

Liens directs

- **Définition des subventions; but de l'Accord SMC*
- **Liste exemplative de subventions à l'exportation prohibées*
- **Tolérance accordée aux pays en développement en matière de subventions*
- **Critères servant à déterminer l'existence d'un préjudice grave aux intérêts d'un autre pays*

CHAPITRE 8

Règles régissant les subventions destinées aux produits industriels

Résumé

Les règles du GATT concernant les subventions, énoncées dans l'article XVI, ont été clarifiées et précisées par l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC) et l'Accord sur l'agriculture. De façon générale, les dispositions de l'Accord SMC s'appliquent aux produits industriels et celles de l'Accord sur l'agriculture aux produits agricoles.

L'Accord SMC prend acte du fait que les gouvernements utilisent des subventions pour atteindre divers objectifs. Toutefois, il limite leur droit d'accorder des subventions qui ont d'importants effets de distorsion du commerce. Ses règles sont complexes.

L'Accord fait une distinction entre subventions prohibées et subventions permises. Les subventions prohibées sont notamment les subventions à l'exportation. Par le passé, la règle interdisant l'utilisation de subventions pour favoriser les exportations de produits industriels ne s'appliquait qu'aux pays développés; l'Accord l'étend aux pays en développement. Ces derniers disposent d'une période de transition de huit ans pour mettre leurs pratiques en matière de subventions en conformité avec la règle. Durant cette période, ils ne peuvent accroître le niveau de leurs subventions à l'exportation. La règle interdisant les subventions à l'exportation ne s'applique pas aux pays les moins avancés et aux pays en développement dont le PNB par habitant est inférieur à US\$ 1 000.

Toutes les subventions qui ne sont pas prohibées sont permises. Les subventions permises sont réparties en deux catégories : celles qui peuvent donner lieu à une action et celles qui ne donnent pas lieu à une action.

L'Accord prévoit deux types de recours lorsque les subventions accordées par les gouvernements ont des "effets défavorables" sur les intérêts commerciaux d'autres pays.

Lorsque ces effets défavorables entraînent un dommage important pour une branche de production du pays importateur, l'Accord autorise ce pays à prélever des droits compensateurs (pour compenser la subvention). Ces droits ne peuvent être appliqués que si, après enquête dûment menée, les autorités chargées de l'enquête ont établi qu'il existe un lien de causalité entre les importations faisant l'objet d'une subvention ou d'un dumping et le dommage important subi par la branche de production concernée. De plus, en règle générale, ces enquêtes ne peuvent être ouvertes que sur la base d'une demande présentée par la branche de production qui allègue que ces importations lui causent un dommage.

À défaut d'instituer un droit compensateur, tant lorsqu'il y a préjudice grave causé à une branche de production que dans le cas d'autres effets défavorables, le pays importateur peut soumettre la question à l'Organe de règlement des différends (ORD) pour obtenir du pays qui accorde les subventions ayant des effets défavorables qu'il les élimine ou les modifie.

Les gouvernements accordent des subventions pour atteindre différents objectifs : promouvoir le développement de nouvelles branches de production, encourager l'investissement et l'établissement d'entreprises dans les régions défavorisées du pays, aider les industries à développer leurs exportations, améliorer les infrastructures de production agricole, assurer aux agriculteurs un revenu raisonnable, etc.

Les règles du GATT qui régissent l'utilisation de subventions sont complexes et diffèrent selon qu'il s'agit de produits industriels ou agricoles. Les principales dispositions concernant les subventions sont développées dans l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC) et l'Accord sur l'agriculture. Les dispositions de l'Accord SMC s'appliquent aux produits industriels, avec quelques exceptions; celles de l'Accord sur l'agriculture s'appliquent aux produits agricoles. Les règles de l'Accord SMC sont décrites dans le présent chapitre et celles qui s'appliquent à l'agriculture sont examinées au chapitre 15.

Définition des subventions; but de l'Accord SMC

Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC), article 1

Au sens de l'Accord SMC, une branche de production est réputée avoir reçu une subvention si un *avantage* lui est conféré par suite d'une des pratiques suivantes :

- Transfert direct de fonds publics (dons, prêts et participations au capital social, par exemple) ou garanties publiques de prêts;
- Abandon de recettes publiques qui auraient dû normalement être perçues;
- Fourniture de biens ou de services, ou achat de biens par les pouvoirs publics.

