

## B DÉFINITION DES SUBVENTIONS

Aux origines du GATT, on n'accordait peu d'attention aux incidences commerciales des subventions, mais les parties contractantes se sont vite rendu compte qu'elles devaient s'en préoccuper pour garantir la valeur des concessions tarifaires dont elles étaient convenues. Un pays peut très bien affaiblir les engagements qu'il a pris en matière d'accès aux marchés en accordant des subventions à des secteurs qui concurrencent les importations. Par ailleurs, les subventions accordées aux exportateurs concurrents de pays tiers peuvent détourner les échanges d'un pays qui comptait sur l'accès négocié à ces marchés. Ces préoccupations ont donné lieu à l'élaboration de disciplines plus strictes que celles qui étaient prévues initialement dans le GATT (de 1947). Une étape majeure a été la négociation du "Code des subventions" plurilatéral durant le Tokyo Round, puis de l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC) et de l'Accord sur l'agriculture.<sup>1</sup>

Dans la majeure partie de ce rapport, le terme "subventions" renvoie à la notion de subventions employée dans l'Accord sur l'OMC. Mais il faudra inévitablement se référer à d'autres définitions, notamment lors de la description des données nationales ou internationales sur les subventions ou des politiques nationales en la matière. Nous commencerons donc par examiner les différentes notions et définitions employées dans la littérature. Nous accorderons une attention particulière aux définitions qui sont utiles pour le reste de l'étude, comme celle qui est utilisée dans le Système de comptabilité nationale, et la notion d'équivalent subvention à la production (ESP) souvent employée dans les statistiques de l'OCDE. La présente section s'achève par un bref examen de la définition OMC des subventions figurant dans l'Accord SMC au regard des notions et des autres définitions examinées précédemment.

### 1. DÉFINITION DES SUBVENTIONS: QUESTIONS CONCEPTUELLES

Bien qu'il soit largement employé en économie, le terme "subvention" est rarement défini. Souvent, il est utilisé comme un antonyme du mot *taxe*, désignant un transfert d'argent des pouvoirs publics à une entité du secteur privé. Tel est le cas, par exemple, dans le dictionnaire Oxford en ligne<sup>2</sup>, où une subvention est définie comme une "somme d'argent accordée au moyen de fonds publics pour aider un secteur ou une entreprise à maintenir le prix d'un produit ou d'un service à un niveau peu élevé".<sup>3</sup> Mais beaucoup feraient valoir que les allègements fiscaux sont aussi une forme de subventionnement. En fait, pour les destinataires, cela ne fait peut-être guère de différence de recevoir de l'argent ou de payer moins d'impôts. Les deux formes d'"assistance" représentent aussi un transfert financier des pouvoirs publics. En revanche, la protection à la frontière, par exemple par les droits de douane, n'implique pas un tel transfert financier mais se traduit plutôt par des recettes budgétaires. Or, on pourrait faire valoir que l'imposition d'un droit de douane représente une forme de subventionnement pour les secteurs qui concurrencent les importations et qui sont ainsi protégés contre la concurrence étrangère. Par conséquent, la définition des subventions en tant que transferts des pouvoirs publics ou dépenses budgétaires n'est pas nécessairement complète.

Une autre approche consiste à dire qu'une "subvention" existe chaque fois qu'un programme public profite à des acteurs privés. La principale difficulté qu'elle soulève est que les destinataires d'un transfert monétaire ou d'un allègement fiscal, par exemple, ne sont pas nécessairement les bénéficiaires ultimes de la politique. Ainsi, les allocations de logement, telles que l'"Eigenheimzulag" en Allemagne, consistent en transferts ou en

<sup>1</sup> L'élaboration de disciplines en matière de subventions dans le cadre de l'AGCS a été laissée pour les négociations prévues dans le programme incorporé, qui ont débuté en 2000, et elle fait maintenant partie des négociations commerciales en cours dans le cadre du Programme de Doha pour le développement.

<sup>2</sup> Les groupes spéciaux et l'Organe d'appel s'appuient souvent sur l'*Oxford English Dictionary* pour définir le sens ordinaire des termes utilisés dans un accord. Voir, par exemple, l'affaire *Canada – Produits laitiers*, paragraphes 104, 107 et 108 du rapport de l'Organe d'appel, où est citée la définition du mot "paiement" (figurant à l'article 9:1 c) de l'Accord sur l'agriculture) selon l'*Oxford English Dictionary*, à savoir: "rémunération d'une personne par de l'argent ou son équivalent". L'Organe d'appel note ensuite qu'un "versement" effectué sous une forme autre que monétaire est communément appelé "versement en nature" et que le sens ordinaire du terme "versements" figurant à l'article 9:1 c) cadre avec le sens qu'en donne le dictionnaire.

