

Accord sur les Subventions et les Mesures Compensatoires (SMC)

Fiche réalisée par la Délégation permanente de la France auprès de l'OMC ©
Octobre 2017

LES SUBVENTIONS

OBJECTIFS

Les gouvernements ont recours aux subventions pour diverses raisons :

- **Répondre à une défaillance du marché** : Répondre à une situation dans laquelle le marché fournit un résultat inférieur au résultat économiquement optimal.

- **Répondre aux priorités du gouvernement** : un gouvernement peut souhaiter faire en sorte que certaines régions soient habitées et peut donc offrir des subventions pour l'investissement et la création d'emplois dans la région défavorisée ou encourager l'adoption de certaines technologies ou l'acquisition de certains types de matériel en accordant des subventions aux entreprises.

En vertu de l'Accord SMC, **la plupart des formes de subventions sont autorisées mais sont assujetties à certaines règles**. Seuls deux types de subventions sont totalement prohibés (voir ci-dessous). L'OMC règlemente le recours aux subventions car elles peuvent fausser les marchés internationaux et introduire un déséquilibre structurel de la concurrence. Un produit non subventionné peut se trouver dans l'impossibilité de faire face à la concurrence du produit subventionné.

Un pays peut recourir à la procédure de règlement des différends de l'OMC pour obtenir le retrait d'une subvention ou la suppression de ses effets défavorables. Il peut aussi ouvrir lui-même une enquête qui aboutira à l'imposition d'un droit supplémentaire (appelé "droit compensateur") sur les importations subventionnées dont il est constaté qu'elles causent un préjudice aux producteurs nationaux.

CHAMP D'APPLICATION

1. Détermination d'une subvention : trois critères fondamentaux (Article 1.1)

L'Accord SMC donne une définition d'une subvention. La définition comporte trois éléments fondamentaux cumulables :

- **Une contribution financière**

Il peut s'agir :

- d'un transfert direct de fonds (par exemple un don, un prêt, participation au capital social)
- d'un transfert direct potentiel de fonds ou de passif (par exemple une garantie de prêt),
- de recettes publiques normalement exigibles qui sont abandonnées ou ne sont pas perçues (exemple : les crédits d'impôts) ;

- de fournitures de biens ou de services autres qu'une infrastructure générale, ou achat de biens par les pouvoirs publics ;
- ou d'un versement effectué par les pouvoirs publics à un mécanisme de financement ; ou un soutien des revenus ou des prix.

- **Emanant des pouvoirs publics ou d'un organisme public**

Il peut s'agir de pouvoirs publics au niveau national ou infranational (administration régionale, provinciale, départementale ou communale) et de tout type d'entité publique, à savoir qui joue un rôle dans la politique publique¹. Une subvention est également réputée exister lorsque les pouvoirs publics « chargent » un organisme privé d'exécuter une contribution financière ou lui « ordonnent » de le faire, ou font des versements à un mécanisme de financement². Une "action de charger" se produit lorsque des pouvoirs publics donnent une responsabilité à un organisme privé, et l'"action d'ordonner" désigne les situations où les pouvoirs publics exercent leurs pouvoirs sur un organisme privé. S'il n'existe aucune preuve, alors la contribution financière ne peut faire l'objet d'une action dans le cadre de l'ORD ni de mesures compensatoires.

- **Conférant un avantage**

Cet avantage se mesure par rapport aux normes commerciales généralement applicables et par rapport aux conditions normales du marché. Il convient donc de déterminer si la contribution financière est « fournie à des conditions plus avantageuses que celles que le bénéficiaire aurait trouvées sur le marché ». L'article 14 de l'accord SMC donne certaines indications pour calculer le montant d'une subvention en termes d'avantage conféré au bénéficiaire et ainsi déterminer l'existence d'un avantage³. Aussi, l'existence d'un avantage est indépendante du fait que les pouvoirs publics subissent ou non un coût en faisant la contribution financière. **Il faut dissocier les notions de contribution financière et d'avantage.**

Exemple : un prêt accordé par les pouvoirs publics confère un avantage lorsqu'il offre au bénéficiaire des conditions plus avantageuses que celles qu'il aurait obtenues auprès d'un prêteur commercial. Si l'emprunteur avait emprunté à une banque commerciale, le taux d'intérêt était de 10%. Les pouvoirs publics ont quant à eux proposé à cette entreprise un prêt à 8% soit un avantage de 2% pour l'entreprise.

