelles ou informelles sur des catégories spécifiques de subventions, en s'appuyant sur les analyses qu'elles réalisent (encadré 7).

Les organisations internationales peuvent également jouer un rôle important en plaidant pour une réforme des subventions. Dans le cadre de dialogues bilatéraux avec les gouvernements ou d'enceintes collectives, les organisations internationales peuvent présenter des arguments en faveur d'une réforme, notamment dans le contexte de contraintes budgétaires et de différentes utilisations des finances publiques. Elles peuvent également jouer un rôle dans la création d'un environnement propice à la réforme en présentant à un public plus large les raisons de l'échec des programmes existants s'agissant de la réalisation des objectifs fixés. Par exemple, rallier l'opinion publique à la cause de la réforme des subventions agricoles consiste en grande partie à montrer en quoi ce soutien est inefficace pour garantir la sécurité alimentaire, inéquitable dans le sens où il bénéficie principalement aux grands agriculteurs et potentiellement dangereux pour l'environnement (OCDE, 2021b).

C. Règles et normes

Des règles et normes renforcées devraient être élaborées le plus rapidement possible. Certaines des questions qui sont aujourd'hui au centre de l'attention n'avaient pas été prévues au début des années 1990: les immenses externalités environnementales (comme les changements climatiques), la croissance du commerce des services et de l'économie numérique, la présence des entreprises publiques à l'échelle internationale, et le risque de situations d'urgence sanitaire ou économique nationales et internationales. Sous

cet angle, l'intérêt porté à la modification des règles n'est pas surprenant. Dans les domaines où les pouvoirs publics peuvent dès à présent faire des progrès, la recherche de règles plus élaborées ne doit pas être retardée par les appels lancés dans ce document en faveur de la collecte de données et de l'analyse.

L'amélioration de la transparence, de l'analyse et de la consultation dans le domaine des subventions peut faire avancer l'application des règles et des normes existantes, et éclairer la poursuite de leur élaboration. S'agissant des règles et des normes existantes, une meilleure compréhension des conditions et des relations économiques pourrait permettre de mieux saisir si, par exemple, un programme de subventions donné est «spécifique» au sens de l'Accord SMC. Dans certains cas, cette contribution économique pourrait être mise à profit en facilitant le recours des groupes spéciaux chargés du règlement des différends à des compétences extérieures. En dehors des processus juridiques, l'analyse économique pourrait promouvoir un dialogue structuré axé sur les subventions pour permettre d'y voir plus clair dans l'application effective des règles et des normes dans le contexte des politiques mises en œuvre. Il serait par exemple possible d'intégrer davantage de renseignements et d'analyses, comme indiqué dans la section VI.A, aux exercices existants, comme le suivi effectué par l'OMC ou la surveillance bilatérale, régionale et multilatérale du FMI, et d'approfondir les dialogues qui se déroulent actuellement au sein des organes compétents de l'OCDE. Une autre possibilité pourrait consister à faciliter l'accès de chaque membre à des experts économiques extérieurs dans un cadre confidentiel, comme il avait été prévu au titre du Groupe d'experts permanent (voir ci-après).

Une meilleure compréhension des objectifs et des effets de divers types de subventions faciliterait l'élaboration de règles et de normes. Un dialogue factuel entre les gouvernements – sur la base de contributions impartiales de qualité qui feraient la lumière sur les effets de subventions données sur le commerce et l'investissement et définirait des subventions conçues de façon à amoindrir les retombées internationales négatives – constituera une base pour les travaux préparatoires visant à améliorer et à élargir les règles internationales.

L'analyse contenue dans le présent document souligne la nécessité de règles et de normes précises, efficaces et équilibrées dans le cadre d'un système plus vaste de coopération internationale concernant les subventions. Les règles et les normes internationales peuvent être précisées, élargies ou renforcées dans certains domaines. Les discussions partent d'une solide base de règles existantes à l'OMC en ce qui concerne les subventions à l'agriculture et au secteur industriel (sections IV.A et IV.B), qui sont complétées par certains mécanismes comme l'Arrangement relatif aux crédits à l'exportation de l'OCDE (section IV.D) dans certains domaines essentiels. Depuis la négociation de l'Accord SMC et de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC il y a près de 30 ans, l'économie mondiale a subi de profondes transformations et la participation à l'OMC s'est rapprochée de l'universalité, ce qui impose clairement de jeter un regard neuf aux éventuels besoins en matière de mise à jour des disciplines.

Les organisations internationales peuvent également apporter leur contribution à l'aide de règles, de normes et de mécanismes de coopération, y compris en sollicitant d'autres milieux politiques. Il pourrait s'agir d'examiner plus attentivement le recours au «droit contraignant» et au «droit non contraignant», voire les mécanismes qui permettraient de donner du poids à des points de vue objectifs et spécialisés (Horlick et Clarke, 2015; Shaffer, Wolfe et Le, 2015).⁴⁵ Les organisations internationales peuvent également puiser dans leurs compétences pluridisciplinaires comme dans le cas de la Recommandation de l'OCDE sur la neutralité concurrentielle (OCDE 2021d) (section V) et des Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques (OCDE 2021f), qui fournissent des conseils concrets en matière de gestion des entreprises publiques. Certains de ces mécanismes peuvent être lancés sur une base plurilatérale en ayant pour objectif de passer au niveau multilatéral (Hoekman et Sapir, 2021).

⁴⁵ Les Membres de l'OMC ont fait un pas dans cette direction lorsqu'ils ont envisagé un Groupe d'experts permanent (GEP) (Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, article 24). Le GEP devait être mis à la disposition de tous les Membres de l'OMC afin de donner des avis consultatifs confidentiels sur des subventions envisagées ou existantes, et son aide devait pouvoir être sollicitée par les groupes spéciaux chargés du règlement de différends relatifs aux questions de subventions.

Encadré 7. Mécanismes de discussions gouvernementales existants au sein des organisations internationales

L'une des fonctions essentielles de l'OMC consiste à offrir aux gouvernements un cadre pour aborder et tenter de résoudre les problèmes liés au commerce. La transparence et la nécessaire amélioration des règles afin de remédier à certains types de subventions figurent depuis longtemps à l'ordre du jour de divers organes de l'OMC, comme le Conseil général, le Comité des subventions et des mesures compensatoires (Comité SMC) et le Comité de l'agriculture. Par exemple, les préoccupations en ce qui concerne le respect des délais et le caractère exhaustif des notifications, et les moyens d'améliorer la transparence en matière de subventions figurent depuis longtemps à l'ordre du jour des réunions ordinaires du Comité SMC, qui a également tenu des discussions sur les subventions et la surcapacité. En outre, l'OMC organise des activités d'assistance technique tant au niveau national que régional, en mettant souvent particulièrement l'accent sur les obligations de notification. En collaboration avec les Membres qui en font la demande, une assistance technique personnalisée traitant également de l'analyse et de la conception des subventions peut être apportée pour répondre aux besoins des pays en développement Membres rencontrant des contraintes de capacité.