<sup>3</sup> Cette définition suppose que les subventions reçues sont "répercutées", c'est-à-dire qu'elles ont un effet sur le prix de vente. Cette supposition ne se vérifie pas toujours, et la répercussion peut être une question de degré, car il est concevable qu'une partie au moins d'une subvention serve à des fins entièrement différentes.

allègements fiscaux en faveur des consommateurs qui construisent un logement. Or, dans leur effet final, elles ne sont guère différentes de versements directs à des entreprises de construction. De même, les principaux bénéficiaires de produits intermédiaires subventionnés peuvent être non pas les destinataires de la subvention mais les entreprises en aval qui utilisent ces produits dans leur propre production. Ces effets indirects peuvent être voulus ou non par les pouvoirs publics. Plus un programme est conçu de façon spécifique, plus il y a de chances que le bénéficiaire voulu (objectif) et le bénéficiaire réel (effet) coïncident. Mais il n'est pas toujours aisé de concevoir des programmes bien ciblés. La littérature donne de nombreux exemples de programmes de subventions qui ont des effets secondaires involontaires. Adams (2000), par exemple, explique qu'en ciblant de façon incorrecte les produits inférieurs, les subventions alimentaires destinées à aider les pauvres peuvent profiter en partie aux personnes à haut revenu du fait qu'elles libèrent des fonds pour d'autres usages. Devarajan et Swaroop (1998) montrent comment l'aide publique au développement (APD), même destinée à des projets précis, peut financer indirectement d'autres activités dans les cas où l'État aurait de toute façon exécuté le projet en question, l'APD ayant pour effet de libérer des ressources publiques qui peuvent être utilisées autrement.

Un autre inconvénient lié à la définition des subventions uniquement en termes d'"avantages" est que celle-ci devrait en principe tenir compte de l'autre face de la médaille: les nombreux programmes publics qui imposent des coûts aux mêmes "acteurs" sous forme de taxes ou de règlements contraignants pour l'activité privée.<sup>4</sup> De nombreux services publics tels que l'infrastructure routière sont financés par les taxes payées par les usagers, en l'occurrence sous la forme de taxes indirectes sur les automobiles et de péages routiers. La fourniture d'infrastructures routières ne devrait donc pas être considérée comme une subvention dans son intégralité, mais elle peut contenir un élément de subventionnement qu'il est généralement difficile de mesurer. Certains programmes de subventions semblent même être conçus pour compenser les distorsions créées par d'autres interventions des pouvoirs publics. Dans de nombreux pays, par exemple, l'épargne inférieure à un certain seuil est exonérée d'impôts. Ces allègements fiscaux servent en partie à remédier à la discrimination à l'encontre de l'épargne par rapport à la consommation, ce qui explique peut-être que, dans ses rapports périodiques sur les subventions, le gouvernement allemand exclue de telles exonérations fiscales de son calcul des subventions.<sup>5</sup>

Les paragraphes précédents illustrent certaines difficultés rencontrées dans la définition du concept de subventions. Bien qu'il semble admis que le subventionnement suppose l'intervention des pouvoirs publics et procure des avantages à certains, les approches diffèrent lorsque l'on entre dans les détails. La littérature à ce sujet fait abondamment référence aux difficultés soulevées par la définition du terme "subvention", évoquées dans la déclaration souvent citée de Hendrik S. Houthakker: "J'ai aussi commencé par tenter de définir les subventions. Mais, ce faisant, j'en suis arrivé à la conclusion que la notion de subvention est tout simplement trop difficile à cerner."<sup>6</sup> Ce que Houthakker a écrit il y a plusieurs dizaines d'années est encore valable aujourd'hui. Au lieu d'essayer de donner une définition unique des subventions, nous allons examiner dans la présente section diverses caractéristiques des définitions employées dans la littérature ou dans les documents de politique générale et nous allons analyser comment les différentes définitions font référence à ces caractéristiques.

Selon le contexte, de nombreux programmes publics peuvent être considérés comme des subventions. Pour simplifier les choses, ces programmes peuvent être classés en au moins trois catégories: premièrement, les pouvoirs publics peuvent transférer des fonds aux producteurs ou aux consommateurs, ce qui se traduit par des dépenses budgétaires directes ou potentielles, ou bien ils peuvent user de leur pouvoir pour ordonner à des entités privées d'effectuer un transfert. Les transferts directs, comme les bourses de formation ou les allocations familiales, entrent dans cette catégorie. L'octroi de garanties de prêt est un exemple de dépense potentielle.<sup>7</sup> Il peut aboutir ou non à un versement effectif, mais, même en l'absence de versement, une garantie officielle réduit artificiellement le risque de défaut de paiement des acheteurs potentiels et entraîne une consommation qui n'aurait pas lieu sans cela. Si les pouvoirs publics ordonnent à une banque privée d'accorder des prêts à des taux préférentiels à certaines entités privées, cela n'occasionnera pas de dépense publique. Pourtant, on peut y voir un transfert public, car cette mesure n'aurait pas eu lieu sans l'intervention des pouvoirs publics et l'effet est le même que si les pouvoirs publics avaient directement accordé le prêt à un taux préférentiel.

<sup>4</sup> Sykes (2003).

<sup>5</sup> Boss et Rosenschon (2002).

