



ORGANISATION
MONDIALE
DU COMMERCE

RAPPORT SUR LE COMMERCE MONDIAL 2006



MEMBRES DE L'OMC

(11 décembre 2005)

Afrique du Sud	Finlande	Nicaragua
Albanie	France	Niger
Allemagne	Gabon	Nigéria
Angola	Gambie	Norvège
Antigua-et-Barbuda	Géorgie	Nouvelle-Zélande
Arabie saoudite	Ghana	Oman
Argentine	Grèce	Ouganda
Arménie	Grenade	Pakistan
Australie	Guatemala	Panama
Autriche	Guinée	Papouasie-Nouvelle-Guinée
Bahreïn, Royaume de	Guinée-Bissau	Paraguay
Bangladesh	Guyana	Pays-Bas
Barbade	Haïti	Pérou
Belgique	Honduras	Philippines
Belize	Hong Kong, Chine	Pologne
Bénin	Hongrie	Portugal
Bolivie	Iles Salomon	Qatar
Botswana	Inde	République centrafricaine
Brésil	Indonésie	République démocratique du Congo
Brunéi Darussalam	Irlande	République dominicaine
Bulgarie	Islande	République kirghize
Burkina Faso	Israël	République slovaque
Burundi	Italie	République tchèque
Cambodge	Jamaïque	Roumanie
Cameroun	Japon	Royaume-Uni
Canada	Jordanie	Rwanda
Chili	Kenya	Sainte-Lucie
Chine	Koweït	Saint-Kitts-et-Nevis
Chypre	Lesotho	Saint-Vincent-et-les-Grenadines
Colombie	Lettonie	Sénégal
Communautés européennes	Liechtenstein	Sierra Leone
Congo	Lituanie	Singapour
Corée, République de	Luxembourg	Slovénie
Costa Rica	Macao, Chine	Sri Lanka
Côte d'Ivoire	Madagascar	Suède
Croatie	Malaisie	Suisse
Cuba	Malawi	Suriname
Danemark	Maldives	Swaziland
Djibouti	Mali	Taipei chinois
Dominique	Malte	Tanzanie
Egypte	Maroc	Tchad
El Salvador	Maurice	Thaïlande
Emirats arabes unis	Mauritanie	Togo
Equateur	Mexique	Trinité-et-Tobago
Espagne	Moldova	Tunisie
Estonie	Mongolie	Turquie
États-Unis d'Amérique	Mozambique	Uruguay
Ex-République yougoslave de Macédoine (ERYM)	Myanmar	Venezuela (République bolivarienne du)
Fidji	Namibie	Zambie
	Népal	Zimbabwe

Ce rapport est également disponible en anglais et en espagnol
(Prix: CHF 60.00)

Pour l'achat, prière de contacter:
Publications de l'OMC
Organisation mondiale du commerce
154, rue de Lausanne
CH-1211 Genève 21
Téléphone: (41 22) 739 52 08
Télécopie: (41 22) 739 54 58
Email: publications@wto.org

ISBN 92-870-3353-6
Imprimé en Suisse
© Organisation mondiale du commerce 2006



ORGANISATION
MONDIALE
DU COMMERCE

RAPPORT SUR LE COMMERCE MONDIAL 2006

Analyse des liens entre les subventions,
le commerce et l'OMC



AVANT-PROPOS

Le Rapport sur le commerce mondial 2006 est le quatrième de cette série qui a commencé à paraître en 2002. Comme les précédents rapports, il aborde une question de politique commerciale qui est d'actualité. Cette année, nous avons choisi comme thème les subventions. Notre objectif est d'aider à mieux comprendre les questions de politique commerciale complexes auxquelles les gouvernements sont confrontés. Le présent rapport a pour but non pas tant de formuler des prescriptions, que d'inviter à une réflexion approfondie. Il s'adresse non seulement aux décideurs mais aussi au public qu'ils représentent ainsi qu'aux personnes et aux organisations qui cherchent activement à influencer les politiques gouvernementales. Outre le thème central, le rapport examine brièvement les tendances récentes du commerce et analyse certaines de leurs caractéristiques les plus marquantes ou tel ou tel aspect particulier du commerce. Cette année, le rapport passe en revue le commerce des textiles et des vêtements, les flux internationaux de recettes et de paiements au titre des redevances et des droits de licence, les tendances du commerce des pays les moins avancés et les effets des catastrophes naturelles et des actes terroristes sur les courants d'échanges internationaux.

Considérant tout d'abord l'évolution du commerce en 2005, on constate que le commerce total des marchandises a augmenté de 6,5 pour cent en termes réels, contre une augmentation de 9 pour cent en 2004. Le chiffre de 2005 est néanmoins supérieur au taux de croissance moyen de la dernière décennie, qui était d'un peu moins de 6 pour cent. La scène commerciale a été marquée, l'an dernier, par la hausse des prix de nombreux produits de base, en particulier du pétrole, tendance qui persiste encore aujourd'hui. Les conséquences de cette hausse varient considérablement entre les pays développés ou en développement, selon qu'ils produisent ou non des produits de base. Toutefois, du fait de cette hausse, les pays en développement en tant que groupe ont vu leur part du commerce mondial atteindre un niveau inégalé depuis plus de 50 ans. Le dynamisme soutenu des exportations de marchandises de la Chine (en valeur) est un autre facteur qui a contribué aux bons résultats commerciaux des pays en développement.

La suppression, au début de 2005, des restrictions contingentaires applicables aux textiles et aux vêtements ne semble pas avoir eu, jusqu'à présent, une incidence majeure sur la demande ou sur les conditions du marché intérieur chez les principaux importateurs – les États-Unis et l'UE. Par contre, ce qui a sensiblement changé, c'est la répartition des parts de marché entre les pays exportateurs. La Chine et l'Inde, ainsi que plusieurs autres exportateurs relativement récents, comme la Jordanie et le Pérou, ont accru leur part de marché, tandis que d'autres pays qui bénéficiaient auparavant d'un accès préférentiel aux marchés grâce aux contingents ont vu leur part diminuer. Comme les contingents ont été supprimés, il y a à peine plus d'un an, on ne saurait être trop catégorique quant à l'évolution future de la situation. L'analyse est compliquée par la réintroduction de restrictions visant les exportations de la Chine. Dans l'ensemble, la nouvelle situation soulève un certain nombre de questions relatives au développement qui méritent un examen plus approfondi.

Le bref examen des changements observés dans les flux internationaux de recettes et de paiements au titre des redevances et des droits de licence donne une indication approximative – qui est loin d'être parfaite – des tendances de l'investissement et de la production dans le secteur de la haute technologie. Certains des résultats obtenus n'ont rien d'étonnant. Les pays développés occupent toujours une place prépondérante dans les transactions dans les deux sens, mais on constate que la part des paiements au titre des redevances et des droits de licence effectués par plusieurs pays asiatiques est en augmentation.

Les résultats commerciaux des pays les moins avancés (PMA) se sont globalement améliorés par rapport à ces dernières années, mais l'augmentation de leur part du commerce mondial, qui était très faible au départ, est encore bien inférieure à 1 pour cent. En outre, on voit que les résultats sont assez variables selon les PMA, certains exportateurs de produits de base s'en sortant fort bien. Deux PMA sont à eux seuls à l'origine de 35 pour cent des exportations totales du groupe, alors que 13 autres PMA en représentent moins de 1 pour cent. Des progrès ont été faits à la Conférence ministérielle de Hong Kong où les PMA ont obtenu l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour au moins 97 pour cent de leurs exportations. En outre, les PMA seront parmi les bénéficiaires de l'initiative "Aide pour le commerce", dont la mise au point progresse.

Le dernier des courts essais thématiques figurant dans le chapitre I du rapport, qui examine les effets sur le commerce des catastrophes naturelles et des actes terroristes indique que, si ces événements causent de terribles souffrances humaines et ont inévitablement des effets sur le commerce, bien souvent, ces effets sont globalement limités. Certaines branches d'activité sont plus durement touchées que d'autres même si le renforcement des mesures de sécurité et des restrictions par crainte des risques de terrorisme entraîne une augmentation des coûts de transaction qui peut avoir des répercussions sectorielles plus larges. Les gouvernements continuent de chercher des moyens de réduire ces coûts autant que possible.

Pour ce qui est du thème central du rapport, les subventions, de nombreux éléments d'information ont été réunis. Comment définir les subventions? Qu'est-ce que la théorie économique peut nous apprendre à leur sujet? Pourquoi et dans quels secteurs les pouvoirs publics ont-ils recours à des subventions? Quel rôle l'Accord sur l'OMC joue-t-il dans la réglementation des subventions dans le cadre du commerce international? Le rapport tente de répondre à ces questions.

Il n'est pas aisé de définir une subvention. La définition la plus étroite se limiterait aux dépenses budgétaires, alors que la plus large pourrait inclure presque toutes les mesures gouvernementales ayant pour effet de modifier les conditions du marché. L'OMC, notamment dans l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, adopte une approche qui vise à assurer des chances égales à toutes les entreprises lorsque les pouvoirs publics accordent un soutien financier. Le rapport examine dans quelle mesure cette définition et les autres définitions utilisées au niveau national aident les gouvernements à faire des choix en facilitant la distinction entre les subventions qui faussent la répartition des ressources et celles qui répondent à un objectif social ou économique défendable.

Il ressort clairement du rapport qu'on ne peut pas dire *a priori* si les subventions sont un moyen efficace d'atteindre certains objectifs de politique interne. Cela dépend en grande partie des circonstances particulières. L'analyse économique montre en quoi une subvention peut être utile lorsque la répartition des ressources par le marché n'est pas compatible avec les objectifs sociaux. À cet égard, la science économique apporte une contribution importante car elle permet de comparer les coûts des ressources nécessaires à la poursuite d'un objectif avec les avantages découlant de sa réalisation. L'analyse économique peut aussi indiquer si une subvention est la meilleure solution possible.

Le rapport montre que les pouvoirs publics peuvent accorder des subventions pour diverses raisons, notamment pour assurer le développement industriel, pour soutenir la création de savoir par la recherche-développement, pour atteindre des objectifs de redistribution entre les membres de la société et pour protéger l'environnement. Parfois, les pouvoirs publics ont recours aux subventions pour des raisons moins défendables ou, du moins, pour des raisons qui risquent davantage de perturber les relations économiques entre les pays, par exemple pour arracher un avantage stratégique à des partenaires commerciaux. Le recours aux subventions est parfois justifié par des considérations qui n'ont qu'un lien indirect ou très lointain avec les considérations économiques, comme le souci de préserver la sécurité nationale ou de protéger la diversité culturelle. La science économique est alors d'un grand secours non pas tant pour juger de l'objectif que pour identifier les meilleurs moyens de l'atteindre.

Le rapport présente un intérêt particulier en ceci qu'il cherche à réunir le plus d'informations possibles sur ce que les gouvernements font réellement par le biais des subventions. Les renseignements sur l'incidence des subventions proviennent de sources très diverses, de sorte qu'il est difficile d'avoir une vue d'ensemble et de faire des comparaisons. Il n'est peut-être pas étonnant qu'il existe de grandes différences entre les pays pour ce qui est des secteurs subventionnés, certains pays privilégiant l'agriculture, et d'autres l'industrie ou les services. Certains pays veulent promouvoir de nouvelles activités, et d'autres veulent protéger celles qui existent déjà. Certains mettent l'accent sur la promotion des exportations, et beaucoup subventionnent l'infrastructure et les services sociaux.

L'un des enseignements qui se dégage du rapport mérite, selon moi, une attention particulière. Il s'agit de l'incroyable manque de données fiables et systématiques sur les subventions. Même dans le cadre de l'OMC, de nombreux gouvernements négligent de satisfaire à leurs obligations de notification. Faute de renseignements, il est tout simplement impossible d'adopter de bonnes politiques ou d'établir une coopération internationale mutuellement bénéfique. C'est là une question qui mérite d'urgence l'attention des gouvernements.

Enfin, le rapport examine les règles de l'OMC relatives aux subventions en retraçant l'évolution des dispositions en la matière, compte tenu des détails et des précisions ajoutés au fil du temps, et en les resituant dans le contexte du règlement de différends juridiques complexes. L'analyse fait ressortir les divergences de vues entre les Membres de l'OMC sur le point de savoir si les règles sont suffisamment strictes pour empêcher une distorsion injustifiée des échanges ou sont suffisamment souples pour permettre aux gouvernements de poursuivre des objectifs particuliers qu'ils jugent importants et légitimes, tels que la promotion du développement. Il n'est pas facile de répondre à ces questions, mais une chose est certaine: si les règles ne sont pas perçues comme servant les intérêts nationaux tout en favorisant la coopération internationale, il sera aussi difficile de les faire respecter que de trouver le Graal. Tel est le défi que doivent relever les Membres de l'OMC; comme dans beaucoup d'autres domaines de la coopération internationale, il s'agit de trouver des arrangements qui répondent véritablement aux intérêts communs tout en assurant des avantages mutuels.



Pascal Lamy

Directeur général

REMERCIEMENTS

Le Rapport sur le commerce mondial 2006 a été rédigé sous la supervision d'Alejandro Jara, Directeur général adjoint. Patrick Low, Directeur de la Division de la recherche économique et des statistiques, a dirigé l'équipe chargée de la rédaction. Les principaux auteurs du rapport sont Marc Bacchetta, Bijit Bora, K. Michael Finger, Marion Jansen, Alexander Keck, Clarisse Morgan, Roberta Piermartini et Robert Teh. Les statistiques commerciales ont été fournies par les statisticiens de la Division de la recherche économique et des statistiques, dont les travaux ont été coordonnés par Guy Karsenty, Julia de Verteuil, Andreas Maurer et Jürgen Richtering.

Aishah Colautti, de la Division de la recherche économique et des statistiques, a aidé à préparer les illustrations graphiques, et Souda Tandara, de la Division de la recherche économique et des statistiques, a établi la section bibliographique. Une assistance aux travaux de recherche a été fournie par Monica Takyi-Appiah, Eva Bamio, Robson De Moura Fernandes, Martin Gassebner, Dick Kamuganga, Diana Korke, Kamil Al-Said et Lassana Yougaré. D'autres divisions du Secrétariat de l'OMC ont fait de précieux commentaires sur les projets de texte, aux différents stades de la rédaction. Les auteurs expriment en particulier leur gratitude à plusieurs membres de la Division de l'agriculture et des produits de base, de la Division du développement, de la Division de la propriété intellectuelle, de la Division des affaires juridiques, de la Division des règles, de la Division du commerce des services et de la Division de l'examen des politiques commerciales.

Les recherches et les analyses présentées dans le Rapport sur le commerce mondial 2006 sont fondées en partie sur des données de sources extérieures. À cet égard, les auteurs tiennent à remercier la RAND Corporation, qui a fourni des données provenant de la *RAND Terrorism Chronology* et de la *RAND-MIPT Terrorism Incident Database*.

Les auteurs remercient également les personnes extérieures au Secrétariat de l'OMC, qui ont pris le temps de leur faire part de leurs observations sur les projets du rapport: Harry de Gorter, Dimitris Diakosavvas, Henrik Horn, Will Martin, Donald McLaren, Hildegunn Kyvik Nordås, Ronald Steenblik, Wyatt Thompson, Stephen P. Tokarick et Laura Valentini.

Paulette Planchette, de la Division de la recherche économique et des statistiques, a assuré la production de ce document, en étroite collaboration avec Jean-Guy Carrier et Serge Marin-Pache, de la Division de l'information et des relations avec les médias. Lidia Carlos Silvetti et Paulette Planchette ont contribué au contrôle rédactionnel. Enfin, les auteurs remercient les traducteurs de la Division des services linguistiques et de la documentation pour le travail considérable qu'ils ont accompli.

AVERTISSEMENT

Le Rapport sur le commerce mondial et les opinions qui y sont exprimées relèvent de la seule responsabilité du Secrétariat de l'OMC. Ils ne prétendent pas refléter les vues des Membres de l'OMC. Les principaux auteurs du rapport souhaitent aussi exonérer ceux qui les ont aidés par leurs commentaires de toute responsabilité quant à d'éventuelles erreurs ou omissions.