La notion d'*avantage* joue un rôle essentiel lorsqu'on cherche à déterminer si une mesure constitue une subvention. L'Accord ne fournit que des indications limitées à cet égard, mais en règle générale, on peut dire qu'une mesure publique qui n'est pas compatible avec des considérations commerciales confère un avantage. Ainsi, lorsque l'État prend une participation au capital social à des conditions qu'un investisseur privé n'accepterait pas, accorde un prêt à des conditions plus favorables que celles offertes par les banques commerciales ou fournit un bien ou un service à un prix inférieur au prix du marché, il est probable que ces actions confèrent un avantage et peuvent donc constituer une subvention.

L'Accord ne vise pas à limiter indûment le droit des gouvernements d'accorder des subventions, mais cherche à leur interdire ou à les dissuader d'utiliser des subventions qui ont des répercussions défavorables sur le commerce d'autres pays. À cet effet, il distingue deux catégories de subventions : celles qui sont prohibées et celles qui sont permises.

Subventions prohibées (catégorie rouge)

Sont prohibées les subventions ci-après :

Accord SMC, article 3

- Subventions à l'exportation, c'est-à-dire subventions subordonnées aux résultats à l'exportation (*voir* la liste illustrative donnée dans l'encadré 22);
- Subventions subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés.

Autrefois, l'interdiction des subventions à l'exportation de produits industriels ne s'appliquait qu'aux pays développés. L'Accord étend l'application de cette règle aux pays en développement. Toutefois, ces derniers, à quelques exceptions

Encadré 22**Liste exemplative de subventions à l'exportation prohibées**

L'Accord contient une liste exemplative de subventions à l'exportation prohibées, qui sont notamment les suivantes :

- Subventions directes subordonnées aux résultats à l'exportation;
- Systèmes de non-rétrocession de devises impliquant l'octroi d'une prime à l'exportation;
- Fourniture d'intrants subventionnés destinés à être employés dans la production de marchandises exportées;
- Exonération d'impôts directs (par exemple, impôt sur les bénéfices liés aux exportations);
- Exonération ou remise d'impôts indirects (par exemple, la TVA) d'un montant supérieur à celui des impôts perçus sur ces produits lorsqu'ils sont vendus pour la consommation intérieure;
- Exonération ou restitution de droits d'importation (droits de douane et autres droits) d'un montant supérieur à celui des droits perçus sur les intrants consommés dans la production des produits exportés;
- Programmes de garantie du crédit à l'exportation, à des taux de prime insuffisants pour couvrir, à longue échéance, le coût du programme;
- Octroi de crédits à l'exportation à des taux d'intérêt inférieurs à ceux que l'État paie pour se procurer des fonds, lorsque ces mesures servent à assurer un avantage important sur le plan des conditions du crédit à l'exportation.

*retour vers le haut
de la page*

près, disposent d'une période de transition de huit ans (jusqu'au 1er janvier 2003) pour éliminer progressivement ces subventions. Ils disposent aussi d'une période transitoire de cinq ans (jusqu'au 1er janvier 2000) pour éliminer les subventions subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés. L'encadré 23 décrit les dispositions de l'Accord qui prévoient un traitement spécial et différencié des pays en développement en ce qui concerne l'utilisation des subventions prohibées et permises.

Subventions permises

Les règles de l'Accord autorisent en principe les pouvoirs publics à octroyer des subventions autres que celles décrites ci-dessus, qui sont prohibées. Toutefois, il subdivise les subventions permises en deux catégories : celles qui peuvent donner lieu à une action et les autres. On a pris l'habitude de désigner ces différentes subventions par les couleurs des feux de circulation : le rouge correspond aux subventions prohibées, l'orange aux subventions pouvant donner lieu à une action et le vert à celles qui ne donnent pas lieu à une action.

Subventions permises pouvant donner lieu à une action (catégorie orange)

De façon générale, l'Accord emploie la notion de *spécificité* pour distinguer entre les subventions qui peuvent donner lieu à une action et les autres. Une subvention est spécifique si elle est réservée à :

- Une entreprise ou un groupe d'entreprises;
- Un secteur industriel ou un groupe de branches de production;
- Une région géographique déterminée relevant de la juridiction de l'autorité qui accorde la subvention.

Encadré 23**Tolérance accordée aux pays en développement en matière de subventions***(Accord SMC, article 27)*

Les Membres reconnaissent que les “subventions peuvent jouer un rôle important dans les programmes de développement économique des pays en développement Membres”. C’est pourquoi l’Accord admet que ces pays ne seront peut-être pas en mesure de respecter d’emblée intégralement les règles qu’il énonce. Pour leur donner une certaine marge de manoeuvre, l’Accord prévoit un traitement spécial et différencié des pays en développement.