2. Spécificité de la subvention (article 2)

Outre les trois éléments fondamentaux, les subventions concernées par l'accord SMC sont des subventions dites « **spécifiques** », c'est-à-dire réservées à une entreprise, une branche de production, un groupe d'entreprises, un groupe de branches de production ou une région du pays (ou Etat, Province, municipalité etc.). Toutes les subventions prohibées sont automatiquement réputées être spécifiques.

- **Les subventions prohibées (ou de la « catégorie rouge ») – (Partie II)**

Elles sont prohibées car elles sont expressément conçues pour fausser le commerce international et risquent donc de porter atteinte au commerce d'autres pays. Il existe deux types de subventions prohibées :

- **Les subventions subordonnées, en droit ou en fait, aux résultats à l'exportation** : Les subventions subordonnées à l'exportation peuvent être énoncées de façon expresse, lorsque les subventions sont fondées sur un lien juridique, une disposition légale ou réglementaire. Il est plus difficile de déceler des subventions subordonnées de facto aux résultats à l'exportation. Dans ce cas, il faut examiner les faits entourant l'octroi de la subvention afin de déterminer la mesure dans laquelle l'exportation a joué un rôle dans la décision de l'autorité compétente d'octroyer cette subvention. Il ne suffit pas qu'il y ait un rapport entre la subvention et les exportations en cause mais que la subvention soit accordée dans le but précis de faciliter les exportations ou de les favoriser par rapport aux ventes sur le marché domestique. La subvention dépend, pour exister, des résultats à l'exportation. L'Annexe I de l'Accord SMC liste les subventions à l'exportation prohibées.

- **Les subventions subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés ou « subventions au remplacement des importations »** : Il s'agit de déterminer si, pour accorder une subvention, l'autorité initiatrice de l'aide a imposé une condition fondée sur l'utilisation des produits nationaux. Comme pour les subventions subordonnées aux résultats à l'exportation, la subordination peut être de jure ou de facto. En revanche, il n'existe pas de liste exemplative.

Les subventions prohibées peuvent être contestées dans le cadre d'une procédure accélérée de règlement des différends à l'OMC (Article 4). S'il est confirmé à l'issue de cette procédure que la subvention est prohibée, celle-ci doit être retirée immédiatement, faute de quoi le pays plaignant peut prendre des contre-mesures. Si des producteurs nationaux sont lésés par des importations de produits bénéficiant de subventions prohibées, des droits compensateurs peuvent être imposés.

- **Les subventions pouvant donner lieu à une action (ou de la « catégorie orange ») – (Partie III)**

Concernant les subventions de cette catégorie, pour obtenir gain de cause grâce au système de règlement des différends, le pays plaignant doit démontrer que la subvention porte atteinte à ses intérêts commerciaux sur le même produit. L'Accord définit trois types de dommages susceptibles d'être causés par ces subventions. Dans tous les cas, l'évaluation est fondée sur les faits. L'analyse concernant l'existence d'un lien de causalité doit comprendre une analyse aux fins de la non-imputation, afin d'assurer que les dommages causés par d'autres facteurs ne sont pas imputés aux subventions en cause :

- **Préjudice grave** : Il peut s'agir d'un préjudice grave ou d'une menace de préjudice grave aux intérêts d'un Membre causé par les subventions d'un autre Membre. Celui-ci peut revêtir un certain nombre de formes différentes, notamment le fait :
 - de *détourner ou d'entraver* les importations d'un « produit similaire » sur le marché du Membre qui accorde la subvention ou de *détourner ou d'entraver* les exportations d'un produit similaire destinées au marché d'un pays tiers;
 - d'*entraîner une sous-cotation notable des prix du produit subventionné* par rapport au prix d'un produit similaire d'un autre Membre sur le même marché. Dans ce cas, il est nécessaire de comparer les prix des deux produits et d'établir le lien de causalité entre la subvention et la sous cotation du prix.
 - d'*empêcher des hausses de prix ou de déprimer les prix ou de faire perdre des ventes sur le même marché* dans une mesure notable. Il faut ici analyser l'évolution des prix du produit subventionné et du produit similaire, la ou les subventions en question et les autres conditions de concurrence sur le marché des produits en question.
 - dans le cas d'un produit primaire, d'*entraîner un accroissement de la part du marché mondial pour le produit subventionné*, par rapport aux niveaux antérieurs.
- **Domage** : Les subventions accordées par un pays peuvent nuire à une branche de production nationale du produit similaire dans le pays importateur.
- **Annulation ou réduction d'avantages** : Une subvention accordée sur le territoire d'un Membre peut directement compromettre des effets des concessions en matière d'ouverture du marché que ce Membre a négociées avec ses partenaires commerciaux dans le cadre de l'OMC.