<sup>6</sup> Voir la citation dans Steenblik (2003), page 4.

<sup>7</sup> Voir, par exemple, Freinkman et al. (2003).

Deuxièmement, les pouvoirs publics peuvent fournir des biens ou des services gratuitement ou à un prix inférieur à celui du marché, par exemple l'enseignement universitaire, les transports publics ou les bons d'alimentation. Ces transferts représentent aussi des dépenses pour les pouvoirs publics, la différence étant que les bénéficiaires reçoivent des apports en nature et non des fonds dont ils peuvent disposer librement.<sup>8</sup>

Troisièmement, les politiques de réglementation peuvent être considérées comme des subventions si elles engendrent des transferts d'un groupe à un autre. La protection à la frontière, par exemple, permet la discrimination par les prix et la mise en commun des recettes au profit des producteurs, qui sont implicitement financés par les consommateurs nationaux (Schluep et De Gorter, 2000).<sup>9</sup> Dans ce contexte, Cadot et al. (2004) font observer que les instruments réglementaires peuvent permettre de contourner les formes de subventionnement direct, ce qui a les mêmes effets mais moyennant un coût social plus élevé. Les auteurs montrent que les règles d'origine préférentielles équivalent à des subventions à l'exportation pour les producteurs de biens intermédiaires du pays qui accorde la préférence. Cette catégorie de transferts imputables à l'État mais non financés par lui peut aussi comporter des subventions implicites du fait que les pouvoirs publics n'internalisent pas les externalités telles que la pollution de l'air par l'industrie ou les rentes liées à l'exploitation non taxée par des parties privées de ressources appartenant à l'État ou administrées par lui.<sup>10</sup>

## 2. DÉFINITION DES SUBVENTIONS DANS LES SOURCES DE DONNÉES NATIONALES ET INTERNATIONALES

La plupart des définitions des subventions rencontrées dans les statistiques ou dans la législation nationale indiquent assez clairement si elles incluent ou non chacune des trois catégories mentionnées ci-dessus. Mais, à l'intérieur de ces catégories, les pouvoirs publics disposent d'une large gamme d'instruments pour accorder des subventions. De nombreuses définitions n'englobent pas tous les instruments possibles à l'intérieur d'une catégorie, parce qu'elles considèrent aussi les subventions sous d'autres angles. En fait, les définitions des subventions font généralement référence à l'une des caractéristiques suivantes de l'intervention des pouvoirs publics pour circonscrire la notion de subvention: les destinataires des subventions, la forme des subventions, leurs objectifs et leurs effets. L'Encadré 1, qui présente l'exemple du secteur bancaire, donne une idée de la diversité des instruments qui peuvent être utilisés dans un secteur particulier.

### Encadré 1: Instruments de subventionnement possibles dans le secteur bancaire

#### *Catégorie 1:*

#### Transferts monétaires directs à certaines banques:

Dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement, les banques ont souvent bénéficié d'une aide à la restructuration au cours du processus de privatisation. Plus généralement, les pouvoirs publics interviennent pour renflouer les banques privées en difficulté, afin d'éviter leur liquidation ou la cession de leurs actifs à de nouveaux investisseurs. Le "risque systémique" lié à la liquidation est l'argument le plus souvent invoqué pour justifier leur intervention. Celle-ci prend souvent la forme de transferts financiers directs à l'établissement en difficulté.

<sup>8</sup> La fourniture publique de biens ou de services, comme l'électricité, peut aussi avoir des effets indirects voulus ou non. Elle peut influencer sur la concurrence dans les secteurs qui utilisent ces biens ou services comme facteurs de production, car ses effets sur les producteurs varient en fonction de l'intensité d'utilisation de ces facteurs.

<sup>9</sup> La protection à la frontière a des incidences budgétaires, de sorte que certains peuvent la considérer comme une forme de subventionnement relevant de la première catégorie. Toutefois, contrairement aux autres formes de subventions de la première catégorie, le subventionnement par le biais de la protection à la frontière entraîne une augmentation des recettes publiques et non une diminution des recettes ou une dépense supplémentaire.

<sup>10</sup> Cette question est analysée dans Steenblik (2003).

### Garanties institutionnelles accordées à certaines banques:

Les pouvoirs publics peuvent accorder des garanties à certains établissements financiers, de manière à pouvoir intervenir en cas de défaillance de l'un d'entre eux. Ces garanties permettent aux banques bénéficiaires d'être mieux notées par les organismes de notation et donc de réaliser des économies considérables sur leurs frais de refinancement. Le gouvernement allemand a ainsi accordé des garanties institutionnelles à certaines banques locales et régionales ayant pour vocation de desservir les petites et moyennes entreprises (PME), segment du marché qui risquerait d'être délaissé par les marchés financiers sans intervention des pouvoirs publics.