Subventions à l’exportation

La règle interdisant les subventions à l’exportation ne s’appliquera aux pays en développement qu’après une période de transition de huit ans, c’est-à-dire à partir du 1er janvier 2003. Toutefois, ces pays sont invités à éliminer leurs subventions progressivement durant cette période de huit ans et ne sont pas autorisés à relever le niveau de leurs subventions à l’exportation. Sur demande, les pays en développement peuvent bénéficier d’une prolongation de deux ans de la période de transition.

En outre, ces pays sont tenus d’éliminer dans un délai de deux ans les subventions à l’exportation concernant des produits pour lesquels leurs exportations sont devenues compétitives. On considère que les exportations d’un pays sont compétitives si sa part dans le marché mondial du produit concerné atteint au moins 3,25 % pendant deux années consécutives. Aux fins de l’application de cette disposition, on entend par produit tous les produits qui relèvent d’une même section de la nomenclature du Système harmonisé élaborée par l’Organisation mondiale des douanes pour la classification des droits de douane et pour les statistiques commerciales.

Les pays les moins avancés et les pays en développement à faible revenu (PNB par habitant inférieur à \$1 000) sont totalement exemptés de la règle interdisant les subventions à l’exportation*. Toutefois, si leurs exportations d’un produit sont devenues compétitives, ils sont tenus d’éliminer les subventions à l’exportation de ce produit dans un délai de huit ans, au lieu des deux ans prévus pour les autres pays en développement.

Les subventions à l’exportation versées par les pays en développement Membres peuvent donner lieu à une action (action multilatérale ou institution de droits compensateurs).

Subventions visant à encourager l’emploi de marchandises d’origine nationale

La règle interdisant l’application de subventions pour promouvoir l’utilisation de marchandises d’origine nationale, de préférence aux marchandises importées, s’appliquera aux pays en développement après une période transitoire de cinq ans (à partir du 1er janvier 2000) et aux pays les moins avancés après huit ans (1er janvier 2003).

Subventions visant à encourager la privatisation

Afin d’encourager la privatisation, l’Accord dispose que les “annulations directes de dettes, les subventions destinées à couvrir des coûts sociaux, sous quelque forme que ce soit, y compris le renoncement à des recettes publiques ...” décidées par le gouvernement d’un pays en développement seront considérées comme des subventions ne pouvant pas donner lieu à une action multilatérale, à condition qu’elles soient appliquées pour une durée limitée, dans le cadre d’un programme de privatisation. Toutefois, elles peuvent toujours donner lieu à des mesures compensatoires.

* Les pays en développement dont le PNB par habitant est actuellement inférieur à \$1 000 par an sont les suivants : Bolivie, Cameroun, Côte d’Ivoire, Égypte, Ghana, Guatemala, Guyana, Inde, Indonésie, Kenya, Maroc, Nicaragua, Nigéria, Pakistan, Philippines, République dominicaine, Sénégal, Sri Lanka et Zimbabwe. Toutefois, ces pays devront accepter l’obligation d’interdire les subventions à l’exportation lorsque leur PNB par habitant atteindra US\$ 1 000.

Toutes les subventions spécifiques (autres que celles qui sont définies dans la section suivante) peuvent donner lieu à une action si elles ont ce que l'Accord appelle des "effets défavorables pour les intérêts d'autres Membres". Ces effets défavorables peuvent être les suivants :

- Causer un préjudice grave à la branche de production nationale;
- Causer un dommage à la branche de production nationale du pays importateur;
- Annuler ou compromettre des avantages résultant de la consolidation des taux de droits.

Pour qu'une subvention puisse donner lieu à une action, il faut qu'elle cause un *préjudice grave* aux intérêts d'autres pays. Cette notion sera probablement invoquée surtout lorsque le produit subventionné évince les exportations du pays qui porte plainte vers le marché du pays qui accorde la subvention ou d'un pays tiers. L'encadré 24 décrit les critères énoncés par l'Accord pour déterminer si une subvention octroyée par un pays cause un préjudice grave aux intérêts d'un autre Membre.

Une action peut aussi être justifiée en cas de *dommage important*. Cette notion est en particulier la base sur laquelle un pays importateur peut s'appuyer pour prélever un droit compensateur sur des importations subventionnées qui causent un dommage à sa branche de production nationale.