Si l'Organe de règlement des différends détermine que la subvention a effectivement des effets défavorables, celle-ci doit être retirée ou ses effets défavorables éliminés. Là encore, si des producteurs nationaux sont lésés par des importations de produits bénéficiant de subventions pouvant donner lieu à une action, des droits compensateurs peuvent être imposés.

MESURES CONTRE CERTAINES SUBVENTIONS : MESURES COMPENSATOIRES (PARTIE V)

CHAMP D'APPLICATION

Les droits compensateurs sont des mesures unilatérales, qui peuvent être appliquées par un Membre aux importations d'un produit sur son territoire, sur la base d'une **enquête** à l'issue de laquelle il a été constaté que **les importations en question sont subventionnées et causent**

ENGAGEMENT DE L'ENQUÊTE

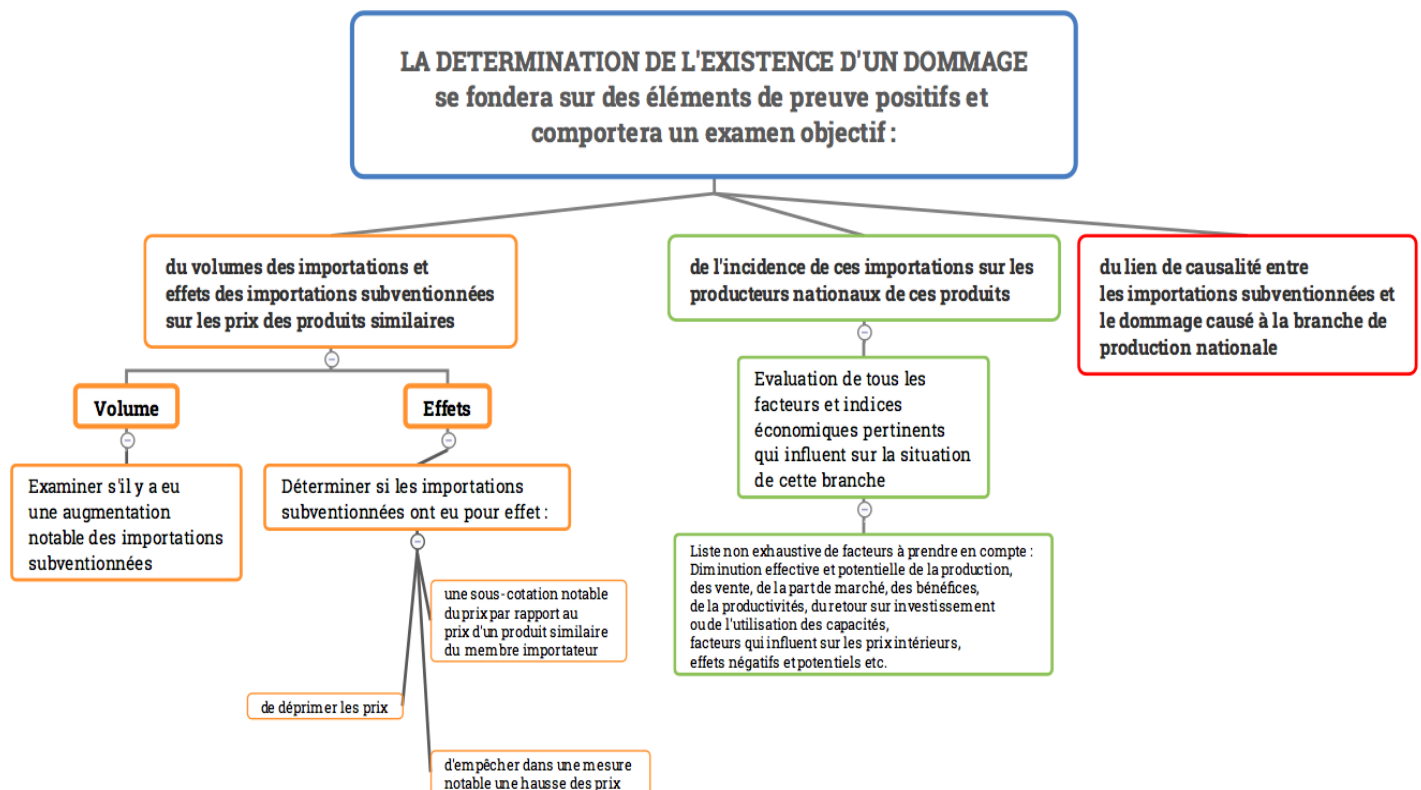
Une enquête visant à déterminer l'existence, le degré et l'effet de toutes subventions alléguées sera ouverte sur demande écrite présentée par la branche de production nationale ou en son nom. **Cette demande devra comporter des éléments de preuve suffisants de l'existence a) d'une subvention et, si possible, de son montant, b) d'un dommage tel qu'interprété ci-dessus et c) d'un lien de causalité entre les importations subventionnées et le dommage allégué.** Une simple affirmation ne pourra pas être jugée suffisante. Ainsi, la demande contiendra quelques éléments :