Le FMI fournit des conseils stratégiques par l'intermédiaire de ses mécanismes de surveillance ordinaires. Ces mécanismes comportent une surveillance multilatérale (par exemple au moyen des « Perspectives de l'économie mondiale », qui étudient des questions thématiques d'un point de vue multilatéral) et bilatérale (par exemple dans le cadre des consultations au titre de l'article IV tenues avec les différents membres, qui comprennent une surveillance bilatérale et multilatérale). Des activités de communication concernant ces outils peuvent promouvoir le dialogue et, dans certains cas, elles pourraient être organisées et menées conjointement avec d'autres organisations internationales. Sur demande, le FMI peut également fournir aux membres une assistance technique approfondie dans des domaines spécifiques de sa compétence, comme les exonérations fiscales, les dépenses budgétaires (en incluant par exemple la conception de subventions) et les politiques en matière d'emploi et les politiques sociales que les gouvernements peuvent utiliser pour remédier aux incidences des perturbations des marchés de produits sur les travailleurs et les communautés.

Dans le cadre de ses engagements aux niveaux national, régional et mondial, la Banque mondiale fournit des financements, apporte des conseils et produits des travaux de recherche sur les réformes favorisant un système commercial mondial ouvert, transparent et fondé sur des règles qui fonctionnent comme moteur essentiel de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté. Elle fournit également des données, des analyses et des recommandations afin d'éliminer les distorsions (comme celles résultant des subventions) qui peuvent avoir des effets dommageables au niveau interne (en entravant la concurrence dans le pays, par exemple), sur les partenaires commerciaux (en particulier les pays en développement), sur l'économie mondiale ou sur l'environnement. De même, elle soutient les pays clients dans la mise en œuvre de ce type de programmes de réformes, en s'appuyant sur les meilleures pratiques internationales et des analyses.

Par l'intermédiaire de son mécanisme des comités, l'OCDE entretient un dialogue continu avec les gouvernements membres sur des questions relatives à la conception des subventions, à leur incidence et aux possibilités de réforme. Les pays non-membres de l'OCDE peuvent également participer aux réunions des comités, et des forums mondiaux, auxquels participent un vaste éventail de pays et autres parties prenantes, sont régulièrement organisés. Par l'intermédiaire de ces organes, l'OCDE participe au dialogue sur la conception et la réforme des subventions dans les secteurs de l'agroalimentaire, de l'industrie, des combustibles fossiles et de la pêche, ainsi que sur les entreprises publiques et la politique de la concurrence de manière plus générale. Les études par pays et l'assistance technique fournissent des analyses et des recommandations plus adaptées pour les pays intéressés. L'OCDE organise également des discussions sur les règles mondiales relatives aux crédits à l'exportation, ainsi que le forum mondial sur la coopération fiscale, qui regroupe plus de 150 territoires et accueille également des négociations sur les règles pertinentes, comme l'établissement d'un impôt minimum mondial sur les sociétés.

VII. Observations finales

Une vaste coopération en matière de subventions est nécessaire afin d'accroître la transparence, l'ouverture et la prévisibilité du commerce mondial. Les subventions semblent être largement répandues, en augmentation et souvent mal ciblées par rapport aux objectifs de politique générale visés. En plus de soulever des préoccupations en matière d'efficacité économique, cette situation incite à recourir à des mesures unilatérales de défense commerciale, ce qui érode le soutien public en faveur d'un commerce ouvert et contribue à des tensions commerciales sérieuses qui entravent les progrès concernant d'autres priorités commerciales mondiales. Les gouvernements devraient œuvrer rapidement pour clarifier et renforcer les disciplines internationales concernant les subventions tout en reconnaissant les rôles importants que des subventions bien conçues peuvent jouer dans certaines circonstances. Pour compléter et soutenir ces travaux, il convient de poursuivre les efforts en établissant un programme destiné à améliorer notre compréhension des programmes de subventions existants et de leurs conséquences pour les partenaires commerciaux et le patrimoine commun de l'humanité. Ce document vise à lancer une discussion au sein de la communauté internationale sur la façon d'élaborer et de mettre en œuvre un tel programme.

Annexe A. Le champ d'application de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires: Définition d'une subvention et spécificité

Les règles de l'OMC relatives aux subventions sont énoncées dans le GATT (de 1994) et, plus spécifiquement, dans l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC) et l'Accord de l'OMC sur l'agriculture, qui s'appliquent au commerce de marchandises. Lorsque le GATT est entré en vigueur en 1947, les références faites aux subventions et à leurs possibles effets sur le commerce étaient limitées et peu précises s'agissant des modalités de fonctionnement. À ce moment-là déjà, toutefois, les parties contractantes comprenaient l'importance qu'il y avait à établir des disciplines concernant les subventions afin de garantir la valeur des concessions tarifaires convenues, d'où l'inclusion des articles VI et XVI dans le GATT. En particulier, il se peut qu'un Membre compromette ses engagements en matière d'accès aux marchés en accordant des subventions à des secteurs qui se heurtent à la concurrence des importations. En outre, les subventions octroyées par un gouvernement à des sociétés exportant vers des économies tierces peuvent orienter les échanges vers ces sociétés et les détourner des exportateurs établis dans des pays qui avaient misé sur un accès négocié aux marchés de l'économie tierce. Ce type de conséquences s'étant amplifié au fil du temps, les parties contractantes du GATT ont renforcé de plus en plus les disciplines relatives aux subventions, d'abord par l'ajout d'une disposition relative aux subventions à l'exportation à l'article XVI du GATT, puis dans le cadre du Code des subventions du Tokyo Round au niveau plurilatéral, et enfin dans le cadre du Cycle d'Uruguay. À cet égard, la négociation de l'Accord SMC et de l'Accord sur l'agriculture, qui font tous deux partie de l'«engagement unique» de l'OMC et sont donc contraignants pour tous les Membres de l'Organisation, a constitué une étape primordiale.