RÉSUMÉ GÉNÉRAL

AVANT-PROPOS.....	iii
REMERCIEMENTS.....	vii
AVERTISSEMENT.....	viii
ABRÉVIATIONS ET SYMBOLES.....	xvii
RÉSUMÉ ANALYTIQUE.....	xix

I ÉVOLUTION RÉCENTE DU COMMERCE ET QUELQUES TENDANCES OBSERVÉES EN LA MATIÈRE

A TENDANCES RÉCENTES DU COMMERCE INTERNATIONAL.....	1
B TENDANCES DU COMMERCE ET QUESTIONS COMMERCIALES.....	15

II LES SUBVENTIONS, LE COMMERCE ET L'OMC

A INTRODUCTION.....	47
B DÉFINITION DES SUBVENTIONS.....	49
C ÉCONOMIE DES SUBVENTIONS.....	59
D QUELQUES OBJECTIFS DÉCLARÉS DES SUBVENTIONS PUBLIQUES.....	71
E INCIDENCE DES SUBVENTIONS.....	123
F LES SUBVENTIONS ET L'OMC.....	213

BIBLIOGRAPHIE.....	239
--------------------	-----

NOTES TECHNIQUES.....	253
-----------------------	-----

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	iii
REMERCIEMENTS.....	vii
AVERTISSEMENT	viii
ABRÉVIATIONS ET SYMBOLES	xvii
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	xix

I ÉVOLUTION RÉCENTE DU COMMERCE ET QUELQUES TENDANCES OBSERVÉES EN LA MATIÈRE

A TENDANCES RÉCENTES DU COMMERCE INTERNATIONAL

1. Introduction: La croissance du commerce et de la production a été moins rapide en 2005 que l'année précédente	1
2. Croissance du commerce et de la production en 2005	2
3. Évolution du commerce réel des marchandises par région en 2005.....	6
4. Commerce des marchandises et des services commerciaux en valeur nominale en 2005.....	7

GRAPHIQUES

Graphique 1	Prix à l'importation des principaux groupes de produits dans certaines économies, 2005	4
Graphique 2	Part des combustibles et des autres produits miniers dans les exportations mondiales de marchandises, 1970-2005.....	5
Graphique 3	Prix réel du pétrole et part de l'Afrique et du Moyen-Orient dans les exportations mondiales de marchandises, 1970-2005.....	5
Graphique 4	Part des produits agricoles dans les exportations mondiales de marchandises, 1950-2005	8
Graphique 5	Exportations de marchandises et de services commerciaux de l'Europe, en valeur nominale, en euros et en dollars, 2003-05.....	9

TABLEAUX

Tableau 1	Évolution du commerce et de la production au niveau mondial, 2002-05.....	2
Tableau 2	PIB et commerce des marchandises, par région, 2004-05	6
Tableau 3	Exportations mondiales de marchandises et de services, commerciaux, 2005	7

APPENDICE GRAPHIQUE

App Graphique 1	Part dans le commerce mondial des marchandises et des services commerciaux, par région, 2005....	11
-----------------	--	----

APPENDIX TABLEAUX

App Tableau 1	Commerce mondial des marchandises, par région et pour certains pays, 2005	12
App Tableau 2	Commerce mondial des services commerciaux, par région et pour certains pays, 2005.....	13

B QUELQUES TENDANCES ET QUESTIONS COMMERCIALES

1. Le commerce des textiles et des vêtements.....	15
2. Recettes et paiements internationaux au titre des redevances et des droits de licence, 1995-2004	23
3. Évolution du commerce des PMA	27
4. Impact des catastrophes naturelles et des actes terroristes sur les courants d'échanges internationaux	33

GRAPHIQUES

Graphique 1	Importations de textiles et de vêtements des États-Unis, par pays et par région, en 2005	17
Graphique 2	Importations de textiles et de vêtements de l'Union européenne (25), par pays et par région, janvier-octobre 2005.....	17
Graphique 3	Structure des importations de textiles des États-Unis, par région, 2000-05	18
Graphique 4	Structure des importations de vêtements des États-Unis, par région, 2000-05.....	18
Graphique 5	Production de textiles et de vêtements des États-Unis, 2001-05	19

Graphique 6	Production de textiles et de vêtements de l'Union européenne (25), 2001-05	19
Graphique 7	Recettes et paiements au titre des redevances et des droits de licence par pays et par région, 2004.....	23
Graphique 8	Exportations et importations de marchandises des PMA, 1990-2004	28
Graphique 9	Exportations de marchandises des PMA par groupe de produits, 2003.....	28
Graphique 10	Part des importations originaires des PMA admises en franchise de droits sur certains marchés, 2003	30
Graphique 11	Exportations de services commerciaux des pays touchés par le tsunami, par secteur, 2004	35
Graphique 12	Exportations de services de voyage des États-Unis et de l'Indonésie, 1995-2004	38
Graphique 13	Exportations de services d'éducation des États-Unis, 1996-2005	39
Graphique 14	Le terrorisme comme préoccupation majeure des entreprises, 2004-05.....	41
Graphique 15	Taux de fret sur les navires porte-conteneurs pour les principales routes commerciales des États-Unis, 1999-2004	43
Graphique 16	Prix du pétrole et coûts du fret par rapport aux importations des États-Unis, 1995-2004	44
TABLEAUX		
Tableau 1	Recettes et paiements de quelques pays au titre des redevances et des droits de licence, 1995-2004	25
Tableau 2	Parts des principaux marchés dans les exportations de marchandises de PMA, 1995-2004	29
Tableau 3	Importations en franchise de droits en provenance des PMA sur les marchés des pays développés, 2003.....	30
Tableau 4	Effet estimé du tsunami sur la croissance économique, 2005.....	34
Tableau 5	Croissance du PIB réel après certains chocs du côté de l'offre.....	40
ENCADRÉS		
Encadré 1	Exemples de mesures de politique commerciale appliquées dans le secteur des textiles en 2005 ...	21
Encadré 2	Les ouragans aux États-Unis	36
BIBLIOGRAPHIE		45
II LES SUBVENTIONS, LE COMMERCE ET L'OMC		
A	INTRODUCTION.....	47
B	DÉFINITION DES SUBVENTIONS	
	1. Définition des subventions: questions conceptuelles	49
	2. Définition des subventions dans les sources de données nationales et internationales.....	51
	3. La définition des subventions dans le cadre de l'OMC.....	55
C	L'ÉCONOMIE DES SUBVENTIONS	
	1. Introduction.....	59
	2. Marchés parfaits.....	60
	3. Défaillances du marché.....	63
	4. Implications pour le système commercial multilatéral.....	68
D	QUELQUES OBJECTIFS DÉCLARÉS DES SUBVENTIONS PUBLIQUES	
	1. Développement industriel	72
	2. Innovation et soutien des champions nationaux.....	91
	3. Redistribution.....	98
	4. Protection de l'environnement.....	109
	5. Autres objectifs.....	115
	6. Conclusions.....	119

E	INCIDENCE DES SUBVENTIONS	
1.	Vue de l'ensemble.....	124
2.	Incidence des subventions dans l'agriculture	135
3.	Industrie	176
4.	Services.....	199
F	LES SUBVENTIONS ET L'OMC	
1.	Introduction.....	213
2.	Évolution des règles relatives aux subventions dans le cadre du GATT/de l'OMC	213
3.	Assujettissement de l'utilisation des subventions à des disciplines dans le système commercial multilatéral - L'Accord SMC	221
4.	Les subventions destinées à poursuivre des stratégies de développement et les dispositions de l'OMC	230
5.	Les subventions et le Programme de Doha pour le développement	235
6.	Résumé.....	237
	BIBLIOGRAPHIE	239
	GRAPHIQUES	
Graphique 1	PIB par habitant (en termes de PPA) des membres de l'Union européenne (15) 1995 et 2004.....	107
Graphique 2	MGS totale consolidée et MGS totale courante, 1995-2001	150
Graphique 3	Le soutien interne et ses différents éléments, 1995-2001	151
Graphique 4	Composition du soutien interne des 10 Membres qui en accordent le plus, 1995-2001 ou années disponibles.....	152
Graphique 5	Composition de la MGS par produit, 2001	153
Graphique 6	Subventions à l'exportation en pourcentage de la valeur de la production agricole pour certains pays, 1995-2001	155
Graphique 7	Niveau total des engagements en matière de subventions à l'exportation et dépenses budgétaires totales, 1995-2000	156
Graphique 8	Part des dépenses de certains pays au titre des subventions à l'exportation par produit pour certaines années.....	157
Graphique 9	Ventilation par produit des garanties de crédit à l'exportation pour les produits agricoles, États-Unis, 2002.....	160
Graphique 10	Expéditions mondiales d'aide alimentaire par donateur, 1995-2003	165
Graphique 11	Estimation du soutien aux producteurs, 1986-2004	168
Graphique 12	Composition de l'ESP des pays membres de l' OCDE, 1986-2004	169
Graphique 13	Notifications concernant les subventions aux pêcheries ayant un objectif environnemental déclaré.....	188
Graphique 14	Soutien de l'Union européenne (15) au tourisme par objectif	207
	TABLEAUX	
Tableau 1	Instruments utilisés dans les zones franches industrielles ou autres "zones spéciales", d'après les rapports d'examen des politiques commerciales	87
Tableau 2	Dépenses de R-D en pourcentage du PIB, 2000-03.....	93
Tableau 3	Dépenses de R-D financées par l'État en pourcentage du PIB, 1999-2003	94
Tableau 4	Principaux mécanismes permettant d'assurer l'accès universel.....	104
Tableau 5	Objectifs déclarés pour un échantillon de subventions à visée écologique.....	115
Tableau 6	Évolution à long-terme du niveau des subventions dans les pays développés, 1950-2004	127
Tableau 7	Aperçu des subventions au niveau mondial par rapport aux dépenses publiques et au PIB, 1998-2002	128
Tableau 8	Dépenses au titre des subventions d'après différentes sources, 1998-2002.....	130
Tableau 9	Répartition sectorielle des subventions notifiées par certains Membres de l'OMC, moyenne annuelle, 1999-2002	132
Tableau 10	Répartition des paiements directs par bénéficiaire dans l'Union européenne (15), 2000.....	137
Tableau 11	Subventions à l'agriculture des États-Unis, par source de données, 1995-2001	144

Tableau 12	Subventions à l'agriculture de l'Union européenne (15), par source de données, 1995-2001	148
Tableau 13	Notification des restitutions à l'exportation de l'UE au titre de l'Accord sur l'agriculture et de l'Accord SMC, 2001	149
Tableau 14	Membres accordant le plus de soutien interne, 1995-2001	151
Tableau 15	Soutien interne total et MGS en pourcentage de la valeur totale de la production agricole de certains Membres de l'OMC	153
Tableau 16	Dépenses au titre des subventions à l'exportation, 1995-2000.....	155
Tableau 17	Crédits à l'exportation à long terme accordés pour les produits agricoles par les pays membres de l'OCDE, 1998-2002.....	159
Tableau 18	Garanties de crédit à l'exportation par les États-Unis pour les produits agricoles, 1995-2002.....	160
Tableau 19	Exportations de blé de l'Australie et du Canada, pour certaines années.....	162
Tableau 20	Aide alimentaire mondiale, 2001-04	167
Tableau 21	Estimations du soutien aux producteurs dans certains pays de l'OCDE, 2004	169
Tableau 22	Australie: aide budgétaire par secteur, 1995/96 - 2003/04.....	177
Tableau 23	Union européenne (15): aides d'État, 1992-2004	178
Tableau 24	Aides d'État de l'Union européenne (15) et des nouveaux États membres, 2004	178
Tableau 25	Australie: aide budgétaire à l'industrie par activité visée, 2002-03	181
Tableau 26	Union européenne (15): part des aides d'État visant des objectifs horizontaux dans le total des aides d'État, 2000-03 et 2004.....	181
Tableau 27	Australie: aide budgétaire par secteur d'activité, 2003-04	182
Tableau 28	Subventions aux pêcheries notifiées officiellement à des organisations internationales (OMC, OCDE et APEC).....	184
Tableau 29	Subventions aux pêcheries dans l'Union européenne (15), 2002-03.....	187
Tableau 30	Subventions aux pêcheries de l'Union européenne (15) en pourcentage de la valeur totale débarquée	187
Tableau 31	Subventions aux pêcheries en Australie, 2000-03	188
Tableau 32	Producteurs, exportateurs et importateurs de charbon, 2004.....	189
Tableau 33	Union européenne (15): montant total des aides autorisées au secteur du charbon, 1994-2000	190
Tableau 34	Renseignements sur les subventions contenus dans les rapports d'examen des politiques commerciales des Membres, par région et par secteur, 1995-2004.....	200
Tableau 35	Renseignements sur les subventions contenus dans les rapports d'examen des politiques commerciales des Membres, par région et par instrument, 1995-2004	200
Tableau 36	Fonds de service universel dans certains pays d'Amérique latine	204
Tableau 37	Subventions au tourisme par région et par objectif déclaré.....	206
Tableau 38	Subventions aux services financiers par objectif et par région	208
Tableau 39	Formes de subventions au secteur financier	209
Tableau 40	Récapitulatif des prorogations approuvées pour les subventions à l'exportation	232
ENCADRÉS		
Encadré 1	Instruments de subventionnement possibles dans le secteur bancaire.....	51
Encadré 2	Effets des subventions à la production sur le commerce.....	60
Encadré 3	Subvention à l'exportation dans le cas d'un grand pays	61
Encadré 4	Rendements d'échelle et subventions	64
Encadré 5	Externalités et subventions	66
Encadré 6	L'aide à l'exportation dans les pays Membres de l'OMC	77
Encadré 7	Arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation	81
Encadré 8	Le "Supercouloir multimédia" en Malaisie.....	95
Encadré 9	Politique commerciale stratégique: les rivalités dans les secteurs des semi-conducteurs et de l'aéronautique civile.....	96
Encadré 10	Tarifs de l'eau par tranches.....	102
Encadré 11	Fonds de services universels dans le secteur des télécommunications: le cas du Chili.....	105
Encadré 12	Le mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC.....	123
Encadré 13	Note technique sur la compilation des données quantitatives figurant dans les notifications présentées à l'OMC conformément à l'Accord SMC	126

Encadré 14	Objectifs communs des Ministres de l'agriculture de l'OCDE	136
Encadré 15	Notification à l'OMC des subventions agricoles au titre de l'Accord sur l'agriculture	141
Encadré 16	Contestation de notifications des subventions agricoles	142
Encadré 17	Subventions aux pêcheries au Sénégal	186
APPENDICE TABLEAUX		
App Tableau 1	Subventions, dépenses publiques et PIB, 1998-2002	133
App Tableau 2	Subventions accordées par les administrations publiques et par l'administration centrale dans certains pays, en 2003	134
App Tableau 3	MGS totale consolidée finale par Membre.....	174
App Tableau 4	Utilisation des dépenses budgétaires notifiée pour chaque produit, en monnaie nationale et en pourcentage du niveau d'engagement annuel correspondant, pour certain Membres et pour la dernière année disponible	175
App Tableau 5	Notifications présentées à l'OMC au titre de l'Accord SMC: total des subventions horizontales et des subventions à l'industrie, 1995-2002	193
App Tableau 6	Brésil: subventions par secteur, 1999-2003	194
App Tableau 7	Colombia: subventions par secteur, 1998-2002.....	194
App Tableau 8	Notifications présentées à l'OMC au titre de l'Accord SMC: subventions horizontales et subventions à l'industrie, 1995-2002.....	195
App Tableau 9	Union européenne (15): aides d'État horizontales et sectorielles, 2000-03	197
App Tableau 10	Union européenne (25): part des aides d'État par secteur, 2004.....	198
NOTES TECHNIQUES.....		253

ABRÉVIATIONS ET SYMBOLES

AGCS	Accord général sur le commerce des services
AGOA	African Growth and Opportunity Act (Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique)
ALEAC	Accord de libre-échange de l'Amérique centrale
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
APD	Aide publique au développement
ATV	Accord sur les textiles et les vêtements
AWB	Australian Wheat Board (Office australien du blé)
BDE	Base de données sur l'environnement
BRI	Banque des règlements internationaux
c.a.f.	coût, assurance, fret
CAA	Convention relative à l'aide alimentaire
CBO	Congressional Budget Office (Bureau du budget du Congrès des États-Unis)
CCB	Commission canadienne du blé
CCC	Commodity Credit Corporation (Société de crédit pour les produits de base)
CEI	Communauté d'États indépendants
CITA	Committee on the Implementation of the Textiles Agreement (Comité pour la mise en œuvre de l'Accord sur les textiles)
CNCAS	Caisse nationale de Crédit Agricole du Sénégal
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CO ₂	Dioxyde de carbone
CRTC	Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
CTCI	Classification type pour le commerce international
DSNU	Division de statistique de l'ONU
EAS	Essential Air Service (Services aériens essentiels)
ECE	Entreprises commerciales d'État
écu	European Currency Unit (Unité monétaire européenne)
EGC	Équilibre général calculable
ESC	Estimation du soutien aux consommateurs
ESP	Estimation du soutien aux producteurs
ESSG	Estimation du soutien aux services d'intérêt général
EST	Estimation du soutien total
EU	États-Unis
EWG	Environmental Working Group (Groupe de travail sur l'environnement)
EXIM	Banque Export-Import des États-Unis
f.a.b.	franco à bord
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAOSTAT	Banque de données statistiques de la FAO
FCFA	Franc de la Communauté financière africaine
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FMI	Fonds monétaire international
FPE	Fonds de promotion économique
FSU	Fonds de service universel
GAO	General Accounting Office (Office général de comptabilité)
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GFS	Government Finance Statistics Yearbook
GTAP	Global Trade Analysis Project
IEA	Institute of Economic Affairs (Institut des affaires économiques)
IED	Investissement étranger direct
IMF	Institutions de microfinancement
ISPS	(Code ISPS) Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires

MDC	Multimedia Development Corporation (Société de développement du multimédia)
MGS	Mesure globale du soutien
MIDP	Motor Industry Development Program (Programme de développement de l'industrie automobile)
MITI	Ministry of International Trade and Industry (Ministère du commerce extérieur et de l'industrie)
MSC	Super corridor multimédia du gouvernement malaisien
NASA	National Aeronautics and Space Administration (Administration nationale de l'aéronautique et de l'espace)
NEXI	Nippon Export and Investment Insurance
NPF	Nation la plus favorisée
NTT	Nippon Telephone and Telegraph
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OEA	Observatoire européen de l'audiovisuel
OMI	Organisation maritime internationale
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PAC	Politique agricole commune
PAM	Programme alimentaire mondial
PC	Productivity Commission (Commission australienne de la productivité)
PCP	Politique commune de la pêche
PFC	Production Flexibility Contracts (contrats de flexibilité de la production)
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPA	Parité de pouvoir d'achat
RAIU	Réserve alimentaire internationale d'urgence
R-D	Recherche-développement
SACE	Servizi Assicurativi del Commercio Estero
SGPC	Système global de préférences commerciales
SMC	Subventions et mesures compensatoires
SPM	Soutien des prix du marché
TI	Technologies de l'information
TRIA	Terrorism Risk Insurance Act (Loi sur l'assurance des risques liés au terrorisme)
TSD	Traitement spécial et différencié
UE	Union européenne
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
ZFI	Zones franches industrielles

Les symboles suivants sont utilisés dans la présente publication:

...	non disponible.
0	le chiffre est de zéro ou a été arrondi à zéro.
-	sans objet.
\$	dollars des États-Unis
€	euro
T1, T2, T3, T4	1er trimestre, 2ème trimestre, 3ème trimestre, 4ème trimestre.