- i) L'identité du requérant et une description du volume et de la valeur de la production nationale du produit similaire par le requérant, ainsi qu'une liste de tous les producteurs nationaux connus du produit similaire.

un dommage (article 15) à sa branche de production nationale (article 16). Une allégation de l'existence d'un dommage, dans le même sens, est également l'un des fondements possibles d'une contestation multilatérale dans le cadre du système de règlement des différends de l'OMC.

- ii) Une description complète du produit dont il est allégué qu'il fait l'objet d'une subvention, les noms du ou des pays d'origine ou d'exportation en question, l'identité de chaque exportateur ou producteur étranger connu.
- iii) Les éléments de preuve concernant l'existence, le montant et la nature de la subvention en question ?
- iv) Les éléments de preuve selon lesquels le dommage causé à une branche de production nationale est causé par les importations subventionnées, par les effets des subventions.

DETERMINATION DE L'EXISTENCE D'UN DOMMAGE ET DELAI DE L'ENQUETE



Les enquêtes en matière de droits compensateurs et les mesures compensatoires doivent cesser immédiatement dans les cas où le montant de la subvention est *de minimis* ou lorsque le volume des importations subventionnées, effectives ou potentielles, ou le degré de dommage est négligeables. L'Accord SMC prévoit le montant de la subvention sera considéré comme *de minimis* si celle-ci est inférieure à 1 pour cent *ad valorem*. (Article 11.9) **Concernant l'application et la durée des mesures compensatoires**, elles sont normalement limitées à cinq ans, mais une prorogation est possible dans certaines circonstances.

FORMES DE MESURES COMPENSATOIRES

Droits compensateurs provisoires	Droits compensateurs définitifs	Engagements pris volontairement
<p>Ils peuvent être imposés avant la conclusion d'une enquête, à condition qu'il ait été déterminé l'existence d'un subventionnement, d'un dommage et d'un lien de causalité.</p> <p>Il ne peut en aucun cas être appliqué de droits compensateurs provisoires dans un délai inférieur à 60 jours à compter de la date de l'ouverture de l'enquête.</p> <p>L'application de droits provisoires doit être limitée à une période aussi courte que possible et en aucun cas excéder 4 mois.</p>	<p>Ils peuvent être imposés que sur la base d'une détermination finale établie dans le cadre d'une enquête.</p> <p>Donc le Membre importateur doit avoir ouvert et mené une enquête de façon conforme aux dispositions applicables de l'Accord SCM.</p>	<p>Ils peuvent remplacer les droits définitifs.</p> <p>Une enquête pourra être suspendue sans imposition de droits compensateurs si le Membre exportateur faisant l'objet de l'enquête prennent volontairement, auprès du Membre procédant à l'enquête, des engagements satisfaisants (les pouvoirs publics du Membre exportateur conviennent d'éliminer ou de limiter la subvention ou de prendre d'autres mesures en ce qui concerne ses effets ; l'exportateur convient de réviser ses prix)</p>