L'article premier de l'Accord SMC contient une définition précise de ce qu'est une subvention et s'avère donc essentiel au fonctionnement de l'Accord. Selon la définition de l'article premier de l'Accord SMC, une subvention correspond en premier lieu à une «contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public du ressort territorial d'un Membre». Cet article fournit une liste exhaustive de ce qui constitue une «contribution financière»: i) les transferts directs de fonds (par exemple sous la forme de dons, prêts et participation au capital social), y compris les transferts directs potentiels de fonds ou de passif (par exemple les garanties de prêt); ii) les recettes publiques normalement exigibles qui sont abandonnées ou ne sont pas perçues (par exemple dans le cas des crédits d'impôt ou des taux d'imposition réduits); iii) la fourniture par les pouvoirs publics de biens ou de services autres qu'une infrastructure générale, ou l'achat de biens par les pouvoirs publics; et iv) les versements des pouvoirs publics à un mécanisme de financement, ou le mandat ou la direction confiés par le gouvernement à des organismes privés en vue d'exécuter une ou plusieurs fonctions des types énumérés aux alinéas i) à iii). Du fait du caractère exhaustif de cette liste figurant à l'article premier, seules les contributions financières des catégories énumérées sont susceptibles de constituer des subventions visées par l'Accord SMC. Dans certains cas, il peut être difficile de détecter les contributions financières, et donc les subventions, en raison de la diversité des mécanismes et mesures que les gouvernements peuvent utiliser pour soutenir les entreprises, les branches de production et les secteurs. Outre les contributions financières des gouvernements, l'article premier indique que toute forme de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994, c'est-à-dire un soutien qui a directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit en provenance du territoire d'un Membre ou de réduire les importations sur son territoire, est susceptible de donner lieu à une subvention.

Pour donner lieu à une subvention au sens de l'article premier de l'Accord SMC, une contribution financière doit notamment provenir d'un gouvernement ou de tout «organisme public». Dans la pratique cependant, il n'est pas simple de déterminer si une entité donnée constitue un «organisme public», en particulier dans le cas des entreprises publiques, comme l'illustrent divers différends portés devant l'OMC. En particulier, l'Organe d'appel a estimé que pour être considérée comme un «organisme public», une entité devait posséder ou exercer un pouvoir gouvernemental ou en être investie. L'Organe d'appel a donc jugé que la propriété et/ou le contrôle d'une entité par un gouvernement ne suffisaient pas à déterminer sa nature d'organisme public, ce qui implique que les entreprises publiques ne peuvent pas toutes être considérées comme des organismes publics au sens de l'article premier de l'Accord SMC.¹ Cette conclusion a été source de certaines tensions persistantes entre les Membres, en particulier entre ceux qui disposent d'une structure économique mixte avec une forte intervention de l'État et certains autres qui estiment que l'approche avancée par l'Organe d'appel a complexifié la définition des organismes publics dans le contexte des entreprises publiques, excluant ainsi potentiellement des subventions susceptibles d'être accordées par ces entités à d'autres sociétés nationales.

Certains pays conçoivent les entreprises publiques comme un élément essentiel de leurs stratégies de développement, en particulier lorsque l'État intervient directement dans le fonctionnement de l'économie. Certains font toutefois valoir que lorsque les entreprises publiques participent aux activités commerciales et bénéficient d'un soutien de l'État par l'intermédiaire de subventions (comme des financements assortis à des conditions inférieures à celles du marché et un accès préférentiel aux intrants de production et à l'énergie), il existe un risque grave de distorsion de la concurrence. Il a également été affirmé que les entreprises publiques peuvent être utilisées pour subventionner indirectement les branches de production en aval sur le marché intérieur comme sur les marchés d'exportation en établissant des prix inférieurs à ceux du marché pour leurs biens et services (Hoekman et Sapir, 2021). À cet égard, l'absence de disciplines concernant spécifiquement les entreprises publiques au titre de l'Accord SMC, y compris l'absence de définition convenue, donne lieu à des discussions non seulement sur les distorsions présumées causées par les entreprises publiques, mais aussi sur le manque de transparence relative à leurs activités et à leurs effets sur le commerce (Hoekman et Wolfe, 2021).

Conformément à l'article premier, une subvention est réputée exister lorsque, en plus de constituer une contribution financière des pouvoirs publics ou un soutien des revenus ou des prix, une mesure confère également un avantage. Pour qu'un avantage existe au sens de cette disposition, la contribution financière en question doit être fournie à des conditions plus avantageuses que celles que le bénéficiaire aurait trouvées sur le marché. Par conséquent, les mesures gouvernementales qui constituent des contributions financières mais n'offrent pas au bénéficiaire des conditions meilleures que celles du marché sont exclues du champ d'application de l'Accord SMC.²

Pour être soumise aux disciplines prévues par l'Accord SMC, une subvention doit également être «spécifique» au sens de l'article 2. Plus particulièrement, une subvention est considérée comme «spécifique» si la possibilité d'en bénéficier est explicitement limitée à une entreprise ou branche de production, ou à un groupe d'entreprises ou groupe de branches de production («certaines entreprises»)³ Si le droit de bénéficier d'une subvention est fondé sur des critères objectifs et des conditions neutres, qui sont de nature économique et d'application horizontale, par exemple la taille de l'entreprise, et si le droit de bénéficier de la subvention est automatique, il n'y a pas de spécificité. L'article 2 de l'Accord SMC reconnaît toutefois

¹ Rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis - Droits antidumping et compensateurs (Chine)*, WT/DS379/AB/R, paragraphes 317 et 318.

² Dans l'affaire *Canada - Aéronefs*, il a été estimé que pour établir l'existence d'un avantage, le bénéficiaire devait être "mieux loti" du fait de la contribution financière, et que le marché constituait une bonne base de comparaison. Voir WT/DS70/AB/R, paragraphe 157.

³ Conformément à l'article 2.3 de l'Accord SMC, toutes les subventions prohibées au titre de l'article 3 - à savoir les subventions subordonnées aux résultats à l'exportation ou à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés - sont considérées comme spécifiques.

qu'un programme de subventions peut apparaître comme étant non spécifique selon ces principes, tout en se révélant spécifique dans la façon dont il est mis en œuvre. L'article 2 indique certains des facteurs à examiner s'agissant de ce dernier point, par exemple l'utilisation d'un programme de subventions par un nombre limité de certaines entreprises ou la façon dont l'autorité qui accorde la subvention a exercé un pouvoir discrétionnaire dans l'octroi des subventions.