### Garanties de prêt:

La garantie par l'État des prêts bancaires accordés aux entreprises constitue souvent une forme d'intervention publique destinée à soutenir les entreprises en difficulté. L'avantage de ces garanties par rapport aux subventions directes est qu'elles évitent d'engager directement des fonds publics. L'État agit ainsi en tant que prêteur en dernier ressort, et il est tenu de verser la garantie si l'emprunteur est défaillant. Il est généralement admis que de telles garanties peuvent contenir un élément d'aide à l'emprunteur, mais les avis sont partagés sur le point de savoir si elles comportent aussi une aide à la banque créancière elle-même.

### Injection de fonds propres pour éviter la faillite:

L'État est souvent actionnaire minoritaire ou majoritaire dans des banques et, bien souvent, il aide les banques en difficulté par l'injection de fonds propres. Certains soutiennent que cette aide constitue un subventionnement si elle est accordée à des conditions qu'un investisseur privé jugerait inacceptables dans les conditions normales du marché.<sup>1</sup>

### *Catégorie 2:*

#### Banques publiques:

Dans le passé, les services bancaires étaient souvent fournis par des banques publiques, et c'est encore le cas dans de nombreux pays, notamment dans les pays en développement. La propriété publique des banques était justifiée, par exemple, par le "risque systémique" que pouvaient comporter les activités bancaires. L'existence d'asymétries de l'information sur les marchés financiers, concernant la solvabilité des clients potentiels, a aussi été invoquée en faveur de la fourniture des services financiers par l'État.

### *Catégorie 3:*

#### Réglementation prudentielle spécifique pour certains établissements: l'exemple des institutions de microfinancement (IMF):

Les programmes de microcrédit se sont multipliés dans de nombreux pays en développement comme substituts des services financiers ordinaires et pour compenser la faible pénétration des comptes bancaires traditionnels. L'une des principales fonctions des IMF est d'offrir des possibilités d'emprunt aux ménages pauvres et aux petites entreprises qui sans cela n'auraient pas accès au crédit. Les emprunteurs peuvent investir ces ressources dans des activités productives et accroître leurs revenus à court ou moyen terme. Les IMF opèrent souvent dans un environnement réglementaire différent de celui des autres établissements financiers. Si elles sont soumises à une réglementation prudentielle, celle-ci est souvent moins stricte et donc moins coûteuse, ce qui compense le fait qu'elles n'opèrent que dans un segment étroit et peu rentable du marché.

<sup>1</sup> Voir, par exemple, la définition du "critère de l'investisseur opérant en économie de marché" utilisé par la Commission européenne et décrit dans Bourgeois (2001).

Les définitions des subventions font souvent la distinction entre deux catégories de destinataires: les producteurs et les consommateurs. Parfois aussi, elles font explicitement référence à la nationalité en faisant une distinction entre destinataires nationaux et étrangers.<sup>11</sup> Un programme de subventions donné peut en outre limiter le subventionnement à certains sous-groupes à l'intérieur de ces catégories. Plus le groupe de destinataires (potentiels) est défini de façon étroite, plus le programme de subventions est considéré comme "spécifique". En revanche, les subventions qui s'adressent à un large éventail de destinataires (potentiels) sont souvent qualifiées de subventions "générales".

Certains ont tendance à penser que les programmes "spécifiques" créent plus de distorsions, mais cela dépend en fait de l'objectif du programme. Boss et Rosenschon (2002), par exemple, font valoir que, dans le cas des activités de redistribution, plus le groupe de bénéficiaires est défini de façon étroite, par exemple les personnes handicapées, moins les transferts, par exemple la gratuité des transports publics, devraient être considérés comme des subventions. Si, en revanche, des ressources sont redistribuées dans l'ensemble du public, par exemple, pour soutenir financièrement des théâtres ou des hôpitaux, cela devrait être considéré comme un subventionnement. Toutefois, ce critère peut être difficile à appliquer concrètement: le soutien ciblé aux agriculteurs ou aux mineurs peut avoir des motivations essentiellement sociales, tout en ayant des effets de distorsion importants sur la répartition des ressources dans l'ensemble de l'économie. Il est donc plus courant de considérer que les politiques ont un élément de subvention plus faible lorsqu'elles s'adressent à un éventail de bénéficiaires plus large, comme c'est clairement le cas dans le rapport annuel sur les subventions du gouvernement allemand (BMF, 2003) et, sans doute, dans la définition des subventions de l'OMC, qui sera examinée plus en détail ci-dessous.