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le Rapport sur le commerce mondial 2006 débute par un résumé succinct des principales tendances du commerce international établi sur la base du rapport publié par le Secrétariat en avril. Viennent ensuite de brèves observations analytiques sur certaines questions commerciales d'actualité, qui concernent, cette année, l'évolution récente du commerce des textiles et des vêtements, l'évolution des paiements internationaux au titre des redevances et des droits de licence, l'évolution du commerce des pays les moins avancés et les effets des catastrophes naturelles et des actes de terrorisme sur les courants d'échanges internationaux. Le Rapport 2006 a pour thème central les subventions, et en particulier la façon dont elles sont définies, ce que la théorie économique peut nous apprendre à leur sujet, les raisons pour lesquelles les pouvoirs publics y ont recours, les principaux secteurs dans lesquels elles sont accordées, et le rôle de l'Accord sur l'OMC dans leur réglementation dans le cadre du commerce international.

I. ÉVOLUTION RÉCENTE DU COMMERCE ET QUELQUES TENDANCES OBSERVÉES EN LA MATIÈRE

Évolution du commerce en 2005

En 2005, le ralentissement de l'expansion du commerce mondial observé depuis le milieu de l'année 2004 a cessé et la tendance s'est inversée au deuxième trimestre. La croissance réelle annuelle des exportations mondiales de marchandises a été en moyenne de 6 pour cent en 2005, après avoir atteint un taux exceptionnel de 9,5 pour cent l'année précédente. Les principaux pays développés importateurs nets de pétrole – UE (25), États-Unis et Japon – ont vu la croissance de leurs importations ralentir nettement. Les importations chinoises ont progressé beaucoup moins vite que l'année précédente, malgré la vigueur de l'économie. Les régions et pays exportateurs de combustibles et d'autres produits minéraux, qui ont beaucoup bénéficié de l'évolution relative des prix, ont fortement accru leurs importations. Selon des données provisoires, les importations de la Communauté d'États indépendants (CEI), de l'Amérique du Sud et de l'Amérique centrale, de l'Afrique et du Moyen-Orient ont augmenté au moins deux fois plus vite que le commerce mondial.

Les fortes variations des prix relatifs ont eu un impact majeur sur l'évolution du commerce en termes nominaux en 2005. Les prix des combustibles et des métaux ont augmenté d'environ un tiers cette année-là, tandis que ceux de nombreux produits agricoles et manufacturés n'ont que légèrement progressé ou sont restés stables. Les prix mondiaux des marchandises ont nettement moins augmenté en moyenne que l'année précédente, grâce surtout à la décélération des prix des produits manufacturés, qui représentent à peu près les trois quarts du commerce des marchandises.

En raison des fortes variations des prix relatifs enregistrées au cours des deux dernières années, la part des combustibles dans le commerce total des marchandises a atteint en 2005 son plus haut niveau depuis 20 ans. Parallèlement, l'évolution des prix a accentué la tendance à la baisse à long terme de la part des produits agricoles dans le commerce mondial des marchandises qui est tombée à un niveau historique de moins de 8 pour cent alors qu'au début des années 50, elle dépassait 40 pour cent.

Les exportations mondiales de marchandises ont augmenté de 13 pour cent, dépassant pour la première fois la barre des 10 000 milliards de dollars. L'évolution sur le marché pétrolier a été le principal facteur de la forte hausse des exportations en Afrique, dans la CEI et au Moyen-Orient. En 2005, les parts de l'Afrique et du Moyen-Orient dans les exportations mondiales de marchandises ont atteint leur plus haut niveau depuis le milieu des années 80. L'Europe, qui arrive au premier rang des grandes régions géographiques sur le plan commercial, a enregistré de loin la plus faible croissance des exportations et des importations. La croissance nominale du commerce en Amérique du Nord a modérément ralenti et a été plus ou moins équivalente à celle du commerce mondial. La croissance du commerce des marchandises en Asie a dépassé en moyenne celle du commerce mondial, mais on a observé de grandes variations dans les résultats à l'exportation de la Chine et des autres puissances commerciales asiatiques.

Les exportations de services commerciaux ont augmenté de 11 pour cent, atteignant 2 400 milliards de dollars en 2005. Cette expansion en dollars a été sensiblement inférieure à celle de l'année précédente, tout en étant légèrement supérieure à la croissance moyenne enregistrée sur la période 2000-2005. En Asie, la croissance du commerce des services commerciaux a été supérieure à la moyenne mondiale, tandis qu'en Amérique du Nord, elle est restée légèrement inférieure. Les exportations de services commerciaux en Europe ont augmenté de 7 pour cent en 2005, soit un taux inférieur de plus de moitié à celui de l'année précédente. Cette décélération en moyenne annuelle du commerce des services en Europe est due pour l'essentiel à l'évolution des taux de change des monnaies européennes par rapport au dollar des États-Unis au cours des deux dernières années.

Évolution du commerce des textiles et des vêtements

Le commerce international des textiles et des vêtements est entré dans une nouvelle phase après l'expiration de l'Accord sur les textiles et les vêtements en 2005. Cela impliquera probablement des changements structurels à long terme mais la situation générale du marché n'a pas beaucoup évolué dans l'UE et aux États-Unis en 2005.

Il est probable que l'élimination progressive des contingents de textiles et de vêtements renforcera la tendance foncière au remplacement, dans les pays à revenu élevé, de la production nationale, par les produits en provenance des pays à faible revenu, en particulier la Chine. Toutefois, la suppression des contingents a eu une incidence additionnelle limitée sur la production, l'emploi et les prix dans les secteurs des textiles et des vêtements de l'UE et des États-Unis en 2005. Cela tient en partie au fait que la forte hausse des importations en provenance de certains fournisseurs a été en partie compensée par une réduction des importations en provenance des économies à revenu élevé d'Asie de l'Est et par de nouvelles limitations des exportations de la Chine vers ces marchés. À l'exception de la production de vêtements de l'UE, les baisses de production observées au cours des années précédentes se sont poursuivies sans globalement s'accroître. Le recul de l'emploi dans le secteur ne s'est pas accéléré et les prix des textiles et des vêtements dans l'UE et aux États-Unis sont dans l'ensemble restés stables, comme les années précédentes.

Toutefois, les parts des ventes de textiles et de vêtements sur les marchés des États-Unis et de l'UE ont évolué en 2005.

Les expéditions vers l'UE et les États-Unis de certains grands fournisseurs qui bénéficiaient du système de contingents régi par l'ATV ont été en partie remplacées par des approvisionnements plus importants auprès d'autres sources, en particulier la Chine, l'Inde, la Turquie et la Bulgarie. Les économies en développement à revenu élevé d'Asie de l'Est ont enregistré de fortes diminutions à deux chiffres de leurs expéditions à destination des marchés de l'UE et des États-Unis. La plupart des fournisseurs préférentiels ont eu tendance à perdre des parts de marché, mais on a pu observer des variations importantes dans l'évolution des expéditions. Sur le marché des États-Unis, les fournisseurs bénéficiant de l'AGOA et de l'ALENA ont vu leurs expéditions augmenter fortement en 2005. Les importations de l'UE(25) en provenance de l'Afrique subsaharienne, du Maroc et du Bangladesh ont beaucoup diminué au cours des dix premiers mois de 2005.

Évolution des paiements internationaux au titre des redevances et droits de licence, 1995-2004

La structure des recettes et paiements internationaux au titre des redevances et des droits de licence a quelque peu évolué au cours de la dernière décennie. Les pays développés continuent d'occuper une position dominante (bien que leurs parts aient varié) du point de vue tant des recettes que des paiements, tandis que les pays d'Asie de l'Est sont devenus plus actifs, en particulier en ce qui concerne les paiements.

Au niveau mondial, les recettes (et les paiements) au titre des redevances et des droits de licence ont, d'après les estimations, augmenté plus rapidement que les exportations mondiales de services commerciaux sur la période allant de 1995 à 2004, et ont contribué pour 5 à 6 pour cent au commerce mondial des services commerciaux en 2004. La part dominante détenue par les États-Unis dans les recettes mondiales au titre des redevances et des droits de licence a diminué du fait que les revenus tirés de cette source par l'UE et le Japon ont augmenté plus rapidement que ceux des États-Unis. Les paiements de redevances et de droits de licence continuent d'avoir lieu principalement entre pays développés. Le Japon est devenu bénéficiaire net dans cette catégorie de services depuis 2003, à la suite d'une augmentation des investissements à l'étranger.

Les paiements de redevances et de droits de licence ont lieu principalement entre sociétés affiliées, ce qui explique pourquoi les paiements effectués par les économies d'Asie de l'Est sont relativement importants, car ils reflètent un niveau élevé d'investissement étranger direct et d'intégration dans les réseaux de production mondiaux. Parmi les pays en développement, Singapour, la Chine et la République de Corée ont fortement accru leurs paiements de redevances et droits de licence ces dernières années. Les paiements agrégés de ces trois pays dépassent ceux du Japon depuis 2003. Les paiements effectués par des pays en développement hors Asie de l'Est ont représenté moins de 4 pour cent des paiements mondiaux en 2004.

Évolution du commerce des pays les moins avancés, 1995-2004

Les pays les moins avancés (PMA) ont accru la part qu'ils détiennent dans le commerce mondial ces dernières années, mais ils contribuent toujours pour un très faible pourcentage au commerce total. Quelques-uns d'entre eux sont à l'origine de l'essentiel des exportations. Les pays en développement importent un pourcentage croissant de produits des PMA.

La part des PMA dans le commerce mondial des marchandises a augmenté en termes absolus depuis 1990, et de manière particulièrement forte ces trois dernières années. Malgré cela, les PMA en tant que groupe n'ont contribué que pour 0,6 pour cent aux exportations mondiales et pour 0,8 pour cent aux importations mondiales en 2004. Le profil commercial des PMA varie beaucoup d'un pays à l'autre. Deux d'entre eux sont à l'origine de 35 pour cent des exportations totales du groupe. À l'inverse, les 13 PMA arrivant en dernière position pour ce qui est de la valeur des exportations ont contribué pour moins de 1 pour cent à la totalité des exportations des PMA en 2004. L'absence de diversification des produits reste un problème pour la plupart de ces pays.

Un aspect intéressant de l'évolution des échanges des PMA est la diminution progressive de l'importance des marchés des pays développés pour les exportations des PMA. En 1995, l'UE(15) et les États-Unis absorbaient pratiquement 60 pour cent des exportations totales des PMA. En 2004, ce chiffre est tombé à 52 pour cent et la Chine est désormais le troisième principal marché d'exportation pour les PMA.

Depuis longtemps, la communauté internationale aspire à ce que tous les produits originaires des PMA bénéficient d'un accès en franchise de droits et sans contingent aux marchés des pays développés. Des progrès sont actuellement accomplis dans les pays développés et dans certains pays en développement, mais il reste encore beaucoup à faire.

À l'heure actuelle, l'objectif de l'octroi d'un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent aux PMA n'a pas encore été atteint, en dépit du nouvel élan donné par les objectifs du Millénaire pour le développement. D'après des données de 2003, 27,6 pour cent des exportations totales des PMA demeurent passibles de droits, qui sont imposés pour 61 pour cent par des pays développés et pour les 39 pour cent restants par des pays en développement.

Les États-Unis et le Japon absorbent la majeure partie des exportations passibles de droits des PMA, leurs parts s'élevant à 53 pour cent et 7 pour cent respectivement. Dans le cas du Japon, 90 pour cent des importations passibles de droits sont des importations de pétrole, auxquelles s'applique un équivalent *ad valorem* de moins de 1 pour cent. Une analyse plus approfondie de la situation aux États-Unis montre que six PMA (Bangladesh, Cambodge, Laos, Maldives, Myanmar et Népal) fournissant 37 pour cent des importations totales représentent également 92 pour cent des importations passibles de droits totales. L'annexe F de la Déclaration de la sixième Conférence ministérielle de l'OMC renferme l'engagement pris par les Membres développés de l'OMC d'accorder un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent aux PMA d'ici à 2008. Les Membres se sont engagés, au cas où ils auraient des difficultés à réaliser cet objectif, à accorder un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour au moins 97 pour cent des produits inscrits dans leur liste tarifaire.

Les conditions d'accès des exportations des PMA aux marchés des pays en développement sont déterminées par le profil des droits NPF, étant donné que seuls quelques pays en développement, comme la Chine, accordent un accès aux marchés non réciproque. Certains pays en développement ont préconisé un renforcement du Système global de préférences commerciales (SGPC), qui prévoit l'octroi de préférences commerciales entre

pays en développement. Une nouvelle série de négociations sur le SGPC a été lancée lors de la XI^{ème} session de la CNUCED qui s'est tenue au Brésil en 2004, mais le processus de négociation n'a pas encore progressé.

Impact des catastrophes naturelles et des actes terroristes sur les échanges internationaux

Une analyse de l'impact des récentes catastrophes naturelles indique que, si la souffrance humaine et les dégâts localisés peuvent être considérables et les effets immédiats sur certaines branches de production importants, ces événements ont au plan économique un impact à court terme et généralement minime sur le commerce et la croissance.

L'impact des catastrophes naturelles sur les échanges internationaux dépend de l'importance du secteur exportateur dans la zone dévastée et de son degré d'intégration dans l'économie mondiale. À l'échelle nationale, une catastrophe peut avoir des effets indirects supplémentaires si elle provoque un ralentissement de l'activité macro-économique. Les exportations peuvent diminuer parce que les dommages matériels causés par la catastrophe désorganisent fortement la production dans certains grands secteurs d'exportation. Il se peut que des installations de production soient fermées, que des intrants importants deviennent rares, que des services collectifs essentiels soient désorganisés ou qu'il y ait un blocage des transports. Il se peut cependant que les importations augmentent pour compenser l'insuffisance de la production locale. Les efforts de reconstruction peuvent aussi exiger un apport considérable de biens et services étrangers, ce qui ferait généralement augmenter les importations. Globalement, l'impact d'une catastrophe sur le commerce international est localisé et temporaire.

Ces conclusions ont apparemment été confirmées par ce qui s'est passé à l'occasion du tsunami qui a eu lieu dans l'océan Indien à la fin de décembre 2004 et de l'ouragan Katrina qui a frappé les États-Unis en août 2005. Le tsunami de l'océan Indien a gravement affecté cinq pays – Inde, Indonésie, Maldives, Sri Lanka et Thaïlande – et a causé la mort ou la disparition de centaines de milliers de personnes. Mais l'impact macro-économique n'a pas été perceptible. Il n'y a que pour les Maldives, le plus petit des pays affectés, que l'on attend un recul de la croissance en 2005 par rapport aux prévisions établies avant le tsunami. Le commerce des marchandises a continué de croître en 2005 dans quatre des pays les plus affectés, à des taux à deux chiffres pour certains d'entre eux.

Au départ, on s'inquiétait beaucoup de l'effet du tsunami sur le tourisme mais la dernière évaluation en date brosse un tableau moins pessimiste. Sur les neuf premiers mois de 2005, les arrivées de touristes internationaux ont en fait augmenté au Sri Lanka par rapport à la même période de 2004. En ce qui concerne la Thaïlande, pour les six premiers mois de 2005, les arrivées de touristes internationaux n'ont baissé que de 6 pour cent. L'impact n'a été sérieux que dans le cas des Maldives. Pour toutes ces destinations, il apparaît que le principal obstacle n'est pas la répugnance des touristes étrangers à retourner dans la région. C'est plutôt le rythme de la reconstruction qui n'a pas suivi la reprise de la demande.

Il est probable que les pertes combinées des ouragans Katrina et Rita seront plus importantes que les dommages provoqués par l'ouragan Andrew et les attaques terroristes du 11 septembre 2001. D'après des estimations du Bureau du budget du Congrès des États-Unis, la valeur des installations de production détruites par Katrina et Rita se situera entre 70 milliards et 130 milliards de dollars. Mais cela ne semble pas avoir eu d'incidence perceptible sur la croissance économique des États-Unis, qui a atteint 4,1 pour cent au troisième trimestre, soit une croissance supérieure de 1 point de pourcentage entier à celle du deuxième trimestre.