CALCUL DES DROITS COMPENSATEURS APPLIQUES

1. Calcul du montant total d'une subvention en termes d'avantage conféré au bénéficiaire.

Pas de méthode particulière pour quantifier le montant d'une subvention mais certaines lignes directrices à suivre s'agissant des quatre différents types de subventions, afin de calculer le montant de la subvention en termes d'avantage conféré au bénéficiaire. Il s'agit pour chaque type de subventions d'une comparaison des conditions auxquelles les pouvoirs publics font la contribution financière avec les conditions que le bénéficiaire pourrait obtenir sur le marché.

Exemple : Une société reçoit des rouleaux laminés à chaud d'une société sidérurgique privée à 250€ la tonne alors qu'elle peut recevoir des rouleaux laminés à chaud d'une société sidérurgique d'Etat à 200€ la tonne pour fabriquer des tuyaux. Ici le montant de la subvention en termes d'avantage conféré au bénéficiaire est de 50€ la tonne.

2. Convertir le montant total en un montant unitaire ou ad valorem pour le produit visé par l'enquête

La seconde étape consiste à quantifier le montant de la subvention, unitaire ou *ad valorem*, c'est-à-dire le montant imputable au produit visé par l'enquête.

En reprenant l'exemple ci-dessus, la subvention elle-même étant accordée à l'unité (un produit), à raison de 50€ la tonne, le Membre importateur pourrait appliquer un droit compensateur de 50€ / tonne, ou l'équivalent *ad valorem*, sur les tuyaux importés.

Il s'agit souvent de calcul plus complexe. Au lieu d'une subvention sur un produit, la société A peut également recevoir un prêt de la part des pouvoirs publics. Dans ce cas il faut comparer les prêts octroyés par l'organisme public et commercial. Le droit compensateur est appliqué sur la base de ce montant.

EXEMPLES ET PRATIQUES DE MESURES COMPENSATOIRES

Les Etats-Unis (195 entre 1995 et 2016) et l'Union européenne (77 entre 1995 et 2016) sont les Membres ayant ouverts le plus d'enquêtes en matière de mesures compensatoires. Respectivement, ils ont appliqué 111 et 35 mesures compensatoires depuis 1995. La majorité d'entre elles visent les produits chinois et indiens. A titre illustratif, 37 des mesures compensatoires définitives imposées par les Etats-Unis (au 31 Décembre 2016), visaient les produits chinois.

Les secteurs le plus touchés par les mesures compensatoires sont les matériaux de base (fer, aluminium, acier ...) mais les produits visés par ces mesures sont variées :

- L'Argentine a appliqué des mesures compensatoires sur les importations d'huile d'olive européenne.
- L'Union européenne sur les importations de panneaux solaires ou vitraux solaires chinois, ainsi que sur les truites turques.

TRAITEMENT SPECIAL ET DIFFERENCIE

<p>Subventions à l'exportation (article 27.4)</p> <p><i>(Même si certains pays sont exemptés de la prohibition visant les subventions à l'exportation, celles-ci peuvent donner lieu à une action et donc de mesures compensatoires)</i></p>	<p>L'Accord classe les Membres en développement en 3 sous-catégories :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les membres les moins avancés, désignés comme tels par l'ONU, ne sont pas soumis à la prohibition visant les subventions à l'exportation. - Certains autres Membres en développement dont le PNB par habitant est inférieur à 1000 \$ par an ne sont pas soumis à la prohibition visant les subventions à l'exportation tant que leur PNB n'a pas atteint 1000 dollars EU. - Les autres membres en développement avaient une période de huit ans à compter de l'entrée en vigueur de l'Accord SMC pour éliminer progressivement leurs subventions à l'exportation. Néanmoins, l'article 27.4 de l'Accord prévoit que si un Membre juge nécessaire d'appliquer de telles subventions au-delà des 8 ans, il devra engager des consultations avec le Comité. Dans ce cas, les Membres visés devront faire référence aux documents de procédures pour la reconduction des prorogations (Document G/SCM/39)
<p>Subventions au remplacement des importations</p>	<p>Aucune exemption prévue</p>
<p>Subventions donnant lieu à action</p>	<p>Les subventions pouvant donner lieu à une action accordées par les pays en développement ne peuvent pas faire l'objet d'allégations multilatérales de préjudice grave, mais seulement d'allégations de dommage, d'annulation ou de réduction d'avantages. Seules les subventions prohibées accordées par ces Membres peuvent potentiellement faire l'objet d'allégations de préjudice grave.</p>