En particulier, la première catégorie de subventions définie plus haut contient des formes de subventions très diverses. La forme la plus directe est la subvention en espèces, c'est-à-dire les transferts monétaires des pouvoirs publics aux destinataires. L'État peut aussi accorder des subventions sous la forme d'allègements fiscaux. En effet, lorsqu'il accorde à un particulier ou à un groupe une exonération, un crédit ou un report d'impôt ou d'autres formes de traitement fiscal préférentiel, l'incidence budgétaire est à peu près la même que s'il avait dépensé des fonds publics. Une troisième forme de subventionnement consiste à assumer des dettes éventuelles. C'est le cas, par exemple, lorsque l'État accorde des garanties institutionnelles ou des garanties de prêt couvrant les emprunts contractés par certaines institutions. Les deux pratiques réduisent le coût financier lié à la conduite de certaines activités et constituent donc des subventions. Grâce à une garantie de prêt, par exemple, l'emprunteur n'a pas à payer une prime de risque proportionnelle au risque de défaillance réel, et il obtient le prêt au taux d'intérêt sans risque.<sup>12</sup> Il en résulte une subvention pour l'emprunteur, même si l'organisme public n'a jamais à intervenir pour rembourser le prêt. Les pouvoirs publics peuvent aussi accorder des subventions par la passation de marchés à des prix administrés, en accordant à certains producteurs une majoration par rapport aux prix du marché. Enfin et surtout, des subventions peuvent être accordées par l'injection de fonds propres dans une entreprise, si cela permet de maintenir le prix des actions à un niveau artificiellement élevé.

Les renseignements uniformes les plus répandus sur les "subventions" se trouvent dans les statistiques des comptes nationaux, qui contiennent des données concernant l'ensemble des pays. Dans les statistiques des comptes nationaux, les subventions sont définies comme suit: "Les subventions sont des paiements courants sans contrepartie que les administrations publiques font à des entreprises sur la base du niveau de leurs activités de production ou des quantités ou des valeurs des biens et des services qu'elles produisent, vendent ou importent. Elles sont payables aux producteurs résidents ou aux importateurs..."<sup>13</sup> Cette définition est limitée à la première catégorie de subventions décrite ci-dessus et à une seule forme d'intervention dans cette catégorie. Elle n'inclut que les versements directs et ignore donc les transferts par le biais d'allègements fiscaux

<sup>11</sup> Odedokun (2003), par exemple, fait observer que l'aide publique au développement (APD) équivaut au subventionnement d'activités spécifiques sur les marchés étrangers, qui entraîne des distorsions, telles que l'accroissement de la consommation ou de l'utilisation de certains produits.

<sup>12</sup> Voir aussi l'Encadré 1.

<sup>13</sup> Organisation des Nations Unies, Système de comptabilité nationale de 1993, chapitre VII, D.3: paragraphe 7.72. Voir <http://unstats.un.org/unsd/sna1993/tocLev8.asp?L1=7&L2=4>, site visité le 20 janvier 2006.

ou de prêts à des conditions de faveur.<sup>14</sup> Elle est aussi très claire au sujet des destinataires des subventions. Les transferts ne sont considérés comme des subventions que s'ils sont destinés à des producteurs, tandis que les transferts destinés directement aux ménages sont considérés comme des avantages sociaux. En outre, pour que le transfert soit considéré comme une subvention, il faut que les destinataires résident dans le pays où il est effectué. Enfin et surtout, cette définition ne se réfère qu'aux versements liés au niveau de l'activité commerciale et non aux versements "découplés", tels que le pur soutien des revenus. Elle ne fait qu'indirectement référence à l'effet de la subvention, puisque les subventions sont considérées comme des paiements "sans contrepartie", c'est-à-dire qu'aucune contribution équivalente n'est reçue en retour.

De nombreuses définitions des subventions excluent implicitement ou explicitement les transferts destinés à la réalisation de certains objectifs. Dans les ouvrages sur les subventions, il a été avancé, par exemple, que les versements pour des biens publics<sup>15</sup> peuvent ne pas être considérés comme des subventions, et la plupart des définitions limitent l'emploi du terme "subvention" aux transferts aux entreprises, y compris les ménages de producteurs, les organisations à but non lucratif, les entreprises publiques telles que les hôpitaux, et l'État en tant que fournisseur de biens et de services pouvant être fournis sur une base commerciale (Boss et Rosenschon, 2002). Par exemple, d'après le rapport biennal du gouvernement allemand sur les subventions (BMF, 2003), les dépenses de défense (qui servent de l'intérêt national) ne sont pas considérées comme des subventions. Inversement, si un bien ou un service peut être fourni par le secteur privé, on peut présumer qu'un financement public constitue un subventionnement. Mais en pratique, il n'est pas toujours facile de faire la distinction. Ainsi, la recherche fondamentale menée au sein d'une entreprise peut être commercialement rentable et peut avoir, de surcroît, des effets externes positifs pour l'ensemble de la société. Le soutien public de la R-D peut être justifié par l'existence de ces externalités positives. Mais il est difficile de déterminer exactement quelle compensation permettrait aux entreprises d'internaliser les retombées positives. Toute aide excédant ce montant constituerait une subvention destinée à des activités de R-D qui seraient de toute façon rentables.