L'une des préoccupations immédiates a été l'impact sur le secteur énergétique étant donné que le Golfe du Mexique fournit presque 2 pour cent du pétrole brut mondial. Les prix du pétrole brut ont grimpé à plus de 70 dollars le baril, tandis que les prix de l'essence dans certaines régions des États-Unis ont dépassé 3 dollars le gallon. Toutefois, cette flambée n'a pas duré et les prix sont ensuite repassés au-dessous de leurs niveaux de fin août-début septembre. Il y a eu quelques répercussions sur le volume et la valeur des importations de pétrole des États-Unis mais elles restent relativement limitées par rapport à la valeur annuelle des importations des États-Unis.

En général, les actes terroristes affectent des secteurs déterminés, en particulier le tourisme, mais leur effet est généralement localisé et temporaire. Il se peut que le coût des échanges augmente en raison des préoccupations concernant le terrorisme, mais de nombreux gouvernements prennent des mesures pour atténuer cet effet.

Le terrorisme international semble être à l'heure actuelle l'une des plus grandes préoccupations de la communauté internationale. Outre les pertes immédiates, les attentats à la bombe de Madrid, Londres et Bali ont eu sur certains secteurs, tels que le tourisme et la vente de détail, des effets particulièrement défavorables, bien que temporaires. Ces événements ne semblent pas avoir eu de conséquences durables pour la croissance commerciale et économique globale des pays.

Si les risques terroristes persistent, les coûts des transactions internationales augmenteront, essentiellement à cause de la hausse des primes d'assurance et du renforcement des mesures de sécurité aux frontières et dans les ports et les aéroports. L'incidence globale de l'augmentation des coûts des transactions sur le commerce d'un pays dépend de son degré d'ouverture commerciale, de ses principaux partenaires commerciaux, de la composition des biens et des services échangés et de leurs modes de fourniture respectifs. Par exemple, d'après une étude, la part des frais de transport et d'assurance dans la valeur peut aller d'environ 1 pour cent pour les produits pharmaceutiques à plus de 23 pour cent pour les engrais bruts. L'exportation de services, d'éducation notamment, peut devenir plus difficile en raison, par exemple, des difficultés réelles ou perçues d'obtention des visas.

À la suite des récents actes de terrorisme, les compagnies d'assurances et de réassurances ont imposé des clauses d'exclusion du terrorisme étendues. En réponse à un relèvement des primes et à une demande accrue, divers mécanismes d'assurance ou de réassurance contre le terrorisme, associant le public et le privé et offrant une couverture plus large, ont été mis en place dans un certain nombre de pays. Les préoccupations actuelles touchant au terrorisme international se traduisent également par un allongement des délais de livraison des produits échangés et par des coûts additionnels liés à des mesures de sécurité spécifiques, en particulier dans les transports aérien et maritime. Toutefois, la coopération internationale visant à assurer la sécurité tout en minimisant les répercussions sur le commerce s'est intensifiée et de nombreuses initiatives ont été prises, comme la mise en place de systèmes informatiques pour accélérer le dédouanement dans les ports.

II. LES SUBVENTIONS ET LE COMMERCE INTERNATIONAL

Les pouvoirs publics recourent aux subventions pour de nombreuses raisons, dont certaines sont plus faciles à comprendre et à défendre que d'autres.

On accorde des subventions pour mettre en place des infrastructures, aider des industries en difficulté ou favoriser la création de nouvelles industries, promouvoir la recherche et acquérir de nouvelles connaissances, redistribuer les revenus, aider les consommateurs pauvres, et atteindre divers autres objectifs. L'analyse économique nous montre que certains de ces objectifs peuvent être atteints de la manière la plus efficiente à l'aide de subventions. La théorie nous montre aussi que les subventions peuvent fausser les échanges si elles confèrent un avantage concurrentiel artificiel aux exportateurs ou aux secteurs exposés à la concurrence des importations. Pour décider de subventionner, il faut souvent prendre en considération des aspects techniques complexes sur lesquels les pouvoirs publics manquent de renseignements adéquats. Le fait qu'une subvention est considérée comme une intervention souhaitable pour corriger une défaillance du marché ou atteindre un objectif social, ou comme une distorsion indésirable des échanges est souvent fonction de qui émet le jugement. Mais l'analyse économique devrait permettre de mieux comprendre pourquoi des subventions sont accordées, de déterminer si elles sont souhaitables du point de vue du bien-être et d'évaluer les avantages d'autres formes d'intervention. Lorsque les pouvoirs publics décident d'accorder des subventions qui ne sont pas motivées par des considérations d'efficacité, l'analyse économique fondée sur une analyse du bien-être peut être d'un intérêt limité. En pareil cas, elle sert probablement davantage à rendre les responsables de l'élaboration des politiques conscients des coûts liés à la poursuite d'objectifs particuliers et de l'existence d'autres façons moins coûteuses d'y parvenir.

Du point de vue du commerce international, il y a un rapport direct entre l'intensification des préoccupations des partenaires commerciaux concernant les pratiques de subventionnement et le fait que ces interventions sont considérées comme ayant des effets spécifiques sur le commerce dans un secteur donné – autrement dit, que ces subventions confèrent aux bénéficiaires un avantage représentant une menace concurrentielle sur un marché ouvert à la concurrence internationale. Que ces subventions puissent ou non être justifiées sur le plan du bien-être national, il n'en reste pas moins que si leurs effets sur le commerce sont perçus sur le marché comme trop sérieux, il est probable qu'elles susciteront une réaction qui annihilera tout effet positif résultant de leur octroi. Les règles de l'OMC régissant les subventions tentent d'établir un juste équilibre entre deux principes potentiellement antagoniques, le droit de recourir à des subventions et la nécessité de faire en sorte que ces subventions ne perturbent ni ne faussent trop les échanges internationaux.

Comment définir les subventions

Il est bien connu que les subventions sont difficiles à définir. Elles sont généralement conçues en fonction d'objectifs spécifiques et leur portée varie considérablement.

Il n'existe pas de définition commune d'une subvention faisant autorité. Les subventions peuvent impliquer des dépenses budgétaires des pouvoirs publics. Elles peuvent reposer sur des interventions réglementaires n'ayant pas de conséquences financières directes pour le budget de l'État. Elles peuvent prendre la forme d'une fourniture par les pouvoirs publics de biens ou de services à des prix inférieurs à ceux du marché. Elles peuvent aussi simplement être vues comme le résultat de toute intervention des pouvoirs publics affectant les prix relatifs. Les définitions utilisées dans la littérature et par les autorités nationales et internationales sont généralement déterminées par l'objectif visé. Toutefois, la plupart des définitions des subventions impliquent un transfert "sans contrepartie" – c'est-à-dire sans qu'aucune contribution équivalente ne soit reçue en retour – des pouvoirs publics à une entité privée.

Les définitions des subventions font souvent une distinction entre les catégories de bénéficiaires, comme les producteurs et les consommateurs ou les nationaux et les étrangers. Il se peut aussi que les programmes de subventions limitent l'octroi d'un subventionnement à certains sous-groupes à l'intérieur de ces catégories. Plus le groupe de bénéficiaires (potentiels) est étroitement défini, plus le programme de subventions est considéré comme "spécifique". Les subventions visant une large gamme de bénéficiaires (potentiels) sont en revanche qualifiées de subventions "générales".

Les renseignements normalisés les plus complets sur les subventions sont fournis par les statistiques des comptes nationaux, qui contiennent des données concernant l'ensemble des pays. Dans ces statistiques, les subventions sont définies d'une manière assez étroite, puisqu'elles ne couvrent que les versements directs aux entreprises résidentes. D'autres sources de données de grande diffusion utilisent une définition plus large des subventions. C'est le cas notamment de l'"équivalent subvention à la production" (ESP) mis au point par l'OCDE pour quantifier le soutien interne accordé aux producteurs agricoles. L'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires définit une subvention comme étant notamment une contribution financière des pouvoirs publics qui confère un avantage au bénéficiaire. L'élément fondamental de la plupart des définitions des subventions – un transfert des pouvoirs publics sans contrepartie – est donc repris dans la définition de l'OMC, qui adopte une approche générale pour ce qui est des formes de subvention possibles, lesquelles incluent les versements directs, les avantages fiscaux, la prise en charge des dettes éventuelles et l'achat et la fourniture de biens et services (à l'exception de la fourniture d'une infrastructure générale). La définition exclut les mesures réglementaires et autres, comme la protection aux frontières, qui n'impliquent pas de transferts de ressources. Un autre aspect fondamental de la définition des subventions donnée par l'OMC est la notion de "spécificité", en vertu de laquelle seules les subventions dont la catégorie de bénéficiaires est limitée sont assujetties aux règles de l'OMC régissant les subventions.

Analyse économique des subventions

L'analyse économique nous aide à dissocier les différents effets que les subventions peuvent avoir sur les bénéficiaires, les non-bénéficiaires et l'économie dans son ensemble. En particulier, elle nous aide à comprendre les effets des subventions sur les partenaires commerciaux.

Selon l'hypothèse simplificatrice de marchés parfaits, où les marchés ne présentent aucune imperfection ni aucune défaillance, il est facile de montrer que, comme la plupart des autres interventions, une subvention présente des coûts nets en termes de bien-être et n'est pas souhaitable du point de vue du pays qui l'accorde. Lorsqu'il y a des distorsions du marché, comme c'est généralement le cas dans le monde réel, certaines raisons peuvent justifier le recours à des subventions. Le rapport passe en revue deux types de défaillance du marché – les économies d'échelle et les externalités de production positives – et montre comment les pouvoirs publics peuvent recourir aux subventions pour améliorer le bien-être national. Toutefois, il reconnaît également que les décisions relatives aux subventions peuvent refléter en totalité ou en partie la réponse des élus aux demandes de divers groupes d'intérêt, dont le soutien politique peut être crucial pour leur réussite politique.

L'ampleur et la nature des effets des subventions sur le commerce dépendent en partie du fait que le pays qui accorde celles-ci est ou non assez grand pour influencer sur le prix mondial. Si ce n'est pas le cas, les quantités mises sur le marché changeront mais pas les prix. Les subventions à la production accordées aux secteurs exposés à la concurrence à l'importation entraîneront une contraction des volumes d'échanges mondiaux car les importations seront remplacées par les produits nationaux. Par contre, les subventions à l'exportation entraîneront une expansion du commerce mondial car un plus grand nombre de produits nationaux seront vendus sur le marché mondial. Si le pays qui accorde les subventions est assez grand, les deux types de subventions entraîneront généralement une baisse des prix. Cela n'est toutefois pas forcément vrai lorsque les pouvoirs publics accordent un soutien à des secteurs caractérisés par des économies d'échelle (par exemple, les secteurs à forte intensité de RD) car, en pareil cas, les subventions peuvent aboutir à l'entrée d'un nombre excessif d'entreprises, ce qui entraîne une augmentation des prix à la consommation parce que les producteurs ne peuvent pas produire à une échelle suffisante.

Les pouvoirs publics peuvent intervenir au moyen de taxes et de subventions lorsque l'affectation des ressources sur le marché n'est pas conforme à des objectifs sociaux prédéfinis. Dans ce cas, le coût en ressources de l'intervention doit être mis en balance avec la réalisation de l'objectif prédéfini. Il est parfois possible de démontrer qu'une subvention constitue l'instrument disponible le moins coûteux en ressources. Par exemple, un droit de douane pourrait être utilisé pour atteindre un objectif de production précis car il entraînerait une hausse des prix intérieurs et inciterait les producteurs présents sur le marché protégé à augmenter la production. Les consommateurs nationaux connaîtraient une perte de bien-être en raison de l'augmentation des prix sur le marché local. Si au lieu d'un droit, une subvention à la production était accordée aux producteurs nationaux, la production nationale augmenterait mais les consommateurs nationaux n'auraient pas à payer un prix plus élevé.

Pourquoi les pouvoirs publics subventionnent

Les objectifs que les pouvoirs publics s'efforcent d'atteindre en accordant des subventions sont notamment le développement industriel, l'innovation et la promotion stratégique des industries, l'ajustement à l'évolution des circonstances économiques, une redistribution des revenus ou du pouvoir d'achat, la protection de l'environnement et certains objectifs autres qu'économiques. Dans le rapport, ces objectifs seront examinés du point de vue d'approches alternatives et par rapport à l'efficacité économique et à d'autres considérations.

Développement industriel

Les subventions visant à promouvoir le développement industriel pourraient être justifiées par le fait que le fonctionnement des marchés est entravé par des obstacles à l'information et des problèmes de coordination.

Les responsables de l'élaboration des politiques dans les pays en développement considèrent souvent les subventions comme un instrument utile pour développer certaines industries, c'est-à-dire dans ce contexte certaines activités dans les secteurs agricole et industriel ou dans le secteur des services. Cet objectif de développement a souvent été lié à ce qu'il est convenu d'appeler l'argument de l'industrie naissante, autrement dit à l'idée que, face à des pays plus développés, les pays moins développés ne peuvent pas développer de nouvelles industries sans intervention de l'État. Si la variante la plus connue de l'argument classique de l'industrie naissante repose sur les obstacles informationnels à l'entrée sur un marché et sur les retombées de l'apprentissage parmi les producteurs, les problèmes d'information auxquels les consommateurs

et les prêteurs sont confrontés sur les marchés financiers ont également fourni des arguments en faveur d'interventions visant à soutenir les industries naissantes. Des problèmes de coordination peuvent résulter de l'existence d'investissements interdépendants dus à des liaisons verticales en matière de production, à des économies d'échelle importantes et à des restrictions des échanges.

L'argument théorique en faveur d'un subventionnement des pouvoirs publics lorsque l'apprentissage par la pratique donne lieu à des retombées de savoir est assez simple. La controverse concernant cette variante de l'argument des industries naissantes porte sur des questions empiriques et pratiques. On suppose souvent que les retombées de l'apprentissage par la pratique ou les retombées de savoir sont très répandues, mais les éléments dont on dispose sont relativement rares et ne donnent pas une image très claire. Il ressort de quelques travaux portant sur l'évaluation des effets de l'apprentissage que l'importance de ces retombées peut varier d'une industrie à l'autre.

Les récentes recherches théoriques et empiriques sur la politique de développement industriel ont mis l'accent sur une défaillance du marché liée aux externalités informationnelles dans le processus de la découverte, par les entreprises, de nouvelles possibilités d'investissements rentable. Lorsqu'il existe de telles externalités, le laisser-faire aboutit à une "découverte" insuffisante et les pouvoirs publics doivent encourager l'investissement dans de nouvelles activités *ex-ante* mais imposer des disciplines et arrêter les activités non productives *ex-post*. Il ressort d'une comparaison des divers types d'intervention que la protection commerciale n'est pas une manière efficace de promouvoir la découverte indépendante, tandis que les subventions et les prêts et garanties de l'État ont à la fois des avantages et des coûts.

L'existence d'asymétries de l'information sur les marchés financiers a été invoquée pour justifier l'intervention de l'État sur ces marchés, et, en particulier, le crédit à taux bonifiés. Ici, les arguments ne sont pas simples. Il se peut que les pouvoirs publics ne soient pas en mesure de corriger les défaillances lorsqu'il est difficile, voire impossible, d'identifier l'intervention appropriée *ex-ante*. On ne peut démontrer que les subventions renforcent l'efficacité qu'en s'appuyant sur des hypothèses spécifiques relatives à la nature précise des asymétries de l'information. En s'appuyant sur d'autres hypothèses, on peut démontrer que l'intervention appropriée est une taxe sur les intérêts.

S'agissant des défaillances de coordination qui influent sur la prise de décisions économiques, une subvention n'est pas le meilleur instrument car tous les investissements considérés, s'ils sont faits, seront rentables. L'intervention de l'État dans ce contexte a pour but de faire en sorte que tous les investissements connexes souhaitables soient réellement faits. Cela peut être assuré par une coordination pure ou, peut-être, au moyen de programmes de subventions *ex-ante*.

Une grande partie du débat sur les mérites des politiques de développement industriel a porté sur la faisabilité administrative et budgétaire des interventions de l'État, les besoins en information qu'elles impliquent et les conséquences qui en découlent sur le plan de l'économie politique. Les économistes s'accordent généralement sur la justification théorique des interventions de l'État en présence de certaines défaillances du marché, mais ils sont parfois en désaccord sur la pertinence empirique des arguments identifiés. Toutefois, il y a une divergence de vues manifeste sur la question de la faisabilité. Si les économistes du courant dominant considèrent généralement que des interventions sélectives exigent une quantité considérable d'informations et de compétences, d'autres font valoir que ces problèmes ne devraient pas être exagérés. Ils estiment que prendre de bonnes décisions implique nécessairement pour les États de faire des erreurs.

Les politiques de promotion des exportations sont considérées par beaucoup comme préférables aux politiques de remplacement des importations pour favoriser le développement industriel.