Mesures compensatoires – Toutes les subventions spécifiques des Membres en développement peuvent donner lieu à une mesure compensatoire. Néanmoins, le seuil de subventionnement de minimis applicable aux exportations d'un Membre en développement est de 2% au lieu de 1% pour les exportations des Membres développés.

NOTIFICATIONS

1. Notification des subventions spécifiques

L'obligation de notification s'applique à toutes les subventions spécifiques qui visent des produits, dans tous les secteurs (y compris l'agriculture) et qui sont accordées par les autorités publiques de tous niveaux (national, régional, étatique ou provincial, local, etc.). Tous les renseignements à fournir dans la notification sont présentés dans le document G/SCM/6/Rev.1 (modèle).

2. Notification de la législation et actions relatives aux mesures compensatoires.

Les Membres doivent notifier au Comité SMC le texte intégral de leurs lois et réglementations nationales relatives aux mesures compensatoires ainsi que tous changements concernant ces lois et réglementations. Les notifications de législations sont reproduites dans les documents de la série G/SCM/N/1/...

Chaque Membre doit notifier deux fois par an l'ensemble des actions en matière de droits compensateurs qu'il a menées pendant la période considérée et présenter une liste de toutes ses mesures compensatoires en vigueur⁴.

3. Notification et autorités compétentes.

Enfin, les Membres doivent notifier au Comité SMC le nom et les coordonnées de leurs autorités qui ont compétence pour ouvrir et mener des enquêtes en matière de droits compensateurs.

REFERENCES

¹ L'Organe d'appel a noté dans son rapport Canada – Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers (DS 103, §97) « l'élément essentiel qui caractérise les "pouvoirs publics" est que ceux-ci ont le pouvoir effectif de soumettre les individus à des "règles", à un "contrôle", à une "supervision" ou à d'autres "disciplines" par l'exercice d'un pouvoir légal. Ce sens est dérivé, en partie, des fonctions exercées par les pouvoirs publics et, d'autre part, par le fait que les pouvoirs publics ont le pouvoir d'exercer ces fonctions. Un "organisme public" est, à notre sens, une entité qui exerce des pouvoirs que lui ont conférés les "pouvoirs publics" dans le but d'exercer des fonctions d'un caractère "public", c'est-à-dire "réglementer", "discipliner", "superviser" ou "contrôler" la conduite des particuliers. Comme c'est le cas de tous les organismes, un "organisme des pouvoirs publics" peut avoir une certaine latitude dans l'exercice de ses fonctions ».

² L'Organe d'appel a noté dans son rapport Etats-Unis – Enquête en matière de droits compensateurs sur les semi-conducteurs en provenance de Corée (DS296, §108) les termes "chargent" et "ordonnent" désignent dès lors « *les cas dans lesquels un comportement d'ordre apparemment privé peut être imputable à des pouvoirs publics aux fins de déterminer s'il y a eu une contribution financière au sens de l'Accord SMC* ».

³ L'article 14 SMC définit, dans plusieurs situations, les principes directeurs pour l'évaluation du montant des avantages aux fins de la détermination du taux du droit compensateurs : les prises de participation et octroi de prêts par les pouvoirs publics ; garanties de prêt ; fourniture de biens ou de services et achats de biens par les pouvoirs publics ; abandon ou non perception de recettes publiques normalement exigibles.

⁴ Document G/SCM/2/Rev.1

Clause de non-responsabilité – La délégation permanente s'efforce de diffuser des informations exactes et à jour, et corrigera, dans la mesure du possible, les erreurs qui lui seront signalées. Toutefois, il ne peut en aucun cas être tenu responsable de l'utilisation et de l'interprétation de l'information contenue dans cette publication.