Les effets des transferts entrent en ligne de compte dans certaines des définitions des subventions utilisées dans le présent rapport, y compris celle de l'"équivalent subvention à la production" (ESP). L'ESP est utilisé par l'OCDE, entre autres, pour quantifier le soutien aux producteurs agricoles (OCDE, 2005a).<sup>16</sup> Cette mesure repose sur la différence entre les prix à la production intérieurs et les prix du marché mondial et, de ce fait, elle prend en compte les effets de la protection à la frontière. L'effet des transferts est pertinent aussi dans la définition de l'UE l'"aide d'État", dans laquelle les "subventions" se limitent aux transferts financiers (effectifs ou potentiels) aux entreprises i) s'ils confèrent un avantage économique que l'entreprise n'aurait pas obtenu au cours d'opérations commerciales normales et ii) s'ils influent sur l'équilibre entre certaines entreprises et leurs concurrents. L'UE interdit cette "aide d'État", car elle implique que certains secteurs, régions ou activités économiques sont traités de manière plus favorable que d'autres (Commission européenne, 2002a). Par conséquent, l'octroi sélectif d'un avantage différencié l'"aide d'État" accordée par les pays de l'UE et les transferts financiers effectués aux conditions du marché, ainsi que les mesures horizontales dont peuvent bénéficier toutes les entreprises, telles que les programmes d'éducation publics.<sup>17</sup> Il n'est pas surprenant que les critères de la définition utilisée par l'OMC dans le cadre de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC) soient analogues à ceux des lois qui visent à assurer des conditions égales aux

<sup>14</sup> Elle n'inclut pas, par exemple, les aides accordées par les pouvoirs publics pour financer la formation de capital des entreprises ou pour les indemniser en cas de dommages ou de perte de leur investissement. En revanche, bien qu'elle n'inclue pas non plus la fourniture de biens ou de services par les pouvoirs publics, elle considère comme des subventions les transferts effectués par les pouvoirs publics pour couvrir les pertes des entreprises publiques.

<sup>15</sup> Les biens publics ont deux caractéristiques: la consommation non rivale et la non-exclusivité. Un exemple classique de bien public est le savoir: l'acquisition de connaissances par une personne n'empêche pas une autre personne d'acquérir les mêmes connaissances (lecture d'un livre, par exemple), et l'accès au bien ne peut être refusé à personne (tout le monde peut lire le livre).

<sup>16</sup> D'après Steenblik (2003). Timothy Josling (1973) a été le premier à appliquer l'ESP. Ce concept a ensuite été élargi et affiné par les agroéconomistes de la Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries de l'OCDE (1987) et des Services de recherche économique du Département de l'agriculture des États-Unis. Par la suite, elle a été utilisée pour mesurer les subventions à la production de charbon (Steenblik et Wigley, 1990), puis dans le cas des pêcheries.

<sup>17</sup> Ces programmes peuvent en fait réduire le coût de la main-d'œuvre pour certaines entreprises et non pour d'autres, mais ils visent surtout à offrir des chances égales aux travailleurs. Filges et al. (2003) ont montré en effet que des politiques d'éducation bien conçues, qui permettent des transferts importants des travailleurs avantagés aux travailleurs défavorisés, entraînent des pertes d'efficacité économique assez faibles.

entreprises appartenant à des juridictions différentes (voir plus loin). Étant donné l'importance que l'Accord SMC attache aux effets des transferts, la mesure dans laquelle les avantages dont bénéficient les destinataires (directs) des transferts sont transmis à d'autres (destinataires indirects) a joué un rôle important dans les différends portés devant l'OMC.<sup>18</sup>

En résumé, lorsque l'on compare les statistiques sur les subventions provenant de différentes sources, il faut avoir à l'esprit les différences de définitions. Les définitions peuvent être plus étroites ou plus larges pour ce qui est des destinataires, de la forme, des objectifs et des effets du soutien public, de sorte que le volume relatif des transferts visés par chaque définition est difficile à déterminer.<sup>19</sup> Les définitions des subventions sont propres au contexte, et le même pays peut adopter diverses définitions à des fins différentes. Par exemple, pour assurer la comparabilité internationale, les statistiques des comptes nationaux allemands n'incluent pas le traitement fiscal préférentiel et les prêts à des conditions de faveur. Mais ces éléments sont inclus dans le rapport annuel sur les subventions du gouvernement allemand, dont le but est d'évaluer les flux financiers publics autres que les dépenses liées à l'administration. De la même façon, ce rapport exclut le soutien à la recherche-développement (sauf celui accordé à des entreprises individuelles pour des projets de recherche dont l'exploitation commerciale est imminente ou probable dans un avenir proche), mais ces versements sont enregistrés dans les comptes nationaux, quel qu'en soit le bénéficiaire. Enfin, en ce qui concerne les incidences, le rapport sur les subventions du gouvernement allemand inclut une série de dépenses budgétaires, telles que les mesures d'ajustement social dans le secteur du charbon, qu'il n'est pas nécessaire de notifier en tant qu'aide d'État au titre des articles 87 et 88 du Traité CE, car elles ne sont pas considérées comme affectant la concurrence sur le marché intérieur.<sup>20</sup> Les diverses définitions employées dans le contexte national et dans des contextes spécifiques et leurs implications statistiques seront examinées de plus près dans la section E, qui traite de l'incidence des subventions.