Deux types de subventions sont prohibés par l'Accord SMC: i) les subventions à l'exportation et ii) les subventions subordonnées à l'utilisation de produits nationaux ou les subventions au remplacement des importations. Les subventions à l'exportation sont celles qui sont subordonnées, en droit ou en fait, soit exclusivement, soit parmi plusieurs autres conditions, aux résultats à l'exportation.⁴ Dans la pratique, déterminer si les subventions sont subordonnées en fait aux résultats à l'exportation n'est pas un exercice simple. Ces subventions s'opposent à celles qui sont subordonnées en droit aux résultats à l'exportation, pour lesquelles la subordination est généralement explicite dans les textes législatifs correspondants, de sorte qu'aucune analyse factuelle détaillée de la législation telle qu'appliquée ne soit nécessaire. Déterminer l'existence d'une subordination «en fait» aux exportations est toutefois bien plus difficile, comme le montre également le grand nombre de différends portés devant l'OMC au sujet de subventions à l'exportation. En particulier, il faut examiner les faits entourant l'octroi de la subvention afin de déterminer la mesure dans laquelle l'exportation, ou l'anticipation de l'exportation, a joué un rôle dans la décision de l'autorité compétente d'octroyer la subvention. Plusieurs différends ont également porté sur les subventions au remplacement des importations. Parmi les questions qui en ont découlé figurent celles de savoir si la subordination «en fait» s'applique également à ces subventions, et comment les dispositions applicables de l'Accord SMC s'articulent avec les dispositions relatives au traitement national du GATT de 1994, y compris les articles III:4 et III:8 b).

L'Accord SMC reconnaît que les subventions peuvent jouer un rôle important dans le développement économique des pays en développement Membres. Pour cette raison, il établit des dispositions détaillées sur le «traitement spécial et différencié», en particulier en matière de subventions à l'exportation. Au titre de ces dispositions, les pays en développement Membres visés à l'Annexe VII de l'Accord sont exemptés de la prohibition des subventions à l'exportation tant qu'ils ne dépassent pas les critères de seuil. Les Membres visés à l'Annexe VII sont les suivants: i) les Membres qui sont des pays les moins avancés (PMA) selon la définition de l'Organisation des Nations Unies; et ii) un groupe de pays en développement Membres dont le PNB par habitant est inférieur à 1 000 USD par an.⁵ Plusieurs Membres restent visés par l'Annexe VII bien que certains soient sortis de son champ d'application. Tous les Membres de l'OMC sont soumis à la prohibition des subventions au remplacement des importations.

⁴ Une liste exemplative de certaines subventions à l'exportation figure à l'Annexe 1 de l'Accord SMC.

⁵ Lors de la Conférence ministérielle de Doha, les Ministres ont décidé que les Membres visés à l'Annexe VII resteraient exemptés de la prohibition visant les subventions à l'exportation tant que leur PNB par habitant n'aurait pas atteint 1 000 USD, calculé en dollars EU constants de 1990, pendant trois années consécutives. En outre, dans le cas où le PNB d'un Membre visé ayant déjà dépassé 1 000 USD redescendrait au-dessous de ce seuil, le Membre en question serait réinscrit sur la liste. Voir le document de l'OMC WT/MIN(01)/17, paragraphe 10.4.

Annexe B. Mesures de soutien autorisées sans limites au titre de l'Accord sur l'agriculture

Comme indiqué dans la section IV.B, au titre de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture, certaines catégories de soutien sont autorisées sans aucune limite. Ces catégories concernent des mesures de soutien considérées comme n'ayant pas d'effets de distorsion des échanges ou ayant des effets de distorsion des échanges ou de la production minimales («catégorie verte»), qui sont fournies dans le cadre de programmes de limitation de la production («catégorie bleue» ou soutien au titre de l'article 6:5) ou à des fins de développement (soutien au titre de l'article 6:2), et sont donc exemptées des «engagements de réduction». Si les deux premières catégories de soutien concernent tous les Membres de l'OMC, le soutien au titre de l'article 6:2 peut uniquement être fourni par des pays en développement Membres.¹

Le soutien relevant de la «catégorie verte» recouvre deux grandes catégories: les programmes de services publics de caractère général et les versements directs. Ces mesures doivent respecter des critères généraux ainsi que des critères visant des types de mesures spécifiques.² En règle générale, elles doivent être menées dans le cadre de programmes publics financés par des fonds publics (y compris lorsqu'un gouvernement sacrifie des recettes). Elles ne doivent pas impliquer de transferts de la part des consommateurs et elles ne doivent pas avoir pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs. Un traitement spécial est accordé aux pays en développement Membres pour les programmes gouvernementaux de détention de stocks à des fins de sécurité alimentaire et pour le subventionnement des prix des produits alimentaires destinés aux populations pauvres urbaines et rurales. En outre, la Décision ministérielle de Bali sur les services de caractère général (WT/MIN(13)/37) a élargi la liste de ces services en y ajoutant plusieurs programmes considérés comme particulièrement importants pour le développement rural, la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté dans les pays en développement. Ces programmes sont liés à la réforme foncière et aux moyens d'existence en milieu rural, et ils reçoivent de toute évidence le «feu vert» pour continuer.

Dans le cadre des programmes de limitation de la production («catégorie bleue»), tous les Membres peuvent accorder des versements sans limites (et exemptés des «engagements de réduction») s'ils sont fondés sur une superficie et des rendements fixes ou s'ils sont effectués pour un nombre de têtes fixe.

Les versements sont aussi admis s'ils sont effectués pour 85% ou moins du niveau de production d'une période de base déterminée. Alors que la catégorie verte concerne des versements découplés, et la catégorie orange des versements qui sont directement fonction de la production, les versements directs au titre de la catégorie bleue sont un peu entre les deux en ce qui concerne leur potentiel de distorsion des échanges: les versements effectifs n'ont pas de lien direct avec la production courante, et la production est globalement limitée.

L'Accord sur l'agriculture prévoit également une marge de manœuvre spécifiquement destinée aux pays en développement Membres pour qu'ils puissent soutenir le secteur agricole dans le cadre de leurs programmes de développement. L'article 6:2 autorise sans aucune limite les aides directes ou indirectes visant à encourager le développement agricole et rural, y compris les subventions à l'investissement généralement disponibles pour l'agriculture, les subventions aux intrants agricoles généralement mises à disposition des producteurs qui ont de faibles revenus ou sont dotés de ressources limitées, et le soutien aux producteurs destiné à encourager le remplacement des cultures de plantes narcotiques illicites.

¹ À l'exception de la Chine. Celle-ci a décidé d'abandonner le recours à l'article 6:2 dans le cadre de son accession à l'OMC.