Une étude de la littérature relative à la politique industrielle indique que, du point de vue de la mise en œuvre, la promotion des exportations présente certains avantages par rapport au remplacement des importations, le premier étant que les possibilités de choisir une industrie dans laquelle le pays dispose d'un avantage comparatif sont plus grandes. Le deuxième est que le coût des subventions, qui apparaît dans le budget, est plus transparent que celui des droits de douane. Un troisième argument est que les résultats à l'exportation constituent un critère qui ne risque pas trop d'être manipulé par les entreprises ou leurs homologues dans les administrations.

Une forme particulière de soutien des exportations est l'exploitation de zones franches industrielles. Cela fait des décennies que de telles zones existent et aujourd'hui, elles sont à l'origine d'une part importante des exportations de produits manufacturés des pays en développement. Une zone franche industrielle s'entend d'une ou plusieurs régions d'un pays où les obstacles au commerce sont abaissés et où d'autres mesures d'incitation sont instituées afin d'attirer les investisseurs étrangers. Les mesures d'incitation octroyées diffèrent par leur nature et peuvent varier dans le temps mais bon nombre, voire la plupart, d'entre elles revêtent la forme de mesures fiscales – réductions ou exonérations fiscales plutôt que versements en espèces. Il n'est absolument pas certain que les zones franches industrielles soient un instrument de développement industriel efficace par rapport à son coût. De nombreux observateurs estiment qu'il y a des exemples de zones franches industrielles qui donnent de bons résultats, mais il y a aussi assurément des exemples de zones qui créent des distorsions néfastes pour une économie.

Certains ouvrages d'économie politique laissent entendre qu'un régime fondé sur des règles impliquant un degré élevé d'engagement préalable réduit les coûts liés au comportement discrétionnaire des fonctionnaires gouvernementaux, que des politiques prévisibles contribuent à orienter le secteur privé dans la direction souhaitée et que les politiques qui génèrent des rentes encouragent aussi les comportements de recherche de rente. Pour certains économistes, les ouvrages de "choix public" arrivent généralement à la conclusion que les interventions de nature politique devraient être évitées et que le rôle de l'État devrait être réduit au minimum. D'autres font valoir que les capacités gouvernementales peuvent être améliorées, que le degré de sélectivité peut être adapté au niveau des capacités et que l'on peut aider les pouvoirs publics à intervenir de manière efficace.

La recherche empirique n'est pas concluante pour de nombreuses questions entourant la politique de développement industriel, ce qui autorise des interprétations antagoniques sur la question de savoir dans quelle mesure ces politiques ont donné des résultats satisfaisants et quels autres facteurs ont contribué à un bon développement industriel.

L'expérience des pays d'Asie de l'Est en matière de politique industrielle et la question de savoir s'il peut s'en dégager des enseignements utiles pour les autres pays en développement sont au cœur du débat sur le rôle de l'intervention de l'État dans la politique de développement industriel. Les premières explications des résultats obtenus par la République de Corée et le Taipei chinois sur le plan de la croissance ont souligné l'importance de données économiques fondamentales saines et de l'orientation vers l'extérieur avec peu de distorsions des prix. Dans les années 80, toutefois, plusieurs chercheurs ont fait observer que ces deux pays, la République de Corée et le Taipei chinois, avaient aussi eu recours à des interventions sélectives, telles que des incitations en faveur de certains secteurs, des restrictions des échanges et de l'investissement étranger direct, et un contrôle strict du secteur financier.

En 1993, dans un rapport intitulé "The East Asian Miracle", la Banque mondiale a proposé une interprétation de compromis. Le rapport reconnaissait l'importance d'une gestion efficace des données économiques fondamentales et de l'application de stratégies de promotion des exportations. Depuis, déclenchées en partie par ce rapport, de très nombreuses recherches empiriques ont été menées sur l'effet d'une politique industrielle sélective. On peut déduire des données disponibles que, dans l'ensemble, les résultats indiquent que la politique industrielle a peu contribué à la croissance en Asie. On peut aussi en déduire que les politiques industrielles ont joué un rôle dans la plupart des expériences réussies d'exportations non traditionnelles en Asie de l'Est.

Soutenir la production de produits du "savoir"

Les États recourent aux subventions pour soutenir la recherche-développement qui crée un nouveau savoir afin de s'approprier les retombées positives inhérentes à la création de savoir.

Il est peu probable que le secteur privé investisse dans la recherche-développement (R-D) autant qu'il le faudrait d'un point de vue national, et ce pour deux raisons. Premièrement, si des investissements importants en R-D sont une condition préalable à la production dans un secteur où il y a des économies d'échelle, il se peut que la production ne soit pas rentable pour une société privée mais soit néanmoins profitable sur le plan social. La recherche empirique confirme la validité de cet argument dans la pratique. Elle a démontré que les avantages tirés par les consommateurs des innovations majeures ont été très importants par rapport aux coûts de recherche supportés par les innovateurs.

Deuxièmement, le soutien de la recherche-développement peut être justifié parce que le savoir a les caractéristiques d'un bien public, ce qui fait que les avantages qui découleront d'un nouveau savoir pour la société seront probablement supérieurs aux avantages qu'un investisseur en R-D du secteur privé serait en mesure d'obtenir. En d'autres termes, la recherche-développement peut tout à fait générer des externalités positives et l'État peut devoir compléter les ressources allouées à la création de savoir. Les économistes ne comprennent que partiellement la nature exacte des retombées de la recherche-développement et il n'existe aucun consensus sur le type d'intervention le plus approprié dans ce domaine.

Au lieu de s'approprier les retombées de la recherche-développement, il est possible d'accorder aux entreprises des monopoles temporaires par le biais du système de propriété intellectuelle. Il peut néanmoins être toujours justifié pour les États de soutenir directement certaines dépenses de R-D.

Plutôt que de chercher des moyens de subventionner directement la recherche-développement, les États recourent généralement au système des droits de propriété intellectuelle pour encourager les sociétés à investir dans la création de savoir. Ainsi, un brevet garantit à son titulaire l'usage exclusif d'une invention brevetée pendant une période donnée. Ce droit de monopole conféré assure des rendements élevés sur les investissements faits pour créer du savoir. À l'expiration du brevet, le savoir considéré peut être utilisé par des tiers. La durée de la protection conférée par le brevet déterminera, dans une large mesure, si un équilibre approprié a été établi entre la nécessité d'encourager l'investissement dans la recherche-développement et la nécessité de permettre à la société de tirer profit des retombées de savoir générées par la R-D. Dans l'économie mondiale, le régime de protection de la propriété intellectuelle doit avoir un caractère international pour continuer à encourager les investissements dans la recherche-développement.

Un régime de propriété intellectuelle peut ne pas internaliser toutes les retombées de savoir, ce qui implique que l'investissement en R-D pourrait demeurer trop faible du point de vue de la société. Cela peut être le cas lorsque les économies d'échelle sont suffisamment grandes pour que l'investissement initial nécessaire soit trop important pour être assumé par des entreprises individuelles. Des coûts fixes initiaux élevés peuvent donc amener les États à subventionner les activités de recherche-développement en dépit de l'existence d'un mécanisme de protection de la propriété intellectuelle.

La littérature économique n'apporte pas de réponse unanime à la question de savoir si les politiques de recherche-développement générales sont préférables à celles qui ciblent certaines industries ou zones géographiques.

Les États qui décident de soutenir la recherche-développement sont confrontés à la difficulté de savoir comment le faire. En particulier, ils doivent décider si ce soutien devrait avoir un caractère général ou spécifique. La littérature n'est pas unanime sur ce point mais il y a une certaine concordance de vues sur le fait que la localisation et la proximité sont importantes pour l'exploitation des retombées du savoir. C'est pourquoi de nombreux États ont, ces dernières années, favorisé la création de pôles d'innovation régionaux afin d'encourager l'innovation. Seul un nombre limité de ces pôles ont donné des résultats satisfaisants, ce qui montre combien il est difficile de développer des pôles performants à partir de rien. Les politiques de recherche-développement générales qui visent à relever le niveau de la recherche dans l'ensemble de l'économie présentent un avantage: elles évitent aux pouvoirs publics d'avoir à "choisir" ou à "reconnaître" les gagnants et sont moins susceptibles d'être détournées de leur objectif.

Politique commerciale stratégique

Une autre raison qui peut pousser les gouvernements à subventionner les entreprises est l'obtention d'un avantage national dans des industries de pointe caractérisées par des économies d'échelle. Ce peut être le cas, par exemple, dans les industries à forte intensité de R-D.

L'intensité de recherche-développement et les autres coûts d'entrée débouchent sur des économies d'échelle dans les procédés de production. Les industries visées se caractérisent souvent par une concurrence imparfaite, qui pourrait inciter les pouvoirs publics à recourir à des subventions pour transférer les rentes ou poursuivre d'autres politiques stratégiques. Le recours à des programmes de subventions pour soutenir des "champions nationaux" considérés comme particulièrement importants pour l'économie concernée est un phénomène

fréquent, surtout dans les secteurs à forte intensité de R-D. Une telle politique risque de causer du tort aux partenaires commerciaux qui exercent eux-mêmes des activités dans le même secteur. Mais, elle peut aussi être profitable aux partenaires commerciaux qui importent seulement le service ou le produit considéré, car la concurrence accrue peut faire baisser les prix à la consommation. Étant donné la nature des programmes de subventions stratégiques, le risque que les pouvoirs publics deviennent captifs est particulièrement élevé. Plus ils s'exposent à la concurrence, plus les fonds risquent d'être dissipés du fait d'un nombre excessif de nouveaux venus, de sorte que les prix à la consommation peuvent être plus élevés que nécessaire, car aucune des entreprises susmentionnées ne peut produire à une échelle efficiente.

Distribution

Selon l'analyse économique standard, une répartition inéquitable du revenu ne constitue pas une défaillance du marché, de sorte qu'une telle analyse risque de ne pas être d'une grande utilité pour déterminer pourquoi les pouvoirs publics pourraient recourir à des subventions pour modifier la distribution du revenu dans la société.

Presque partout dans le monde, les États considèrent que les politiques de redistribution relèvent de leur responsabilité et ils utilisent souvent des instruments comme les subventions pour favoriser une plus grande égalité. L'analyse économique cède inévitablement la place à un discours moral, philosophique, sociologique, historique et psychologique dans ce domaine.

Les politiques de redistribution des revenus ont un certain coût pour la société, en raison des effets négatifs des transferts de revenu sur les incitations et des coûts administratifs des programmes de transfert. L'application de taux d'imposition marginaux élevés peut réduire l'incitation à épargner, prendre des risques et créer des entreprises, de même que des programmes sociaux généreux peuvent dissuader de participer au marché du travail. Les riches peuvent aussi être tentés de se livrer à des activités socialement stériles pour échapper à l'impôt. Si l'analyse économique ne dit pas grand chose au sujet de la distribution souhaitable des revenus dans la société, elle est néanmoins utile pour évaluer ces coûts par rapport aux avantages qu'offre une plus grande égalité des revenus.

Les États disposent, pour atteindre leurs objectifs de redistribution, de toute une gamme d'instruments. Parmi les plus classiques figurent l'imposition progressive des revenus, la sécurité sociale et l'assurance maladie publique. Mais ce ne sont pas les seuls moyens d'action disponibles. Une partie des dépenses publiques consacrées à l'enseignement public, aux logements sociaux et aux services publics peuvent aussi être considérées comme des dépenses sociales parce qu'elles visent notamment à améliorer les conditions et perspectives économiques de certaines catégories de la population.

Les dépenses sociales représentent une part significative du revenu national dans les pays développés.

Dans les pays développés, ce qui peut être qualifié de dépenses sociales constitue une part significative des dépenses publiques et du PIB. En 2001, les membres de l'OCDE ont dépensé en moyenne 21,2 pour cent du PIB en faveur de programmes sociaux, bien que ces dépenses ne puissent pas toutes être considérées comme des subventions. Ces dépenses sociales couvrent les domaines suivants: vieillesse, survie, prestations liées à l'incapacité, santé, famille, politiques actives du marché du travail, chômage, politiques régionales, logement, eau et accès aux services de télécommunications, dont plusieurs sont analysés dans le rapport.

En dehors de ces catégories traditionnelles de dépenses sociales, les États justifient souvent l'octroi de subventions à l'agriculture en faisant valoir qu'elles sont nécessaires pour soutenir le revenu agricole. De même, les subventions accordées aux industries en perte de vitesse peuvent être justifiées pour des raisons de distribution du revenu. Ainsi, l'aide financière accordée à l'industrie charbonnière dans l'UE est jugée compatible avec le bon fonctionnement du marché commun si elle permet de remédier aux problèmes sociaux et régionaux dus au déclin de la production. Le soutien aux industries en perte de vitesse peut viser soit à faciliter la réduction de la production, soit à augmenter la compétitivité de l'industrie en difficulté. Si elle n'est pas payante, cette dernière stratégie peut se traduire par des coûts importants pour la société.

Le coût de la mise en œuvre de programmes de subventions peut être réduit grâce à un meilleur ciblage des bénéficiaires (une plus grande spécificité) et à l'incorporation d'une discipline de marché.

Pour certaines des politiques de redistribution analysées dans le présent rapport, nous examinons également comment on peut réduire les coûts concomitants des subventions par un meilleur ciblage ou par l'incorporation d'une discipline de marché dans leur utilisation.

Protection de l'environnement

À mesure que s'intensifiaient les préoccupations concernant la dégradation de l'environnement, les interventions des pouvoirs publics destinées à remédier au problème augmentaient elles aussi.

La croissance économique enregistrée au cours des dernières décennies a intensifié les préoccupations concernant la dégradation de l'environnement, et notamment la déforestation, le réchauffement de la planète, la réduction de la biodiversité, la pollution de l'air, la destruction progressive de la couche d'ozone et la surpêche. Cela a conduit à mettre en place une série d'accords, de lois et de réglementations sur l'environnement, et à consacrer des ressources supplémentaires à la résolution des problèmes d'environnement, y compris au moyen de subventions. On peut attribuer l'origine de ces problèmes d'environnement à des défaillances du marché, comme l'existence d'externalités positives ou négatives qui ne sont pas prises en compte dans les décisions de production et de consommation du secteur privé, le fait que certaines ressources naturelles ont les caractéristiques d'un bien public, et l'existence d'asymétries de l'information entre producteurs et consommateurs en ce qui concerne les caractéristiques environnementales des produits ou des procédés de production. Chacune de ces éventualités justifierait une intervention des pouvoirs publics.

Les États sont souvent confrontés à des choix complexes au moment de décider de la meilleure façon de remédier aux problèmes d'environnement.

Cela implique évidemment que les États peuvent se tromper dans le choix de leur intervention. En général, les économistes font valoir que le meilleur moyen d'intervention serait celui qui s'attaquerait au problème aussi près que possible de sa source et d'une manière aussi précise que possible. Mais d'autres facteurs tels que le niveau socioéconomique de développement influenceront également sur la décision. Parmi les moyens d'intervention dont disposent les États pour s'attaquer aux défaillances du marché qui ont des effets négatifs sur l'environnement figurent des incitations économiques telles que les droits de douane, les taxes, les permis négociables et les subventions, des instruments administratifs tels que les lois, les réglementations et les normes prescrites, et des investissements dans le domaine de la diffusion de l'information. Pour ce qui est des instruments économiques, les subventions peuvent servir à internaliser les externalités négatives ou positives, faciliter l'adaptation à de nouvelles réglementations environnementales, et corriger des asymétries de l'information. Toutefois, l'utilité d'une subvention par rapport à d'autres instruments dépend de toute une série de facteurs.

Par exemple, les économies ont tendance à considérer que les taxes et les subventions sont des instruments très semblables mais, dans ce contexte, une taxe sur les émissions peut être plus appropriée qu'une subvention par unité d'émission réduite parce qu'une taxe ne favoriserait pas l'expansion d'une activité nocive pour l'environnement. Il est en général difficile de déterminer avec précision le niveau d'une taxe ou d'une subvention qui est nécessaire à la réalisation d'objectifs environnementaux donnés. C'est pourquoi il arrive que l'on préfère les réglementations (même si elles sont souvent inefficaces au plan économique) aux instruments fiscaux – car elles fixent des objectifs *ex ante* précis. De même, il se peut que les réglementations soient préférées aux campagnes d'information, dont les résultats sont plus incertains. On estime souvent que les permis négociables représentent le meilleur instrument puisqu'ils combinent la certitude du résultat et des coûts moindres. Cependant, ils ont eux aussi des inconvénients: ils peuvent être utilisés à des fins de concurrence stratégique.

La dimension internationale de certains problèmes d'environnement rend le choix des bonnes politiques encore plus complexe.

Lorsque les problèmes d'environnement ont une dimension internationale et non locale, d'autres facteurs entrent en jeu. Les questions de la pollution de l'air et des pluies acides, par exemple, dépassent le cadre des frontières nationales. Seule une coopération au niveau international peut permettre de remédier de manière effective aux

retombées internationales. Il reste toutefois à savoir qui devrait payer, quels instruments devraient être utilisés et si toutes les parties à un accord international devraient observer les mêmes normes environnementales.

Autres objectifs

Des subventions sont parfois accordées pour des motifs touchant à la sécurité nationale, à des considérations autres que d'ordre commercial, à la diversité et au patrimoine culturels ou à d'autres préoccupations non commerciales. Ces objectifs transcendent les objectifs étroits de maximisation économique et ont généralement des implications particulières pour certains secteurs.