Peuvent également donner lieu à une action les subventions qui entraînent l'*annulation et la réduction* des avantages conférés par le système du GATT. Ces avantages peuvent être réputés annulés ou compromis lorsqu'un pays exportateur constate que la valeur de la concession, sous forme d'une consolidation de droit, qu'il a obtenue dans des négociations commerciales en

Encadré 24

Critères servant à déterminer l'existence d'un préjudice grave aux intérêts d'un autre pays

(Accord SMC, article 6)

L'Accord précise qu'un préjudice grave aux intérêts d'un autre pays sera réputé exister, notamment dans les cas suivants :

- Subventionnement ad valorem total d'un produit dépassant 5 %;*
- Subventions destinées à couvrir les pertes d'exploitation subies par une branche de production;*
- Subventions destinées à couvrir les pertes d'exploitation d'une entreprise, sauf s'il s'agit de mesures ponctuelles;*
- Annulation directe d'une dette par les pouvoirs publics.*

Dans tous les autres cas, pour établir qu'il y a effectivement eu préjudice grave, le plaignant doit démontrer que la subvention a pour effet :

- De détourner les importations d'un produit provenant d'un autre pays dans le pays qui accorde la subvention, ou d'entraver ces importations;*
- De détourner les exportations vers un pays tiers;*
- De réduire notablement ou d'empêcher les hausses de prix dans le pays qui accorde les subventions;*
- D'accroître la part du marché mondial détenue par le pays qui accorde la subvention par rapport à la part moyenne qu'il détenait pendant les trois années précédentes, dans le cas d'un produit primaire subventionné.*

faisant une concession réciproque a été sensiblement réduite, du fait qu'une branche de production nationale a perdu des parts de marché au profit d'une branche de production du pays importateur qui bénéficie de la subvention.

Subventions permises ne donnant pas lieu à une action (catégorie verte)

Accord SMC, articles 2, 8

Sauf rares exceptions, toutes les subventions permises qui sont spécifiques donnent lieu à une action. Celles qui ne sont pas spécifiques ne donnent pas lieu à une action. Les programmes en vertu desquels des subventions sont accordées sur la base de critères objectifs, de caractère économique, et qui sont appliqués de façon horizontale et "ne favorisent pas certaines entreprises au détriment d'autres" sont considérés comme non spécifiques. Ils ne donnent donc pas lieu à une action. Ainsi, des subventions accordées par les pouvoirs publics aux PME, définies sur la base de leur chiffre d'affaires ou de leurs effectifs, ne donnent en principe pas lieu à une action.

En outre, certaines subventions spécifiques ne donnent pas lieu à une action si les conditions spécifiques qui régissent leur attribution sont conformes aux règles de l'Accord. Cela concerne notamment les subventions :

- Visant des activités de recherche menées par des entreprises, sous certaines conditions;
- Visant à promouvoir l'adaptation d'installations de production à de nouvelles prescriptions environnementales, à condition que la subvention soit une mesure ponctuelle, non récurrente et limitée à 20 % du coût de l'adaptation;
- Visant à promouvoir le développement industriel de régions défavorisées, sous certaines conditions.

*retour vers le haut
de la page*

Les pays importateurs ne peuvent pas percevoir de droits compensateurs sur les produits bénéficiant de subventions qui ne donnent pas lieu à une action.

Recours mis à la disposition des branches de production et des gouvernements lésés

Quels sont les recours offerts aux branches de production et aux gouvernements qui considèrent que leurs intérêts sont lésés par des importations subventionnées?

Accord SMC, articles 4, 7
et 9

L'Accord prévoit deux types de recours. Premièrement, un pays qui considère soit qu'une subvention prohibée est appliquée soit qu'il subit un dommage dû à l'octroi d'une subvention permise, peut saisir l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC. Lorsque les effets défavorables prennent la forme d'un "dommage important" subi par la branche de production nationale, le pays importateur peut, au lieu de recourir aux procédures de règlement des différends, appliquer des droits compensateurs aux produits subventionnés importés (*voir* encadré 25). Toutefois, ces droits ne peuvent être perçus que si une enquête menée au niveau national et sur la base d'une demande présentée par la branche de production concernée a établi que les importations subventionnées causent un préjudice à la branche de production nationale. Les pays ne peuvent pas appliquer de droits compensateurs aux produits bénéficiant de subventions qui ne donnent pas lieu à une action.