² Le seul différend ayant porté sur la catégorie verte est l'affaire *États-Unis - Subventions concernant le coton upland* (DS267), dans le cadre de laquelle la question du soutien accordé pour un produit spécifique dans le contexte de la clause de paix (article 13 de l'Accord sur l'agriculture), arrivée à expiration, a été examinée. Il a été conclu que, étant donné que les mesures en question étaient fonction du type de la production, elles ne constituaient pas des mesures de la catégorie verte pleinement conformes au paragraphe 6 b) de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture.

Annexe C. Matrice indicative de l'OCDE sur les mesures de soutien, et exemples représentatifs

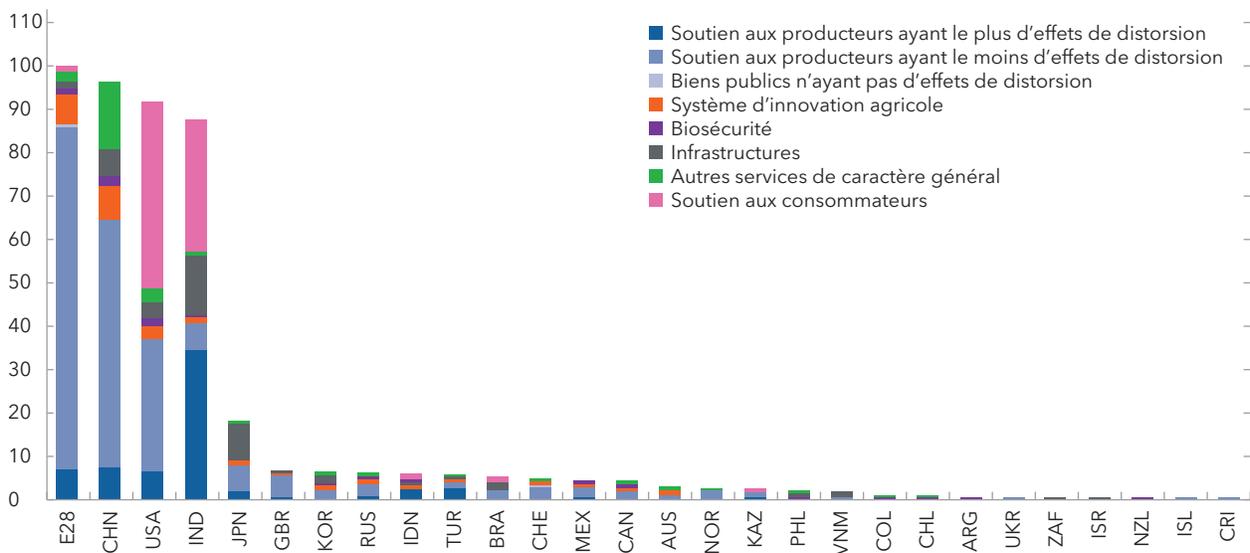
		Incidence formelle ou légale (cible initiale du transfert)									
		Production					Consommation				
		A: Rendement de la production	B: Revenus de l'entreprise	C: Coût des intrants intermédiaires	D: Main-d'œuvre	E: Terrains, ressources naturelles	F: Capital	G: Savoir	H: Coût unitaire de la consommation		
Mécanisme de transfert (comment s'effectue le transfert)											
1: Transfert direct de fonds	Prime à la production ou versement compensatoire	Subvention d'exploitation	Prix subventionné	Salaire subventionné	Subvention de l'acquisition de terrains	Subvention liée à l'acquisition d'actifs, y compris étrangers	R&D publique	Subvention unitaire			
2: Manque à gagner: recettes fiscales	Crédit d'impôt à la production	Taux réduit de l'impôt sur le revenu	Droits d'accise réduits sur les intrants	Réduction de charges sociales (prélèvements sur les salaires)	Dégrèvement ou exonération de l'impôt foncier	Crédit d'impôt à l'investissement	Crédit d'impôt à la R&D privée	Dégrèvement de la TVA ou du droit d'accise			
3: Manque à gagner: autres recettes publiques		Suppression des droits et redevances administratifs	Sous-facturation d'un bien ou d'un service public		Sous-facturation de l'accès au domaine public ou à des ressources naturelles	Remise ou restructuration de la dette	Transfert par l'État de droits de propriété intellectuelle	Sous-facturation de l'accès aux ressources naturelles exploitées par le consommateur final			
4: Transfert du risque à l'État	Stocks régulateurs du gouvernement	Plafonnement de la responsabilité de l'hygiène et des accidents du travail		Transfert de la responsabilité de l'hygiène et des accidents du travail	Garantie de crédit pour l'acquisition de terrains	Garantie de prêt; conversion de créances en fonds propres non régies par les lois du marché et injection de fonds propres		Subvention en fonction du prix			
5: Transferts induits	Droits de douane ou subvention à l'exportation; prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux; discrimination dans la passation de marchés publics	Concession de monopole	Concession de monopole; restrictions à l'exportation; système de double prix	Encadrement des salaires	Règlement d'urbanisme	Encadrement du crédit (dans un secteur)	Dérogations aux règles types en matière de DPI	Prix réglementé; subvention croisée			
	-- Avantages conférés par l'intermédiaire d'entreprises publiques compris		Électricité fournie à un prix inférieur au coût par une entreprise publique			Prêt accordé à des conditions inférieures à celles du marché, par une banque d'État					

Note: Cette matrice est en cours d'élaboration et pourra être encore ajustée. Certaines mesures peuvent relever de plusieurs catégories (par exemple les conversions de créances en fonds propres peuvent impliquer des éléments de transfert de risque et de manque à gagner).
MP = Marchés publics.