Il est impossible d'analyser certains objectifs de politique générale publique déjà exposés du point de vue de leurs conséquences économiques uniquement. Il en va de même pour les interventions motivées par la sécurité nationale, la protection de la diversité et du patrimoine culturels et d'autres préoccupations non commerciales. Ces objectifs transcendent les objectifs étroits de maximisation économique. Ils sont généralement considérés comme fondamentaux pour l'identité d'une nation, même s'ils concernent des secteurs spécifiques. Toutefois, le choix des mesures à appliquer pour atteindre ces objectifs peut avoir des conséquences notables en termes d'efficacité économique.

Les secteurs dans lesquels les considérations de sécurité nationale occupent une place importante comprennent la production alimentaire et la production d'énergie. Sur le plan économique, on pourrait faire valoir qu'une défaillance du marché se produit lorsqu'il y a divergence entre les secteurs privé et public sur la perception du risque. Bien que le niveau réel de sécurité souhaité soit le fruit d'une décision politique allant bien au-delà de l'analyse économique, cette dernière est utile pour évaluer les coûts économiques d'un accroissement de la production nationale à des fins de sécurité par rapport à ceux de la détention de stocks, de la diversification des sources d'approvisionnement étrangères et de l'investissement dans les sites de production à l'étranger dans les secteurs visés.

Les considérations autres que d'ordre commercial les plus couramment évoquées dans le cadre de l'OMC touchent à l'agriculture et aux raisons invoquées pour justifier le recours à des subventions ou à des mesures semblables dans le but d'accroître la production de produits de base. Le terme de multifonctionnalité est également employé dans ce contexte. L'argument est que la production agricole est un processus mixte dans lequel sont produits non seulement des marchandises, telles qu'aliments et fibres, mais aussi des « produits non marchands » qui présentent les caractéristiques d'externalités positives et de biens publics et parmi lesquels figurent le paysage, le patrimoine culturel, la biodiversité, l'emploi rural, la sécurité alimentaire et la protection des animaux. Il y a une certaine controverse autour de la question de savoir si la production de ces « biens » ne peut être obtenue qu'au moyen d'une augmentation de la production agricole ou si, dans certains cas, d'autres interventions moins coûteuses permettraient d'atteindre les mêmes objectifs.

Plusieurs pays considèrent que la protection du patrimoine culturel et la promotion de la diversité culturelle sont des objectifs de politique générale publique. La question de savoir si la libéralisation du commerce constitue une menace pour la diversité et le patrimoine culturels suscite une polémique. Certains font valoir que la libéralisation du commerce des produits culturels sape les identités nationales et limite les choix individuels, tandis que d'autres affirment que le commerce des produits culturels élargit le choix. De par le monde, on a utilisé, pour préserver la diversité et le patrimoine culturels, un certain nombre d'instruments différents, parmi lesquels des restrictions à l'accès aux marchés, des prescriptions relatives aux contenus nationaux et des subventions. Du point de vue de l'efficacité et de l'effectivité, il arrive souvent que les subventions soient un meilleur instrument dans ce contexte.

L'incidence des subventions

Il est difficile d'obtenir des renseignements complets sur l'utilisation des subventions, soit parce que les États ne les fournissent pas systématiquement, soit parce que les diverses sources de données utilisent des définitions et des systèmes de classification différents.

Bien qu'il existe un certain nombre de sources d'information sur les subventions, les définitions et les classifications diffèrent souvent et sont difficilement conciliables. Les données provenant de sources internationales qui permettent de faire des comparaisons entre pays n'existent qu'à un niveau très agrégé ou ne sont disponibles

que pour un nombre limité de (sous-)secteurs, comme la pêche et l'agriculture, ou d'instruments, comme le soutien du crédit à l'exportation. Pour d'autres secteurs, comme les services, et le soutien des pouvoirs publics pour la création ou le maintien des zones franches industrielles, il n'existe aucune source internationale de données qui pourrait fournir des données quantitatives comparables d'un pays à l'autre.

Pour compliquer encore les choses, trois types de sources additionnelles ont été utilisées: les rapports nationaux et supranationaux sur les subventions, les notifications présentées à l'OMC au titre de l'Accord SMC et de l'Accord sur l'agriculture, et les rapports d'examen des politiques commerciales de l'OMC. Les rapports nationaux sur les subventions fournissent des données quantitatives qui sont vraisemblablement complètes et exactes mais qui ne garantissent pas la comparabilité entre pays. Les notifications à l'OMC contiennent aussi des données quantitatives. Mais il est difficile de rassembler et d'analyser ces renseignements car ils n'ont pas été fournis sur la base de définitions statistiques claires et cohérentes. Les renseignements figurant dans les rapports d'examen des politiques commerciales sont essentiellement descriptifs et sont mentionnés dans cette section principalement à titre d'illustration.

Il ressort des données agrégées portant sur plusieurs décennies que les niveaux de subventionnement ont différé notablement d'un pays développé à l'autre, et ont aussi varié dans le temps dans un même pays. En moyenne, les pays en développement recourent moins aux subventions que les pays développés en proportion de leur revenu national.

Les renseignements disponibles montrent que 21 pays développés ont dépensé en 2003 près de 250 milliards de dollars à titre de subventions. Au niveau mondial, le chiffre total a été supérieur à 300 milliards de dollars pour cette même année. Dans les pays développés, le ratio des subventions au PIB a été plus élevé dans les années 70 et 80 que dans les années 60 ou 90. Dans l'UE(15), en Norvège, au Canada et au Japon, ce ratio a nettement diminué dans les années 90 et sur la période 2000-2004 par rapport au niveau des années 70 et 80. Aux États-Unis, il est resté relativement stable dans le temps. Sur toute la période allant de 1960 à 2004, le niveau des subventions dans ce pays (mesuré par les statistiques des comptes nationaux) a représenté environ 0,5 pour cent du PIB, ce qui était moins que dans les autres pays développés. Les pays européens indiquent un niveau de subventionnement beaucoup plus élevé tandis que le Japon se situe entre les États-Unis et l'UE. Le niveau de subventionnement au Canada était assez proche de celui de l'UE alors que ceux de la Norvège et de la Suisse étaient supérieurs.

On pense souvent, apparemment à juste titre, que le niveau des subventions est plus faible dans les pays en développement que dans les pays développés. D'après les données des comptes nationaux pour les années 1998 à 2002, la part des subventions dans les dépenses publiques totales et dans le PIB dans les pays en développement semble plus faible que dans les pays développés. À partir d'un échantillon de 22 pays développés et de 31 pays en développement, on a constaté que le ratio moyen des subventions au PIB pour cette période était de 0,6 pour cent pour les pays en développement – soit moins de la moitié du ratio constaté pour l'échantillon de pays développés (1,4 pour cent). L'écart entre pays en développement et pays développés est également important pour le ratio des subventions aux dépenses publiques (4,4 pour cent et 8,2 pour cent respectivement).

Les données sectorielles indiquent de grandes variations entre les pays.

Dans l'état actuel des données, il est impossible de faire une estimation de la ventilation sectorielle des subventions globales. Au niveau des pays, on ne peut obtenir que des indications approximatives sur cette ventilation, et ce uniquement pour un nombre limité de pays. La première observation que l'on peut faire est que les données disponibles indiquent que la répartition sectorielle des subventions varie beaucoup d'un pays à l'autre.

Pour la Colombie et le Brésil, les données montrent que la part de l'agriculture est faible (moins de 20 pour cent) tandis que celle des services est importante (plus de 50 pour cent). En revanche, en Inde, la part des subventions à l'agriculture est très importante (plus de 50 pour cent), suivie par celle de l'industrie (environ un cinquième) et celle des services (environ un huitième). Dans l'UE, la répartition des subventions entre les industries varie substantiellement selon les États membres (si l'on exclut les subventions accordées directement par l'UE à l'agriculture et aux pêcheries). D'après les données du Tableau de bord de l'UE, les aides d'État

accordées par les pays membres sont concentrées dans le secteur industriel (plus des deux tiers en 2003). Les renseignements tirés de l'Examen annuel du commerce et de l'assistance effectué par la Commission australienne de la productivité indiquent que les subventions accordées par l'Australie vont pour l'essentiel au secteur industriel, pour un quart à l'agriculture et pour un cinquième aux services.

Les notifications concernant les subventions présentées à l'OMC peuvent être une source d'information utile mais les données présentent de nombreuses lacunes et insuffisances.

Les notifications que les Membres de l'OMC sont tenus de présenter au titre de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires peuvent aussi être une source de renseignements utiles sur les subventions. En principe, ces données portent sur les subventions à l'industrie et à l'agriculture, mais elles présentent d'importantes insuffisances. Premièrement, tous les Membres ne s'acquittent pas de leurs obligations de notification dans les délais prévus. La plupart du temps, des renseignements ne sont disponibles que pour moins de la moitié des Membres de l'OMC. Deuxièmement, les renseignements fournis par les Membres ne sont pas nécessairement complets pour chaque année. Troisièmement, de nombreuses notifications présentent des données quantitatives limitées sur les programmes de subventions. Il convient donc de considérer avec la plus extrême prudence les renseignements tirés des notifications présentées à l'OMC qui sont fournis dans ce rapport.

Non seulement la comparaison des données sur les subventions provenant de diverses sources pour la période 1998-2002 fait apparaître d'importantes disparités mais encore elle soulève des questions sur l'exhaustivité des notifications présentées par les Membres de l'OMC. Pour les États-Unis, le montant annuel moyen indiqué pour cette période de quatre ans était de 16,3 milliards de dollars, soit moins de la moitié du montant indiqué dans les comptes nationaux (41,5 milliards de dollars pour les subventions fédérales uniquement). Pour le Japon, les notifications font état d'un montant de 4,2 milliards de dollars au titre des subventions tandis que les comptes nationaux indiquent un chiffre de 34,3 milliards de dollars. L'Australie notifie à l'OMC des subventions d'un montant de 0,3 milliard de dollars alors que, dans les comptes nationaux, elles s'élèvent à 4,7 milliards de dollars. Pour l'UE(15), les notifications font état d'un montant de 96,3 milliards de dollars (pour la Communauté et les membres pris ensemble), ce qui n'est pas très éloigné du chiffre de 109 milliards de dollars donné par les comptes nationaux ni du montant de 80,3 milliards de dollars figurant dans le Tableau de bord de l'UE (qui exclut les subventions accordées par l'UE). Comme nous l'avons dit plus haut, le fait que les services soient exclus des obligations de notification et l'absence de données quantitatives pour de nombreux programmes de subventions dans les notifications expliquent en grande partie ces disparités.

Agriculture

Les données de l'OMC et de l'OCDE, bien qu'elles ne soient pas du tout complètes ni entièrement comparables, permettent de se faire une idée de l'importance et de l'évolution des subventions dans le secteur agricole.

Deux sources d'information principales sur les subventions à l'agriculture sont utilisées dans le rapport. Il s'agit des notifications présentées par les Membres de l'OMC au Comité de l'agriculture de l'OMC et de la base de données sur l'agriculture de l'OCDE, en particulier son estimation du soutien aux producteurs (ESP). La mesure globale du soutien (MGS) utilisée dans le cadre de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture permet de mesurer le soutien interne faisant l'objet d'engagements de réduction, qui correspond aux mesures ayant le plus d'effets de distorsion des échanges. Néanmoins, un niveau de *minimis* de soutien interne par produit et autre que par produit peut être maintenu. En outre, certaines mesures de soutien sont considérées comme n'ayant pas d'effet de distorsion des échanges (ou seulement des effets minimes) et sont donc exemptées d'engagements de réduction. Il s'agit des mesures de la catégorie verte et de la catégorie bleue et des mesures visées à l'article 6:2 (mesures de la catégorie TSD).

Un échantillon de données extraites des notifications sur le soutien interne présentées à l'OMC montre que les niveaux de soutien, en particulier en ce qui concerne les formes de soutien ayant le plus d'effets de distorsion des échanges, se sont progressivement réduits.

Les Membres de l'OMC présentant généralement leurs notifications avec plusieurs années de retard, il est difficile de fournir des renseignements très récents sur la MGS totale courante. En outre, les Membres n'ont pas tous présenté une notification chaque année depuis 1995. Afin d'éviter les problèmes de comparabilité des séries de données dans le temps, on a sélectionné, dans le rapport, un groupe de 21 Membres de l'OMC ayant notifié leur MGS totale courante sans interruption de 1995 à 2001. La période considérée s'arrête en 2001 car c'est la dernière année pour laquelle on dispose de données concernant les trois Membres (Communautés européennes, États-Unis et Japon) qui ont la MGS totale courante la plus élevée.

Pour ces 21 Membres, la MGS totale consolidée a diminué de 7,2 pour cent par an en moyenne sur la période allant de 1995 à 2001. Toutefois, la MGS totale courante a diminué beaucoup plus vite, de 10,3 pour cent par an. Le niveau effectif du soutien ayant des effets de distorsion des échanges (MGS totale courante) a diminué de près de moitié, passant de 115,1 milliards de dollars en 1995 à 60,1 milliards de dollars en 2001. Bien que les Membres se soient seulement engagés à réduire la MGS consolidée, d'autres éléments du soutien interne ont également diminué, quoique à un rythme plus lent. Sur la période de 1995 à 2001, la réduction annuelle moyenne a été de 6,9 pour cent pour les dépenses de la catégorie bleue, de 5,7 pour cent pour les mesures visées à l'article 6:2, et de 2,6 pour cent pour les mesures de la catégorie verte. Le seul élément du soutien interne qui a augmenté au cours de ces six années est le soutien *de minimis*, dont le montant a quasiment triplé, passant de 3,8 milliards de dollars en 1995 à 9,6 milliards de dollars en 2001.

La majeure partie du soutien interne est accordée par trois Membres – l'UE, les États-Unis et le Japon. Pendant la période 1995-2001, l'UE a dépensé en moyenne 96,1 milliards de dollars pour le soutien interne, suivie par les États-Unis, avec 66,2 milliards de dollars et le Japon, avec 41,8 milliards de dollars. Les montants dépensés par les Membres qui viennent après sont nettement inférieurs. La République de Corée, qui est en quatrième position, a dépensé en moyenne 7,5 milliards de dollars. Sur les dix principaux pays qui accordent le plus de soutien, sept sont membres de l'OCDE mais trois ne le sont pas – le Brésil, la Thaïlande et Cuba.

Par ailleurs, les estimations concernant la MGS nous permettent de nous faire une idée de la répartition du soutien par produit. Les renseignements tirés des notifications présentées en 2001 montrent que l'essentiel du soutien par produit entrant dans la MGS allait à la viande et à l'élevage (23 pour cent de la MGS), au lait et aux produits laitiers (19 pour cent), aux fruits et légumes (13 pour cent), aux céréales (12 pour cent), au sucre (12 pour cent), et aux huiles végétales et aux oléagineux (10 pour cent).

Il ressort des notifications présentées à l'OMC que les subventions à l'exportation, comme le soutien interne, ont été fortement réduites ces dernières années. Ce sont principalement l'UE et les autres pays européens qui ont recours aux types de subventions à l'exportation devant être notifiés à l'OMC. D'autres mécanismes de subvention à l'exportation qui ne sont pas visés par l'obligation de notification, tels que les crédits et les garanties à l'exportation, ainsi que l'aide alimentaire et le commerce d'État, devraient également être pris en compte.

S'agissant des subventions à l'exportation, il ressort des notifications que c'est l'UE qui accorde le plus de soutien de ce type puisqu'elle est à l'origine de presque 90 pour cent en moyenne des dépenses notifiées. Toutefois, les subventions à l'exportation sont beaucoup plus importantes, en pourcentage de la production agricole, en Suisse et en Norvège (entre 4 et 6 pour cent et 3 et 5 pour cent, respectivement, de la production totale) que dans l'UE (1 à 2 pour cent). Les dépenses au titre des subventions à l'exportation, qui se sont élevées au total à quelque 3 milliards de dollars en 2000 (contre 7 milliards en 1995), sont faibles par rapport aux dépenses au titre du soutien interne, qui se sont élevées à environ 200 milliards de dollars pour cette même année. À environ 17 pour cent par an en moyenne, les dépenses budgétaires en dollars ont diminué plus que les niveaux d'engagement, qui n'ont baissé que de 14 pour cent environ. Le sucre, divers produits laitiers et la viande (notamment la viande de bœuf) sont les produits exportés les plus fortement subventionnés.

D'autres formes de subventions à l'exportation qui n'ont pas à être notifiées, comme les crédits à l'exportation, les garanties de crédit à l'exportation ou les programmes d'assurance, ainsi que les entreprises commerciales d'État et l'aide alimentaire, peuvent revêtir une très grande importance pour certains Membres et font donc partie du pilier concurrence à l'exportation des négociations de Doha. Selon l'OCDE, c'est pour les États-Unis,

L'Australie, le Canada et un certain nombre de pays membres de l'Union européenne que l'équivalent subvention à l'exportation des crédits à l'exportation est le plus élevé. Toutefois, les données relatives aux crédits à l'exportation à court et moyen terme qui sont publiées sont très sommaires. Les États-Unis, qui ont beaucoup recours aux garanties de crédit à l'exportation, ont publié des données qui indiquent qu'entre 1995 et 2002, ils ont dépensé en moyenne 3 milliards de dollars environ par an, ce qui correspond à 5 ou 6 pour cent des exportations agricoles totales et à environ 2 pour cent de la production.