L'Accord SMC fixe des règles et procédures détaillées que les autorités compétentes doivent respecter dans leurs enquêtes et dans le calcul du niveau

Encadré 25**Voies de recours mises à la disposition des pays importateurs par l'Accord SMC***(Accord SMC, articles 4, 7 et 9)*

Deux voies de recours s'offrent au pays importateur qui considère que l'application de subventions par d'autres pays membres a des effets négatifs sur ses intérêts. Il peut prélever des droits compensateurs si, après une enquête faite sur la base d'une demande présentée par la branche de production concernée, il est établi que les importations de produits subventionnés causent un préjudice grave à la branche de production nationale. Il peut aussi saisir l'Organe de règlement des différends (ORD).

Subventions prohibées. *Tout pays qui considère qu'un autre pays applique une subvention prohibée peut, si les consultations bilatérales avec ce dernier pays n'aboutissent pas au retrait de la subvention, saisir l'ORD.*

Subventions pouvant donner lieu à une action. *Un pays qui constate qu'une subvention pouvant donner lieu à une action, accordée par un autre pays, a eu des effets défavorables sur ses intérêts peut saisir l'ORD si les consultations bilatérales ne permettent pas de trouver une solution mutuellement convenue.*

Subventions ne donnant pas lieu à une action. *Les Membres ne peuvent pas percevoir de droits compensateurs sur des produits qui ont bénéficié de subventions ne donnant pas lieu à une action. Toutefois, lorsqu'un pays a "des raisons de croire" qu'un programme de subventions a eu "des effets défavorables graves" pour sa branche de production nationale, au point de causer un tort qui serait difficilement réparable, il peut demander à tenir des consultations avec le pays qui accorde la subvention. En cas d'échec de ces consultations, il peut demander au Comité des subventions et des mesures compensatoires, établi au titre de l'Accord, de déterminer si ces effets existent bien.*

Dans ces trois cas de figure, si le pays qui verse la subvention ne prend pas des mesures appropriées pour donner suite aux recommandations formulées, l'ORD ou le Comité des subventions et des mesures compensatoires peut autoriser le pays affecté à prendre des contre-mesures visant le commerce extérieur du pays qui accorde la subvention.

du droit compensateur qui peut être perçu. Comme les règles applicables à la perception de droits compensateurs et à l'utilisation de mesures antidumping sont similaires, et que dans la plupart des pays les enquêtes visant à décider s'il convient d'appliquer ces deux formes de droits sont faites par les mêmes autorités, ces règles seront exposées ensemble au chapitre 11.

Conséquences pour les entreprises

La règle interdisant le versement de subventions à l'exportation pour les produits industriels, qui par le passé ne s'appliquait qu'aux pays développés, est aujourd'hui valable également pour les pays en développement (à l'exception des pays les moins avancés et des pays en développement dont le PNB par habitant est inférieur à US\$ 1 000). Ces pays disposent d'une période de transition de huit ans (jusqu'au 1er janvier 2003) pour démanteler leurs régimes de subventions existants. Durant cette période, ils ne peuvent pas accroître le niveau de leurs subventions ni accorder des subventions à des produits qui n'en bénéficiaient pas auparavant. Les entreprises qui bénéficient actuellement de subventions à l'exportation devront donc se préparer en vue du jour où les gouvernements supprimeront ces subventions, à l'échéance de la période de transition ou avant.

Il convient de noter que, même si l'Accord SMC autorise les pays en développement à verser des subventions à l'exportation durant la période de transition, les pays importateurs peuvent prendre des contre-mesures durant cette période si ces subventions causent un préjudice à leur branche de production nationale. Cela vaut également pour les pays en développement qui sont exemptés de la règle interdisant l'utilisation de subventions à l'exportation. Le maintien de subventions à l'exportation pour des produits considérés comme sensibles par les pays importateurs (textiles, cuirs et produits en cuir, etc.), même s'il est autorisé par les Accords, peut entraîner de sérieuses réactions. C'est pourquoi les gouvernements ont intérêt à adopter une politique de commerce extérieur et de change visant à éliminer les éventuels biais anti-exportation, pour réduire la nécessité de verser des subventions à l'exportation. Ils doivent aussi examiner, en consultation et en coopération avec leurs entreprises exportatrices et associations d'entreprises exportatrices, si les aides éventuellement nécessaires peuvent être fournies sous forme de subventions admissibles et, de préférence, ne donnant pas lieu à une action des pays importateurs. À cet égard, il importe de noter que les subventions qui ne sont pas spécifiques (réservées à certaines branches de production) ne peuvent pas donner lieu à des mesures compensatoires de la part du pays importateur.