Annexe D. Soutien budgétaire à l'agriculture

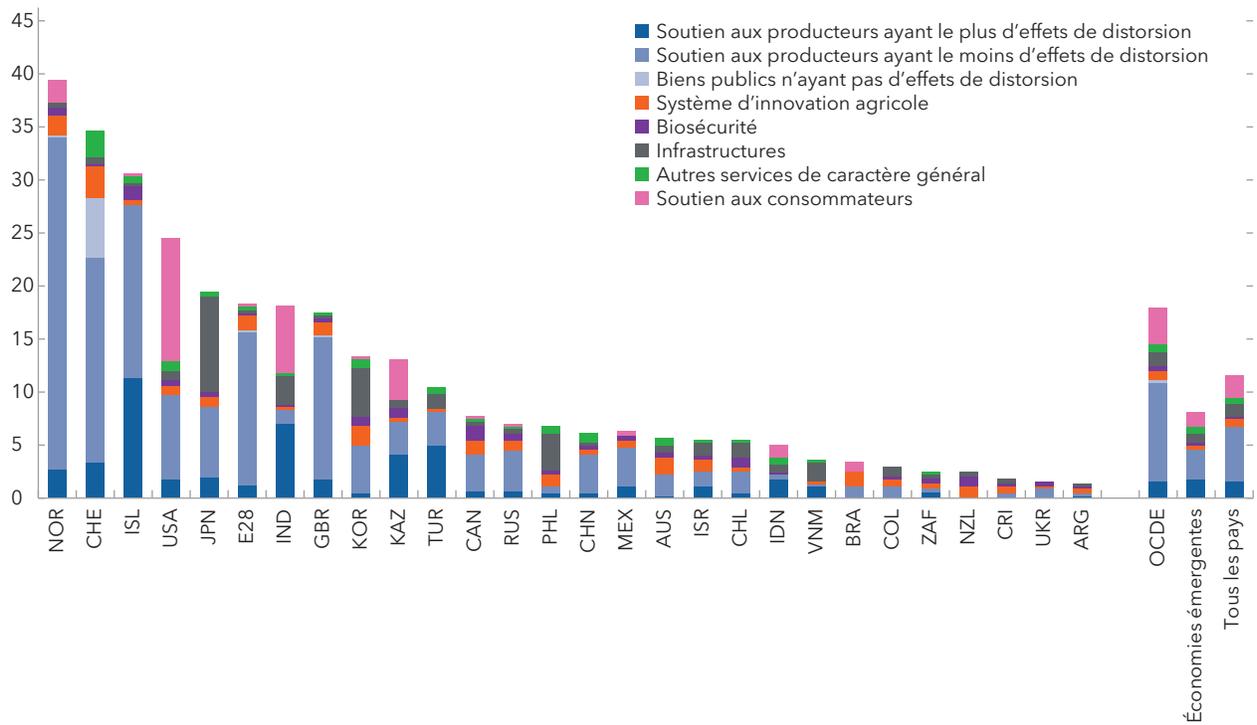
Le soutien budgétaire à l'agriculture se maintient à un niveau élevé: au cours de la période 2018-2020, il s'est établi à 447 milliards de dollars par an dans les 54 économies étudiées dans le rapport de l'OCDE sur le suivi et l'évaluation du secteur agricole. Les principaux pourvoyeurs de subventions varient selon que le soutien est mesuré en chiffres absolus ou en pourcentage des recettes agricoles brutes. En termes absolus, l'Union européenne (Royaume-Uni compris) et la Chine, les États-Unis et l'Inde sont à l'origine de 376 milliards d'USD sur le montant annuel de 447 milliards d'USD (graphique D1).

Graphique D1. Le soutien budgétaire à l'agriculture en termes absolus est concentré, moyenne pour 2018-2020
(milliards d'USD par an)



Si l'on regroupe tous les pays, le soutien budgétaire correspond à 11,4% des recettes agricoles brutes moyennes pour la période 2018-2020. Les variations selon les pays sont importantes - de 30% à 40% des recettes agricoles brutes en Islande, en Suisse et en Norvège à moins de 3% en Colombie, en Afrique du Sud, en Nouvelle-Zélande, au Costa Rica, en Ukraine et en Argentine (graphique D2). Plusieurs grandes économies, y compris les États-Unis, l'UE et l'Inde, apportent un soutien important, situé entre 18% et 24% des recettes agricoles brutes.

Graphique D2: Soutien budgétaire à l'agriculture en pourcentage des recettes agricoles brutes, moyenne pour 2018-2020
(%)



Annexe E. Principales données et sources d'informations internationales sur les subventions

Institution	Base de données/rapport	Secteur(s)	Période	Nombre de pays	Notes	Lien
FMI	Statistiques de finances publiques	Pas d'informations sectorielles	1987-2020	175	Renseignements budgétaires concernant les dépenses publiques consacrées aux subventions.	https://data.imf.org/regular.aspx?key=60991457
FMI	Coady et al. (2019)	Pétrole, gaz, charbon, électricité	2015	191	Estimations portant sur 7 agrégats régionaux et 30 pays	https://www.imf.org/external/np/fad/subsidies
OCDE	Inventaire des mesures de soutien pour les combustibles fossiles	Pétrole, électricité, gaz et charbon	2010-2019	50	Mesures gouvernementales qui favorisent les combustibles fossiles par rapport aux solutions de substitution; identification et quantification d'environ 1 300 mesures dans 50 pays de l'OCDE et certains pays partenaires. Méthodologie: https://www.oecd.org/fossil-fuels/	https://doi.org/10.1787/env-data-en
OCDE	Estimation du soutien à la pêche	Pêche	2010-2018	41	Mesures: 1) soutien aux services fournis au secteur; 2) soutien direct aux pêcheurs et aux entreprises du secteur; et 3) paiements effectués par le secteur de la pêche	https://doi.org/10.1787/c37fb5ce-en
OCDE	Estimations du soutien agricole: tableaux de références	Agriculture	1986-2020	54	Soutien aux producteurs à titre individuel (ESP - soutien des prix et aides budgétaires), par critères d'application; soutien collectif aux producteurs (ESSG) selon diverses catégories; soutien aux consommateurs (ESC); soutien total au secteur (EST)	https://doi.org/10.1787/538bf42b-en
OCDE	Chaîne de valeur des semi-conducteurs	Industrie des semi-conducteurs	2014-2018	n.d.	Porte sur les subventions, allègements de l'impôt sur le revenu, prêts à des conditions inférieures à celles du marché et prises de participation assorties de conditions inférieures à celles du marché accordés à certaines entreprises du secteur	https://doi.org/10.1787/8fe4491d-en
OCDE	Chaîne de valeur de l'aluminium	Industrie de l'aluminium	2013-2017	n.d.	Subventions, allègements de l'impôt sur le revenu et prêts à des conditions inférieures à celles du marché accordés à certaines entreprises du secteur	https://doi.org/10.1787/c82911ab-en
OCDE	Tarifs de rachat pour les énergies renouvelables	Énergie solaire, éolienne, hydraulique, géothermique et autres	2000-2019	70	Politiques de soutien des capacités de production d'électricité renouvelable, généralement sous la forme de contrats à long terme assortis d'un prix garanti; tarif de rachat moyen par kWh	https://doi.org/10.1787/f68de84b-en