Le gros problème qui se pose avec les entreprises commerciales d'État exportatrices, en particulier si elles bénéficient du droit exclusif d'acheter et de vendre sur le marché intérieur ainsi que sur les marchés d'exportation, touche à l'exercice d'un pouvoir sur le marché. Des subventions à l'exportation occultes peuvent être accordées au moyen à la fois d'une discrimination en matière de prix entre le marché intérieur et les marchés d'exportation et de la fixation de prix communs une fois que toutes les ventes ont été réalisées. Si le prix intérieur est plus bas, on peut s'attendre à ce que les ventes sur le marché intérieur se contractent alors que, si le prix commun est plus élevé, la production augmentera et sera absorbée par un accroissement des exportations. Toutefois, il est difficile de déterminer si les entreprises commerciales d'État subventionnent effectivement les exportations car cela dépend beaucoup de la structure de marché qui remplacerait une entreprise commerciale d'État si celle-ci était supprimée. Les choses se compliquent encore lorsque les entreprises commerciales d'État bénéficient d'autres formes de financement public, comme des remises sur les tarifs de transport et de stockage, des taux de change et d'intérêt préférentiels et d'autres avantages similaires dont les négociants privés ne peuvent bénéficier. Un privilège spécifique qui est parfois accordé est la garantie des pertes par l'État, ce qui amène les entreprises commerciales d'État à appliquer des stratégies de fixation des prix plus agressives et, en conséquence, à accroître leurs exportations.

L'aide alimentaire peut être considérée comme une subvention à l'exportation si elle entraîne le remplacement de fournisseurs commerciaux. Il est peu probable que l'aide d'urgence ait un tel effet puisqu'elle vise à assurer une consommation additionnelle. Outre l'aide d'urgence, une aide alimentaire bien ciblée pourrait aussi faire office d'assurance dans les régions où l'on ne peut pas compter sur d'autres mécanismes comme les marchés de produits alimentaires, la détention de stocks et les stratégies des ménages. La question de la distinction appropriée entre l'aide alimentaire de bonne foi et les transferts alimentaires en nature subventionnés servant à écouler les excédents a suscité une polémique. Les Membres de l'OMC ont décidé d'élaborer des disciplines effectives sur l'aide alimentaire en nature, la monétisation (c'est-à-dire la vente de produits alimentaires dans le pays bénéficiaire pour fournir un soutien budgétaire aux pouvoirs publics locaux) et les réexportations afin d'empêcher que des failles dans la réglementation permettent de continuer à subventionner les exportations.

Les données de l'OCDE confirment globalement la tendance observée à la réduction du soutien à l'agriculture ayant des effets de distorsion des échanges.

Bien qu'il ne soit pas facile de les comparer avec les renseignements fournis dans le cadre des négociations de l'OMC, les données de l'OCDE peuvent être des plus utiles pour confirmer l'existence des modes de subventionnement révélés par les estimations concernant la MGS et le soutien interne total. Au cours des 20 dernières années, la valeur nominale des ESP dans le secteur agricole des pays de l'OCDE n'a pas beaucoup varié, oscillant entre 230 et 280 milliards de dollars. Si les valeurs nominales sont converties en valeurs réelles, les données indiquent une baisse du soutien accordé à l'agriculture au cours des deux dernières décennies. Quant au niveau du soutien en pourcentage de la production agricole, il a baissé, passant de 39 pour cent en 1986 à 30 pour cent en 2004, bien qu'il y ait eu des fluctuations au cours de la période.

L'ESP comprend trois éléments, qui sont le soutien des prix du marché, les versements basés sur la production ou sur les intrants, et les autres versements (versements basés sur la superficie cultivée/le nombre de têtes de bétail, les droits acquis, les contraintes au niveau des intrants, le revenu agricole global et divers facteurs). Ce sont sans doute les deux premiers éléments qui incitent le plus à accroître la production. Le soutien des prix du marché a diminué, passant de 77 pour cent à 60 pour cent de l'ESP entre 1986 et 2004. Les versements fondés sur la production et sur l'utilisation d'intrants sont restés relativement constants en pourcentage de l'ESP, à environ 14 pour cent. La part des "autres versements", élément qui a moins d'effets de distorsion que les deux premiers, est passée de 10 pour cent en 1986 à 26 pour cent en 2004.

Les modèles économiques de simulation indiquent que les subventions à l'agriculture génèrent une perte de bien-être, surtout pour les pays qui accordent le plus de subventions. Étant donné que les subventions à l'exportation faussent beaucoup les échanges, certains partenaires commerciaux tirent profit de leur suppression mais les importateurs nets de produits alimentaires peuvent en pâtir.

On pourrait recourir aux modèles économiques de simulation pour déterminer comment les subventions affectent les acteurs du marché (producteurs et consommateurs) autres que les bénéficiaires initiaux. Bien que diverses méthodes de modélisation aient été employées, plusieurs conclusions communes se dégagent des travaux de recherche. Tout d'abord, le soutien à l'agriculture engendre une perte de bien-être, qui est pour l'essentiel subie par les pays qui accordent le plus de subventions. Ensuite, il y a des retombées sur les marchés mondiaux. Le soutien accordé dans les pays riches a tendance à faire baisser les prix mondiaux des produits agricoles les plus subventionnés. Cela profite à certains partenaires commerciaux mais nuit à d'autres. Les importateurs nets de produits alimentaires et agricoles tirent profit du soutien accordé dans les pays riches car il fait généralement baisser le coût de leurs importations de ces produits. Les exportateurs nets de produits agricoles sont pénalisés car ils perdent des parts de marché dans les pays tiers ou obtiennent sur les marchés mondiaux des prix inférieurs à ce qu'ils auraient été sans le soutien. Enfin, l'élimination des subventions à l'agriculture dans les pays de l'OCDE générerait des gains de bien-être pour le monde entier quand bien même, d'après une étude, ces gains seraient presque dix fois inférieurs aux bénéfices qui résulteraient d'une suppression totale des droits de douane sur les produits agricoles.

Les récentes inflexions des politiques de soutien à l'agriculture, couplées aux progrès accomplis à la sixième Conférence ministérielle de Hong Kong, permettent de penser que, malgré les difficultés à venir et les divergences de vues au sujet du rythme de changement approprié, la réduction du soutien à l'agriculture ayant des effets de distorsion des échanges qui s'opère justifie un certain optimisme.

Ainsi, tant les données de l'OMC que celles de l'OCDE font apparaître sur la période considérée une diminution des formes de soutien à l'agriculture ayant le plus d'effets de distorsion de la production et des échanges. L'évolution du soutien interne et des subventions à l'exportation mise en évidence dans ce rapport et les points d'accords trouvés à la Conférence ministérielle de Hong Kong, en particulier en ce qui concerne les subventions à l'exportation, donnent des raisons d'espérer qu'en dépit des difficultés et des défis à venir, la réduction du soutien ayant le plus d'effets de distorsion des échanges dans le secteur agricole non seulement se poursuivra mais peut-être même s'accélérera. À Hong Kong, les Membres sont convenus d'éliminer la totalité des formes de subventions à l'exportation et des disciplines concernant toutes les mesures à l'exportation d'effet équivalent d'ici à la fin de 2013.

Industrie

Là encore, il n'existe pas de données systématiques. Les sources fiables d'information sur les subventions à l'industrie sont rares et pour la plupart incomplètes.

Sur la période allant de 1995 à 2002, 54 économies au total (y compris les Communautés européennes et leurs États membres) ont communiqué à l'OMC des données quantitatives sur leurs subventions à l'industrie et/ou leurs subventions horizontales au titre de l'obligation de notification énoncée dans l'Accord SMC. La valeur médiane du ratio des subventions à l'industrie au PIB pour cet échantillon est de 0,2 pour cent, mais les données indiquent que les Membres recourent très diversement aux subventions à l'industrie.

Dans son Examen du commerce et de l'assistance, la Commission australienne de la productivité présente une étude intéressante et exhaustive des subventions accordées par l'Australie, qui complète les renseignements figurant dans les notifications. Il ressort que l'aide budgétaire accordée par l'Australie à l'industrie, exprimée en part du PIB, a diminué, passant de 0,37 pour cent lors de l'exercice budgétaire 1999-2000 à 0,30 pour cent lors de l'exercice budgétaire 2003-04. Il ressort également de cette étude que l'aide accordée sous la forme de droits de douane au secteur manufacturier a été plus de quatre fois supérieure à l'aide budgétaire dont ce même secteur a bénéficié.

Les aides publiques totales accordées par l'UE(15), à l'exclusion des aides à l'agriculture, aux pêcheries et aux transports, a diminué substantiellement entre le milieu des années 90 (1995-97) et la fin de la décennie.

Depuis lors, le ratio des subventions au PIB est resté stable. En dépit d'une certaine convergence entre les nouveaux membres et les 15 États membres de l'UE, les données sur les aides publiques montrent que les différences dans les pratiques de subventionnement de l'industrie entre les États membres de l'UE restent importantes. Ces chiffres n'incluent pas les subventions octroyées par l'UE, qui ont absorbé près des deux tiers du budget de la Communauté en 1998. Parmi les principaux bénéficiaires de ces fonds figuraient les secteurs de l'agriculture et de la pêche.

Une majorité de pays ont notifié plus de subventions horizontales que de subventions sectorielles en 2002 et les données montrent que les aides sont progressivement réorientées vers des objectifs horizontaux en Europe et en Amérique latine.

Parmi les pays riches, les Communautés européennes ont notifié six fois plus de subventions sectorielles que de subventions horizontales, tandis que les États-Unis ont notifié sept fois plus de subventions horizontales que de subventions sectorielles. Conformément aux engagements pris lors de divers Conseils européens, les États membres de l'UE(15) ont réorienté les aides vers des objectifs horizontaux. Dans les nouveaux États membres, la part des aides en faveur d'objectifs horizontaux octroyées avant l'accession était relativement faible en raison du soutien important accordé à plusieurs secteurs, y compris les industries charbonnière et sidérurgique et le secteur financier, dans le cadre de leur privatisation ou afin d'assurer leur viabilité. Les chiffres pour 2004 montrent que la part des aides horizontales a fortement augmenté dans les nouveaux États membres.

Les statistiques australiennes sur l'aide budgétaire pour 2002-03 montrent que les mesures sectorielles ont représenté 44 pour cent de l'aide budgétaire totale, la recherche-développement, 28 pour cent et les mesures générales à l'exportation, 15 pour cent. Les exonérations fiscales au titre du Programme pour la compétitivité et l'investissement dans le secteur automobile ont constitué le programme d'aide budgétaire sectoriel le plus important.

Les données relatives aux politiques industrielles des pays d'Amérique latine et des Caraïbes montrent qu'à la fin des années 80 et dans les années 90, ces pays sont passés du remplacement des importations à l'orientation vers l'extérieur. Des mesures telles que les zones franches industrielles, les dons et les incitations fiscales visant à promouvoir la modernisation technologique, et des politiques visant à promouvoir le développement des PME ont remplacé les subventions directes et les incitations fiscales classiques.

Sur un plan sectoriel, les industries minière, charbonnière et sidérurgique, la sylviculture, la pêche, la construction navale et l'industrie automobile semblent être parmi les principaux bénéficiaires de subventions.

L'aide budgétaire accordée par les pouvoirs publics australiens varie notablement selon les secteurs, la plus grande part allant au secteur manufacturier. Le secteur des véhicules automobiles et des pièces détachées en reçoit la plus grande partie, tant en termes absolus que par rapport à la valeur ajoutée brute du secteur. Parmi les autres grands bénéficiaires de subventions figurent l'industrie des textiles et des vêtements, l'industrie métallurgique, le pétrole, le charbon, les produits chimiques et produits connexes.

Les données disponibles sur les aides publiques des membres de l'UE ne donnent pas une idée exacte des bénéficiaires finals des aides. Elles montrent néanmoins que la répartition de ces aides par secteurs varie considérablement selon les États membres. Huit pays accordent des aides publiques à l'industrie charbonnière, qui absorbe l'essentiel des aides sectorielles dans l'UE(15), mais seulement un tiers de ces aides dans les nouveaux États membres. La part de l'industrie manufacturière (y compris l'industrie alimentaire) dans les aides publiques totales va de 13 pour cent pour le Portugal à 98 pour cent pour la Slovaquie. Les aides aux pêcheries ne dépassent jamais 3 pour cent des aides publiques totales, car le soutien aux pêcheries est accordé essentiellement par le biais des fonds structurels communautaires. Le montant des aides publiques à la construction navale a diminué de moitié entre 1999-2001 et 2001-03. Deux des dix nouveaux Membres accordent des aides au secteur automobile et quatre accordent des aides au secteur sidérurgique.

Les données montrent qu'en Amérique latine et dans les Caraïbes, les secteurs spécifiques qui bénéficient de prêts ou d'incitations fiscales sont principalement le secteur primaire, et en particulier la sylviculture et l'industrie minière, et les industries culturelles telles que l'édition, l'imprimerie ou la presse.

Pêcheries

Les subventions au secteur de la pêche sont importantes et stables dans la plupart des pays qui pratiquent le subventionnement, mais la protection de l'environnement occupe une place de plus en plus grande parmi les objectifs déclarés des subventions accordées dans ce secteur ces dernières années.

On estime que les subventions accordées au secteur de la pêche à travers le monde représentaient entre 14 milliards et 20 milliards de dollars en 1996, soit environ 20 à 25 pour cent des recettes mondiales. Les différentes sources de données ne sont pas directement comparables mais il est malgré tout possible de tirer certaines conclusions. Généralement, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, le secteur bénéficie de transferts de l'État de quelque 6 milliards de dollars par an au total, ce qui correspond à 20 pour cent de la valeur débarquée. Environ 40 pour cent de ce montant total sont fournis par le Japon, suivi par les États-Unis et l'UE, avec environ 15 pour cent chacun. Parmi les pays de l'UE, c'est apparemment la Finlande qui octroie les subventions les plus importantes en proportion de la valeur débarquée. Le Canada, la République de Corée, la Russie, l'Indonésie et le Taipei chinois sont, eux, à l'origine d'une part substantielle des subventions aux pêcheries mondiales.

On dispose de peu de renseignements sur les subventions accordées par les pays en développement aux pêcheries. Une étude récente du PNUE indique cependant que ces pays accordent bien de telles subventions, qui peuvent aussi être importantes, comme c'est le cas au Sénégal.

Toutes les sources de données disponibles semblent indiquer que le niveau des subventions aux pêcheries n'a pas beaucoup évolué. Toutefois, on constate un changement dans les objectifs déclarés, qui incluent la fourniture de services de recherche et de gestion aux pêcheries viables, la modernisation de la flotte, le développement régional et le soutien du revenu. Récemment, et en particulier dans les pays développés, on met de plus en plus l'accent sur la protection de l'environnement. On constate également que, dans les pays en développement, les objectifs environnementaux prennent de l'importance. Par exemple, bien que le niveau des subventions aux pêcheries totales au Cap-Vert n'ait quasiment pas changé entre 1999 et 2000, il y a eu une diminution des subventions à l'achat de glace et une augmentation des dons pour le désarmement des navires.

Charbon

Les informations disponibles indiquent que bon nombre des grands pays producteurs de charbon, mais pas tous, subventionnent assez fortement leur industrie. Dans certains cas, toutefois, les subventions visent plus à permettre un ajustement qu'à simplement assurer le maintien de l'industrie.

Il n'existe aucune base de données publique globale sur les subventions au secteur du charbon. L'Agence internationale de l'énergie recueille et publie des renseignements détaillés sur la production, la consommation, le commerce et les prix du charbon de tous ses membres mais elle ne collecte pas de renseignements sur les subventions. Il ressort de notre examen que de nombreux pays producteurs de charbon, tant développés qu'en développement, accordent des subventions à leur industrie charbonnière. Néanmoins, dans certains cas, la nature et les objectifs des subventions ont changé. Qui plus est, beaucoup de pays ont réduit les subventions qu'ils accordaient au cours de la dernière décennie. Par contre, les informations disponibles semblent indiquer que plusieurs grands producteurs de charbon, y compris la Chine, les États-Unis, l'Inde et l'Australie, ne subventionnent pas directement leur industrie charbonnière.

Le charbon a joué un rôle fondamental dans le processus de développement industriel de nombreux pays. Certains États ont subventionné le secteur du charbon pour promouvoir le développement industriel et la sécurité énergétique. Dans certaines régions, toutefois, le charbon a perdu de son importance stratégique en raison de la diversification des sources d'énergie, et l'industrie charbonnière nationale a peu à peu perdu de sa compétitivité. Étant donné l'importance historique et sociale de cette industrie pour l'activité économique

locale et l'emploi, les pouvoirs publics intervenaient parfois beaucoup pour la soutenir. Ces interventions empêchaient souvent les ajustements nécessaires.

Dans un certain nombre de pays, le coût élevé des subventions a amené les pouvoirs publics à forcer l'industrie charbonnière à mettre en œuvre des mesures de restructuration importantes, qui ont parfois impliqué une forte réduction de l'activité. Une restructuration du secteur du charbon a été menée en Inde, en Mongolie, en Roumanie, en Russie, en Ukraine, au Japon, en République de Corée, en Turquie et dans plusieurs pays membres de l'UE.