Enfin et surtout, il peut être utile de noter qu'en général l'analyse économique se préoccupe peu des différents types de subventions et de la façon dont elles fonctionnent dans la pratique. Elle cherche plutôt à identifier ce qu'il est convenu d'appeler les défaillances du marché et à examiner si une intervention des pouvoirs publics peut se justifier du point de vue du bien-être. S'il est possible de remédier à la défaillance du marché en modifiant les signaux donnés par les prix à certains acteurs, les subventions peuvent représenter une option politique valable. On suppose alors en général que le montant correct est attribué au destinataire approprié et l'on ne s'intéresse guère aux diverses formes qu'une subvention peut prendre concrètement, bien que cet aspect ne soit pas sans rapport avec son incidence finale. Par exemple, les subventions sont souvent conçues comme un transfert qui réduit le coût marginal de production de l'entreprise destinataire de manière à obtenir un effet de répartition prédéfini.<sup>21</sup> Dans la pratique, il est assez difficile de concevoir des programmes publics ayant un effet aussi précis, et il faut utiliser des critères pragmatiques, tels que ceux examinés ci-dessus, pour limiter le champ de ce qui constitue une "subvention" dans un contexte donné.

### 3. LA DÉFINITION DES SUBVENTIONS DANS LE CADRE DE L'OMC

Ni le GATT, ni le Code des subventions du Tokyo Round ne contenaient de définition du terme "subvention". La situation a changé avec l'entrée en vigueur de l'Accord SMC de l'OMC. L'article premier de l'Accord, intitulé "Définition d'une subvention", énonce les conditions dans lesquelles une subvention est réputée exister. Premièrement, il faut qu'il y ait "une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public"

<sup>18</sup> Voir la section F pour une analyse plus détaillée des règles de l'OMC et des différends relatifs aux subventions.

<sup>19</sup> Pour les définitions statistiques, il importe aussi de savoir quelle unité administrative accorde la subvention, car certaines définitions englobent toutes les unités administratives aux niveaux fédéral/central, territorial et local, tandis que d'autres n'incluent que les subventions fournies par le gouvernement fédéral/central. Cet aspect est examiné plus en détail dans la section E.1.

<sup>20</sup> Voir BMF (2003), en particulier l'annexe 1 et l'annexe 8, section 4, où l'on compare la définition des subventions employée par le gouvernement allemand dans son rapport avec celles qui sont utilisées aux fins de la comptabilité nationale, de l'aide d'État selon les CE et d'une analyse effectuée par l'Institut d'économie mondiale de Kiel.

<sup>21</sup> Voir, par exemple, Collie (2000) dans son article sur l'aide d'État interdite dans l'Union européenne.

(article 1.1 a) 1)).<sup>22</sup> Les différentes formes de transferts financiers mentionnés ci-dessus sont expressément énumérées, à savoir: i) les transferts directs de fonds, y compris les transferts potentiels, tels que les garanties de prêt, ii) l'abandon de recettes publiques normalement exigibles, et iii) la fourniture de biens ou de services autres qu'une infrastructure générale par les pouvoirs publics. Sous ce dernier point sont également mentionnés les achats effectués par les pouvoirs publics. L'article 1.1 a) 1) iv) précise qu'une subvention est aussi réputée exister si les pouvoirs publics font des versements à un mécanisme de financement, ou chargent un organisme privé d'exécuter une ou plusieurs fonctions des types énumérés aux alinéas i) à iii). Outre les contributions financières des pouvoirs publics au sens de l'article 1.1 a) 1), l'article 1.1 a) 2) mentionne toute forme de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994, c'est-à-dire le soutien qui a directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit du territoire d'un Membre ou de réduire les importations de ce produit sur son territoire. L'article 1.1 b) de l'Accord SMC dispose que toute contribution financière ou tout soutien des revenus ou des prix au sens de l'article 1.1 a) doit conférer un avantage au destinataire pour être considéré comme une subvention au sens de l'Accord.<sup>23</sup>

Par conséquent, du point de vue de la terminologie employée ci-dessus, l'Accord SMC semble exclure de sa définition d'une subvention les transferts relevant de la troisième catégorie (politiques de réglementation), mais il semble considérer de manière assez large les formes que les transferts peuvent prendre dans les deux autres catégories.<sup>24</sup> Dans l'affaire *États-Unis – Restrictions à l'exportation*, par exemple, le Groupe spécial a conclu que les restrictions à l'exportation ne constituaient pas une subvention, car elles ne représentaient pas une contribution financière des pouvoirs publics. En outre, on ne pouvait pas considérer qu'elles représentaient une contribution financière au sens de l'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord SMC.<sup>25</sup> Dans son rapport, le Groupe spécial a souligné que l'action des pouvoirs publics consistant à charger ou à ordonner était "différente de la situation dans laquelle ils interviennent sur le marché d'une façon quelconque, ce qui peut avoir ou non des résultats particuliers simplement en fonction des circonstances factuelles données existant sur le marché et de l'exercice de leur liberté de décision par les agents présents sur ce marché".<sup>26</sup> Prenant un exemple hypothétique, il a montré qu'un "droit de douane" ne pouvait constituer une contribution financière, même s'il conférait un avantage à certains producteurs en aval. Il a ajouté que, si le concept de contribution financière concernait les effets, plutôt que la nature, d'une action des pouvoirs publics, il serait concrètement éliminé, et la portée de l'Accord ne serait plus déterminée que par les concepts d'"avantage" et de "spécificité".<sup>27</sup>