OCDE	Évolution des politiques et des marchés	Construction navale	Depuis 2015	9	Porte sur 15 catégories de mesures de soutien dans 9 pays ayant un important secteur de la construction navale et qui ne sont pas membres du Groupe de travail du Conseil de l'OCDE sur la construction navale (GT6)	https://doi.org/10.1787/5872e0cf-en
OCDE	Financements assortis de conditions inférieures à celles du marché	13 industries manufacturières	2005-2019	n.d.	Porte sur 306 fabricants et sur les mesures suivantes: subventions, allègements de l'impôt sur le revenu, prêts à des conditions inférieures à celles du marché et prises de participation assorties de conditions inférieures à celles du marché	https://doi.org/10.1787/a1a5aa8a-en
Banque mondiale	Base de données sur les obstacles temporaires au commerce	Divers	1985-2019	51	Mesures correctives commerciales par type (mesures antidumping et mesures compensatoires), par pays imposant la mesure et pays visé, par produit; taux de droits appliqués qui en résultent	https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2021/03/02/temporary-trade-barriers-database
OMC	Statistiques sur les mesures compensatoires	Divers	Depuis 1995	Variable	Mesures compensatoires (ouverture d'enquêtes et application de mesures) par exportateur, Membre présentant le rapport et secteur	https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm
OMC	Notifications présentées au titre de l'Accord SMC	Divers	Depuis 1995	Variable	Recensement des subventions; objectif, type de mesure, bénéficiaire et montants	https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm
OMC	Notifications présentées au titre de l'Accord sur l'Agriculture	Agriculture	Depuis 1995	Variable	Soutien interne et subventions à l'exportation; soutien de la valeur et des prix du marché, utilisation de la méthodologie de l'OMC	https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_work_e.htm#more
OMC	Mesures de subventionnement au titre du Mémorandum d'accord	Divers	Depuis 1995	Variable	Différends formels concernant les subventions	https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_agreements_index_e.htm
OMC	Rapports de suivi du commerce	Divers	Depuis 2009	Variable	Les mesures de soutien sont énumérées à l'annexe 4. Des renseignements sur les mesures de soutien liées à la COVID-19 qui ont été signalées par les Membres sont disponibles en ligne	https://tmdb.wto.org/en/reports https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/trade_related_support_measures_e.htm
OMC/GATT	Examens de la politique commerciale (EPC)	Divers	Depuis 1989	158	Les renseignements sur les subventions recueillis dans le cadre du processus d'examen sont disponibles dans les documents des EPC. Les périodes visées par l'examen dépendent de la part du pays dans le commerce mondial	https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tpr_e.htm

Annexe E. Principales données et sources d'informations internationales sur les subventions (suite)

Institution	Base de données/rapport	Secteur(s)	Période	Nombre de pays	Notes	Lien
Autres institutions						
Council on Economic Policies (CEP)	Global Tax Expenditures Database (base de données sur les dépenses fiscales dans le monde)	Divers	1990-2020	101	Estimations du manque à gagner dû aux dépenses fiscales, par base d'imposition, type de dépense fiscale, objectif, bénéficiaires; valeur monétaire et part du PIB	https://gted.net
Global Trade Alert	Base de données du Global Trade Alert	Divers	2009-2021	190	Inventaire des interventions des pouvoirs publics, subventions comprises; type de mesure, autorité compétente, flux visé et secteur	https://www.globaltradealert.org/data_extraction
Agence internationale de l'énergie (AIE)	World Energy Outlook	Pétrole, électricité, gaz et charbon	2010-2020	42	Estimations des subventions accordées pour le charbon, le pétrole, le gaz et l'électricité, principalement dans les pays non membres de l'OCDE; montants	https://www.iea.org/search/policies?q=SUBSIDIES
IRENA	Taylor (2020)	Plusieurs sources d'énergie renouvelable	2017	199	Estimations des subventions pour les biocarburants, la biomasse, les technologies solaires à concentration, l'énergie hydraulique/géothermique, éolienne, solaire; six regroupements régionaux; montants	https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2020/Apr/IRENA_Energy_subsidies_2020.pdf

Source: Données compilées par les auteurs.

Note: L'inclusion de ce tableau n'implique aucune approbation de la part des institutions ayant rédigé ce document.

Références

- Banque asiatique de développement (BAsD) (2021), «Asian Economic Integration Report 2021».
- Bown, C. et Hillman, J. (2019), «WTO'ing a Resolution to the China Subsidy Problem», document de travail du PIIE.
- Brink, L. et Orden D. (2020), «Taking Stock and Looking Forward on Domestic Support under the WTO Agreement on Agriculture», IATRC, Commissioned Paper n° 23.
- CNUCED (2014), «World Investment Report 2014 - Investing in the SDGs: An Action Plan».
- Coady, D., Parry, I., Le, N., et Shang, B. (2019), «Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates», document de travail du FMI.
- Dawar, K. (2020), «Official Export Credit Support: Competition and Compliance Issues», *Journal of World Trade*.
- Evenett, S. et Fritz, J. (2021), «Subsidies and Market Access: Towards an Inventory of Corporate Subsidies by China, the European Union, and the United States», 28ème rapport du Global Trade Alert, CEPR Press, Londres.
- FAO, PNUD et PNUE (2021), «A Multi-billion-dollar Opportunity - Repurposing Agricultural Support to Transform Food Systems» (Une opportunité se chiffrant à plusieurs milliards de dollars - Réorienter le soutien au secteur agricole pour transformer les systèmes alimentaires).
- FMI (2019), «Perspectives de l'économie mondiale: Ralentissement de l'activité manufacturière et augmentation des obstacles au commerce», octobre.
- FMI (2020), «State-Owned Enterprises: The Other Government», dans *Fiscal Monitor* (Moniteur des finances publiques), chapitre 3, avril.
- FMI (2021), «Recherche et innovation: combattre la pandémie et doper la croissance à long terme», chapitre 3, *Perspectives de l'économie mondiale*, octobre.
- FMI, Banque mondiale et OMC (2017), «Making Trade an Engine of Growth for All: The Case for Trade and for Policies to Facilitate Adjustment», rapport établi par les équipes du FMI, de la Banque mondiale et de l'OMC pour les discussions des sherpas du G-20, mars.
- FMI, OCDE, ONU et Banque mondiale (2015), «Options for Low-Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment», rapport à l'intention du Groupe de travail du G-20 sur le développement.
- Forum économique mondial (WEF) (2021), «Industrial Policy and International Competition: Trade and Investment Perspectives», octobre.
- Gautam, M., Laborde, D., Mamun, A., Martin, W., Piñeiro, V. et Vos, R. (2022), «Repurposing Agricultural Policies and Support: Options to Transform Agriculture and Food Systems to Better Serve the Health of People, Economies, and the Planet», Banque mondiale et IFPRI.
- Geloso Grosso, M. (2008), «Analysis of Subsidies for Services: The Case of Export Subsidies», document de travail de l'OCDE sur la politique commerciale n° 66, Éditions OCDE, Paris.
- Hoekman, B. et Nelson, D. (2020), «Rethinking International Subsidy Rules», *The World Economy*, vol. 43.

- Hoekman, B. et Sapir, A. (2021), «State-Owned Enterprises and International Competition: Towards Plurilateral Agreement», dans Hoekman, B., Tu, X. et Wang, D. (éds.), *Rebooting Multilateral Trade Cooperation: Perspectives from China and Europe*, CEPR Press, Londres.
- Hoekman, B. et Wolfe, R. (2021), «Reforming the World Trade Organization: Practitioner Perspectives from China, the EU, and the US», *China & World Economy*, 29(4), pages 1 à 34.
- Hoekman, B., Nelson, D. et Wolfe, R. (2020), «Bolstering International Cooperation on Subsidy Policies», note de synthèse pour Bertelsmann Stiftung.
- Horlick, G. et Clarke, P. (2016), «Rethinking Subsidy Disciplines for the Future», Policy Options Paper pour l'E15 Initiative.
- Hufbauer, G. et Jung E. (2021), «Scoring 50 Years of U.S. Industrial Policy, 1970-2020», PIIE Briefing 21-5 (Peterson Institute for International Economics).
- Jackson, J. (1969), *World Trade and the Law of GATT*, Bobbs-Merrill, Indianapolis.
- Jozepa, I. (2021), «EU State Aid Rules and WTO Subsidies Agreement», Research Briefing, Commons Library.
- Lane, N. (2019), «Manufacturing Revolutions: Industrial Policy and Industrialization in South Korea», Monash University.
- Li, S. et Tu, X. (2020), «Reforming WTO Subsidy Rules: Past Experiences and Prospects», *Journal of World Trade*.
- Mavroidis, P. (2016), «The WTO Agreements on Trade in Goods», *The Regulation of International Trade*, vol. 2, MIT Press, Cambridge.
- Mavroidis, P. et Sapir, A., *China and the WTO: Why Multilateralism Still Matters*, Princeton University Press.
- Meléndez-Ortiz, R., Bellmann, C. et Hepburn, K., éds. (2009), «Agricultural Subsidies in the Green Box», Cambridge University Press, Cambridge (Royaume-Uni).
- OCDE (2019a), «Measuring Distortions in International Markets - The Semiconductor Value Chain», document de travail de l'OCDE sur la politique commerciale n° 218, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2019b), «Measuring Distortions in International Markets - The Semiconductor Value Chain», document de travail de l'OCDE sur la politique commerciale n° 234, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2020), Examen de l'OCDE des pêcheries 2020, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2021a), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021: Addressing the Challenges Facing Food Systems (Politiques agricoles: suivi et évaluation 2021 - Répondre aux enjeux des systèmes alimentaires)*, OCDE, Paris.
- OCDE (2021b), «Measuring Distortions in International Markets: Below-market Finance», document de travail de l'OCDE sur la politique commerciale n° 247, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2021c), «Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs», base de données de Statistiques agricoles de l'OCDE.
- OCDE (2021d), Recommandation de l'OCDE sur la neutralité concurrentielle.
- OCDE (2021e), «COVID-19 Emergency Government Support and Enduring a Level Playing Field on the Road to Recovery», OECD COVID-19 Policy Brief.
- OCDE (2021f), Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques.

- OCDE et AIE (2021), «Update on Recent Progress in Reform of Inefficient Fossil-Fuel Subsidies that Encourage Wasteful Consumption».
- OMC (1996), «Subventions et commerce des services», note du Secrétariat, document de l'OMC S/WPGR/W/9.
- OMC (2004), «Limitations indiquées dans les listes des Membres concernant les subventions», note du Secrétariat, document de l'OMC S/WPGR/W/13/Add.2.
- OMC (2006), «Rapport sur le commerce mondial 2006: Les subventions, le commerce et l'OMC», Organisation mondiale du commerce, Genève.
- OMC (2015), «Subventions accordées aux secteurs de services - Renseignements donnés dans le cadre des examens des politiques commerciales effectués par l'OMC», note d'information du Secrétariat, document de l'OMC S/WPGR/W/25/Add.7/Rev.1.
- OMC (2020), «Rapport sur le commerce mondial 2020: Les politiques publiques visant à promouvoir l'innovation à l'ère numérique», Organisation mondiale du commerce, Genève.
- OMC (2021a), «Dispositions de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires en matière de notification», note d'information du Secrétariat, document de l'OMC G/SCM/W/546/Rev.12.
- OMC (2021b), «Respect des obligations de notification», note du Secrétariat, document de l'OMC G/AG/GEN/86/Rev.43.
- Poretti, P. (2009), «The Regulation of Subsidies within the General Agreement on Trade in Services of the WTO: Problems and Prospects», Kluwer Law International, Londres.
- Sauvé, P. et Soprana, M. (2018a), «Disciplining Service Sector Subsidies: Where Do We Stand and Where Can We (Realistically) Go?», *Journal of International Economic Law*, septembre.
- Sauvé, P. et Soprana, M. (2018b), «Mission impossible? The political economy of disciplines on investment incentives», *Journal of World Trade*.
- Schwartz, G. et Clemens, B. (1999), «Government Subsidies», *Journal of Economic Surveys*.
- Shafer, G., Wolfe, R. et Le, V. (2015), «Informal Law's Discipline of Subsidies: Variation in Definitions, Obligations, Transparency, and Organizations», document de réflexion pour le groupe de travail de l'E15 intitulé «Rethinking International Subsidies Disciplines».
- Sumaila, U. R., Ebrahim, N., Schuhbauer, A., Skerritt, D., Li, Y. et Kim, H. (2019), «Updated Estimates and Analysis of Global Fisheries Subsidies», *Marine Policy*.
- Tangermann, S. (2016), «Agriculture and Food Security: New Challenges and Options for International Policy», groupe d'experts de l'initiative E15 sur l'agriculture, E15 Initiative, Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD) et Forum économique mondial, Genève.
- World Resources Institute (2021), «Repurposing Agriculture Subsidies to Restore Farmland and Grow Rural Prosperity».



Centre William Rappard
Rue de Lausanne 154
CH-1211 Genève 2
Suisse
Tél. : (standard) : +41 (0)22 739 51 11
Adresse électronique : enquiries@wto.org
Site Web : www.wto.org