L'Accord SMC limite l'éventail des destinataires (directs ou indirects) des subventions lorsqu'il s'agit de déterminer si les subventions telles qu'elles sont définies à l'article 1.1 sont soumises aux dispositions suivantes de l'Accord. En fait, même si l'existence d'une subvention a été établie suivant les critères de définition indiqués à l'article 1.1, l'article 1.2 limite l'application de disciplines aux subventions qui sont "spécifique" à

<sup>22</sup> L'article 1.1 a) 1) iv) de l'Accord prévoit aussi qu'un organisme privé peut effectuer une contribution financière pour le compte des pouvoirs publics.

<sup>23</sup> Par conséquent, les programmes publics qui constituent des contributions financières mais qui n'améliorent pas les conditions du marché pour le bénéficiaire sont exclus du champ d'application de l'Accord. Dans l'affaire *Canada – Aéronefs*, l'Organe d'appel a confirmé qu'avec la contribution financière, le bénéficiaire devait être "mieux loti" et que le marché constituait une bonne base de comparaison pour déterminer la capacité d'une contribution financière de fausser les échanges (rapport de l'Organe d'appel, paragraphe 157).

<sup>24</sup> Certains aspects de la liste des contributions financières figurant à l'article 1.1 a) i) à iv) de l'Accord SMC ont été contestés à diverses occasions. Par exemple, on a jugé nécessaire d'avoir un "point de référence normatif" pour déterminer ce qui constitue des recettes fiscales abandonnées qui seraient "normalement exigibles". À ce sujet, l'Organe d'appel a estimé que le traitement fiscal de revenus légitimement comparables devait être comparé au traitement des revenus visés par la mesure contestée. Mais il a insisté sur le fait que, aux fins de cette comparaison, il n'était peut-être pas toujours possible d'identifier une règle générale d'imposition qui s'appliquerait aux revenus en question en l'absence de la mesure contestée (*États-Unis – FSC*, rapport de l'Organe d'appel, paragraphes 89 à 91).

<sup>25</sup> *États-Unis – Restrictions à l'exportation*, rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.69.

<sup>26</sup> *États-Unis – Restrictions à l'exportation*, rapport du Groupe spécial, paragraphe 8.31.

<sup>27</sup> *États-Unis – Restrictions à l'exportation*, rapport du Groupe spécial, paragraphes 8.37 et 8.38.

une entreprise ou à une branche de production ou à un groupe d'“entreprises ou de branches de production”, comme cela est spécifié à l'article 2.<sup>28</sup>

Cette disposition et d'autres dispositions de l'Accord qui se réfèrent aux producteurs de produits subventionnés impliquent que les transferts aux consommateurs peuvent ne pas être visés. En outre, la référence aux “entreprises situées à l'intérieur ... de la juridiction de l'autorité qui accorde cette subvention” figurant à l'article 2.2 de l'Accord SMC et la référence au propre “territoire” d'un Membre figurant à l'article XVI du GATT de 1994 semblent exclure l'applicabilité de ces disciplines aux entreprises d'autres pays bénéficiant d'une APD. L'article 2 de l'Accord SMC énonce plusieurs principes directeurs pour déterminer la “spécificité”. En particulier, une subvention doit être considérée comme “spécifique” si la possibilité d'en bénéficier est expressément limitée à certaines entreprises. Inversement, si le droit de bénéficier de la subvention est subordonné à des critères et conditions objectifs tels que la taille<sup>29</sup> et s'il est automatique, il n'y a pas spécificité. L'article 2 reconnaît que, en application de ces principes, un programme de subventions peut paraître non spécifique, mais qu'il peut se révéler être spécifique dans la façon dont il est mis en œuvre. L'article 2.1 c) donne l'exemple de certains facteurs à examiner à cet égard, tels que l'utilisation d'un programme de subventions par un nombre limité de certaines entreprises ou la manière dont l'autorité qui accorde la subvention a exercé un pouvoir discrétionnaire dans l'octroi de la subvention.

Les aspects complexes de cette définition sont apparus dans un certain nombre de différends portés devant l'OMC. Nous examinerons plus en détail, dans la section F, les interprétations de ces différents aspects données par les groupes spéciaux et l'Organe d'appel.

<sup>28</sup> L'article 2.3 de l'Accord SMC dit que toutes les subventions prohibées relevant de l'article 3 – c'est-à-dire les subventions subordonnées aux résultats à l'exportation ou à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés – sont réputées être spécifiques.

<sup>29</sup> L'article 2.2 de l'Accord SMC dit toutefois clairement qu'une subvention qui est limitée à certaines entreprises situées à l'intérieur d'une région géographique déterminée doit être considérée comme spécifique.