L'un des objectifs d'une restructuration est généralement de réduire les subventions mais elle s'accompagne habituellement de l'octroi d'autres formes d'aide. Les données concernant l'Union européenne montrent que si les aides au fonctionnement ont été réduites de moitié sur la période de 1994 à 2000, d'autres types d'aide ont augmenté substantiellement. La fonction sociale et régionale des programmes d'aide à l'industrie charbonnière a certes été admise, mais la rentabilité de ces programmes a été remise en question. Selon la Commission européenne, en 2000, les sommes annuelles versées par travailleur à titre d'aide à la production courante ont été sensiblement supérieures aux salaires moyens des travailleurs concernés.

Services

Il n'existe quasiment pas de sources de données internationales sur l'incidence des subventions dans le secteur des services. Celles qui sont disponibles semblent indiquer que le soutien est concentré dans les secteurs des transports, du tourisme, des services bancaires, des télécommunications et de l'audiovisuel.

La plupart des données disponibles concernant les services proviennent de sources nationales, ce qui rend les comparaisons entre pays difficiles. On peut trouver des données internationales utiles, quoique incomplètes, sur les subventions accordées aux services dans les rapports d'examen des politiques commerciales (EPC) de l'OMC. Les renseignements qui figurent dans les rapports publiés entre 1995 et février 2004 indiquent que des subventions sont accordées dans de nombreux secteurs de services mais surtout dans les transports, le tourisme, les services bancaires, les télécommunications et l'audiovisuel. C'est essentiellement sur ces secteurs que portera l'analyse des subventions aux services faite dans le présent rapport.

Bien que ces données ne soient pas complètes et présentent des insuffisances importantes qui empêchent de faire trop de déductions, elles indiquent, en ce qui concerne le type de mesures appliquées, que les pays développés recourent en général plus fréquemment aux dons directs et aux programmes de crédit et de garantie préférentiels, tandis que dans les pays en développement, les incitations fiscales, l'admission des intrants en franchise de droits et les zones franches semblent plus courantes.

Services de transport

En général, les subventions aux services de transport visent à garantir un accès universel à ces services, même si, ces dernières années, des considérations environnementales et des préoccupations sécuritaires sont aussi entrées en ligne de compte. Les objectifs déclarés et le type d'instrument utilisé varient selon les modes de transport.

En général, on justifie le soutien public aux services de transport par le fait qu'il est souhaitable d'assurer un accès universel à ces services. Toutefois, plusieurs autres objectifs sont aussi avancés par les États pour justifier les subventions accordées. Par exemple, la poursuite d'objectifs environnementaux explique souvent le subventionnement de certains modes de transport, tels que le transport ferroviaire.

Les données sur les aides publiques de l'UE montrent que la plus grande part de ces aides va au secteur des transports. En 2001, ce secteur a reçu 46 pour cent des aides publiques accordées. La plus grande part des aides publiques octroyées dans l'UE va au transport ferroviaire, notamment pour des raisons de protection de l'environnement. À partir de 1998, les subventions au secteur aérien ont diminué, mais une inversion de cette tendance à la baisse a été enregistrée récemment (2001-03), à la suite des mesures de soutien spéciales adoptées après le 11 septembre 2001.

On constate également que le type de subventions accordées diffère selon les modes de transport. Par exemple, dans l'UE, les incitations fiscales et les dons directs représentent la totalité des aides publiques aux transports ferroviaire, routier et maritime, mais les subventions au transport aérien sont accordées sous la forme d'une participation au capital.

Télécommunications

Les obligations de service universel sont une des principales raisons de l'octroi d'un soutien aux services de télécommunication, même si les moyens d'intervention varient d'un pays à l'autre.

L'importance des subventions directes en faveur des services de téléphone universels a diminué partout dans le monde. Dans de nombreux pays, les obligations de service universel sont de plus en plus souvent financées par des fonds de service universel. En général, ces fonds sont alimentés par une taxe sur les opérateurs de télécommunication, des fonds budgétaires généraux ou la vente de ressources (privatisation par exemple) ou de licences. Dans les pays en développement, ils sont souvent alimentés à la fois par des subventions publiques et par des prélèvements sur les opérateurs. Parmi les pays d'Amérique latine, le Chili et El Salvador recourent presque exclusivement à des subventions publiques pour approvisionner leurs fonds de service universel.

Il existe une différence importante entre les pays développés et les pays en développement pour ce qui est de l'utilisation des fonds de service universel. Tandis que dans les pays développés, ces fonds servent essentiellement à faire en sorte que les services soient financièrement accessibles, dans les pays en développement, la politique en matière d'accès universel vise à garantir la disponibilité du service, y compris grâce au développement d'une infrastructure de télécommunications.

Tourisme

Les subventions au secteur du tourisme sont très répandues, en particulier mais pas seulement dans les pays en développement. Alors que dans ces pays, les subventions servent essentiellement à favoriser le développement, dans les pays développés, elles visent généralement à répondre à d'autres considérations, qui touchent notamment aux conditions régionales et aux petites et moyennes entreprises.

Il ressort des renseignements tirés des rapports d'examen des politiques commerciales que le tourisme est l'un des secteurs de services qui bénéficient le plus souvent de subventions. Soixante-deux des 97 Membres dont la politique commerciale a fait l'objet d'un examen entre 1995 et février 2004 ont indiqué qu'ils appliquaient des programmes de subventions en faveur du tourisme.

Dans de nombreux pays en développement, les programmes de subventions en faveur du tourisme sont explicitement mentionnés dans la stratégie de développement de la nation. Dans les pays industrialisés aussi, les subventions au tourisme sont souvent considérées comme un outil de développement, même si elles servent en général à promouvoir le développement régional. Si, dans les pays en développement, les subventions jouent un grand rôle dans le développement des infrastructures liées au tourisme, dans les pays industrialisés, le soutien de l'industrie touristique a plus tendance à prendre la forme d'un soutien à la commercialisation ou d'un soutien aux petites et moyennes entreprises.

Services financiers

L'intervention de l'État dans le secteur des services financiers vise souvent à maintenir à flot les banques en difficulté ou à restructurer le secteur bancaire.

Les renseignements tirés des rapports d'examen des politiques commerciales montrent que dans toutes les régions, les États octroient une aide au secteur bancaire afin soit de maintenir à flot les banques en difficulté, soit de restructurer le secteur. Les pays d'Europe centrale et orientale et d'Amérique latine ont souvent indiqué qu'ils accordaient un soutien pour la restructuration du secteur dans le cadre d'un processus de privatisation. L'adaptation aux normes internationales en matière de ratios de fonds propres ou la fusion de banques motive très souvent l'octroi d'un soutien dans les pays européens et asiatiques. Ces derniers sont souvent parmi les pays qui disent clairement octroyer des subventions dans le secteur financier afin notamment de promouvoir les activités bancaires

off-shore. Le soutien en faveur de la création d'institutions financières, des investissements en microfinance et du développement de l'investissement étranger direct est surtout répandu dans les pays africains.

S'agissant des instruments de subventionnement utilisés dans le secteur financier, il ressort des rapports d'examen des politiques commerciales que les subventions sous la forme d'apports de capitaux sont apparemment plus répandues en Asie et en Europe de l'Ouest, tandis que les incitations fiscales sont relativement plus fréquentes dans les pays d'Afrique et des Caraïbes.

Audiovisuel

Il semble que la principale caractéristique des programmes de subventions dans le secteur de l'audiovisuel soit d'encourager la production de certains contenus nationaux et la poursuite d'objectifs culturels. Néanmoins, pour de nombreux pays, les subventions ne sont qu'un instrument parmi d'autres.

De nombreux pays ont fréquemment recours aux subventions pour atteindre certains objectifs culturels, notamment pour encourager la production de contenus nationaux, en particulier dans l'industrie cinématographique et télévisuelle. Parmi les autres instruments souvent utilisés figurent les quotas de contenus nationaux, la participation étrangère au capital, et la radiodiffusion publique. Les données nationales disponibles sur les subventions à l'audiovisuel indiquent que ces subventions représentent un pourcentage important des subventions globales accordées pour les services dans les pays développés et qu'elles ont augmenté au fil du temps.

Les subventions et l'OMC

Les règles sur les subventions du GATT/de l'OMC ont notablement évolué au fil des années et sont généralement devenues plus rigoureuses et plus précises.

En vertu des premières règles sur les subventions, on s'en rapportait aux notifications et aux consultations pour s'assurer que les subventions ne causaient pas de préjudice grave aux intérêts des partenaires commerciaux. Par la suite, au milieu des années 50, on a introduit pour certains Membres du GATT des disciplines supplémentaires applicables aux subventions à l'exportation, et en particulier à celles qui visaient les produits non primaires, qui faisaient l'objet d'une prohibition progressive. L'asymétrie dans le traitement des subventions à l'exportation visant les produits agricoles et non agricoles a perduré jusqu'à nos jours. L'Accord du Tokyo Round sur les subventions a établi des règles plus détaillées, en particulier pour les mesures correctives commerciales appliquées au niveau national (droits compensateurs), et a également codifié la prohibition des subventions à l'exportation visant les produits non agricoles. L'Accord ne s'appliquait qu'aux Membres du GATT qui l'avaient ratifié.

L'Accord du Cycle d'Uruguay sur les subventions et les mesures compensatoires a constitué une avancée importante en matière de réglementation. Il a donné une définition des subventions et établi le concept de spécificité. Il s'est appliqué à tous les Membres, ce qui a eu des conséquences considérables pour de nombreux pays qui jusque-là avaient été de fait exemptés de la plupart des disciplines visant les subventions.

L'Accord du Cycle d'Uruguay sur les subventions et les mesures compensatoires a donné des subventions une définition qui repose essentiellement sur la notion de contribution financière des pouvoirs publics conférant un avantage au bénéficiaire. Cette définition supprime toute confusion quant aux notions plus générales de ce que pourrait être une subvention et elle reconnaît qu'il existe à l'OMC d'autres règles régissant le commerce dont on pourrait faire valoir qu'elles ont un effet analogue à celui des subventions (par exemple, les droits de douane à l'importation). Le concept de spécificité est aussi un élément fondamental de la définition, car certaines formes de subventions spécifiques (celles qui sont subordonnées aux exportations ou à l'utilisation de produits d'origine nationale) sont assujetties à la discipline la plus rigoureuse (prohibition), tandis que les subventions non spécifiques n'entrent pas dans le champ des règles de l'OMC sur les subventions. Une spécificité au sens général est réputée exister lorsque seul un groupe donné de bénéficiaires est expressément admis à bénéficier de la subvention. Lorsque l'admissibilité est régie par des critères objectifs et des conditions

neutres qui sont rigoureusement respectés, les subventions sont considérées comme non spécifiques. Par exemple, le soutien accordé par les pouvoirs publics en faveur de l'infrastructure générale est exclu du champ de la définition des subventions établie par l'OMC.

L'approche de la "spécificité" adoptée dans les textes juridiques reflète l'idée que les subventions sont d'autant plus susceptibles d'avoir des effets de distorsion des échanges qu'elles sont spécifiques. En effet, sur le plan économique, plus une subvention ciblera précisément ses bénéficiaires prévus, plus son effet relatif sur les prix tendra à être concentré. Dans bien des cas, on pourrait considérer que cela augmente la probabilité que la subvention ait des effets de distorsion. Par exemple, une subvention octroyée à un secteur unique, plutôt qu'à de multiples secteurs, pourrait conférer un avantage limité. Plus les bénéficiaires de la subvention sont définis en termes généraux, plus il est probable que l'incidence de la subvention sera diffuse et superficielle.

Par ailleurs, il ressort de l'analyse exposée plus haut dans le rapport que les États peuvent vouloir cibler les subventions aussi précisément que possible afin de corriger des défaillances données du marché tout en évitant les effets secondaires indésirables. À première vue, cela semble contradictoire. Cependant, les concepts de "ciblage" et de "spécificité" ne sont pas identiques. Des programmes de subventions peuvent être ciblés alors même que l'admissibilité est régie par des critères objectifs et des conditions neutres. De tels programmes ne seraient pas considérés comme spécifiques. Par ailleurs, des programmes de subventions spécifiques ne peuvent être contestés au regard du droit de l'OMC que s'ils portent préjudice aux intérêts d'autres Membres.

Avec l'"Engagement unique" du Cycle d'Uruguay, de nombreux pays en développement ont été soumis à de nouvelles disciplines en matière de subventions, ce qui a rendu les dispositions relatives au traitement spécial et différencié (TSD) du nouvel Accord sur les subventions et les mesures compensatoires particulièrement importantes. Ces dispositions permettent à certains pays en développement d'accorder des subventions à l'exportation pour des produits non agricoles sous réserve de certaines règles en matière de transition; elles spécifient des critères moins rigoureux en ce qui concerne l'annulation ou la réduction d'avantages et le dommage aux fins des actions multilatérales engagées contre les exportations subventionnées des pays en développement, elles établissent des seuils spéciaux pour le niveau des subventions et le volume des échanges au-dessous desquels des actions en matière de droits compensateurs ne peuvent être engagées contre les exportations des Membres en développement. Les pays en développement sont également exemptés d'actions antisubventions pour cause d'annulations de dettes, de subventions destinées à couvrir des coûts sociaux et de transferts de passif lorsque ces mesures sont prises dans le cadre d'une privatisation. L'Accord prévoit également la prorogation de la période de transition pour l'élimination par les Membres en développement de leurs subventions à l'exportation. En 2001, les Membres ont adopté une série de procédures spéciales régissant le recours par certains Membres en développement à cette disposition en matière de prorogation pour certains de leurs programmes de subventions à l'exportation, afin de garantir à ces Membres une plus grande sécurité et une plus grande stabilité, en particulier pour leurs incitations à l'investissement. Vingt Membres ont invoqué ces procédures pour prolonger leur droit de recourir à certaines subventions à l'exportation. La plupart de ces mesures concernent des zones franches industrielles.

L'Accord du Cycle d'Uruguay sur les subventions et les mesures compensatoires a également clarifié les choses en ce qui concerne les voies de recours contre le subventionnement.

Il existe deux voies de recours, l'une unilatérale et l'autre multilatérale, contre les subventions spécifiques. La voie de recours unilatérale consiste à appliquer un droit compensateur. Des droits compensateurs peuvent être imposés à l'égard d'un produit subventionné à concurrence du montant estimé de la subvention, pour autant que le subventionnement cause ou menace de causer un dommage important à une branche de production nationale existante ou retarde de façon importante la création d'une telle branche. Les modifications apportées aux règles dans le cadre de l'Accord du Cycle d'Uruguay ont surtout concerné la procédure, et notamment les conditions à respecter lors d'une enquête, le calcul de la valeur des marges de subventionnement, l'existence d'un dommage ou la menace de dommage, et l'établissement d'un lien de causalité entre le subventionnement et ses effets sur la branche de production nationale. La voie de recours multilatérale consiste à engager une procédure de règlement des différends.

Le recours à des droits compensateurs est conçu pour établir un juste équilibre entre les intérêts des consommateurs et ceux des producteurs au niveau national. Plus généralement, il est probable que l'existence de voies de recours contre les subventions limitera les pratiques de subventionnement.

Du point de vue des consommateurs, un droit compensateur, comme un droit antidumping, fait augmenter les prix des importations et représente un coût. Quant aux producteurs, les droits compensateurs leur donnent une marge supplémentaire pour augmenter les prix intérieurs. Normalement, l'argument avancé pour justifier l'imposition d'un droit compensateur s'articule autour de l'existence d'une externalité ou d'une défaillance du marché. Des considérations stratégiques peuvent aussi entrer en ligne de compte si un concurrent étranger bénéficie d'une aide des pouvoirs publics pour vendre à un prix inférieur au coût afin d'éliminer la concurrence des produits fabriqués dans le pays importateur. Il est à noter que si une subvention donne lieu à une mesure compensatoire dans le pays importateur, c'est comme si le pays accordant la subvention faisait un transfert financier sans contrepartie en faveur d'un État étranger. En général, l'effet inhibiteur potentiel des recours contre les subventions peut entraîner un gain ou une perte de bien-être aussi bien dans le pays exportateur que dans le pays importateur, et ces effets sur le bien-être peuvent être contraires ou non dans les deux pays.

L'Accord sur l'agriculture énonce des règles différentes pour les subventions à l'exportation des produits agricoles.

Les dispositions en matière de subventionnement des produits agricoles diffèrent de celles qui visent les produits non agricoles à deux égards importants. Premièrement, l'Accord sur l'agriculture prévoit des engagements de réduction aussi bien des mesures de soutien interne que des subventions à l'exportation. D'un point de vue conceptuel, ces engagements sont comparables à ceux qui sont habituellement pris lors des cycles de négociation sur les droits de douane à l'importation et n'ont pas d'équivalent en ce qui concerne les produits non agricoles ni d'ailleurs en ce qui concerne les services. Deuxièmement, les engagements de réduction des subventions à l'exportation s'expliquent par le fait que, contrairement à ce qui s'est passé avec les subventions pour les produits manufacturés, on n'a pas envisagé, lorsqu'on a tenté initialement de soumettre la protection accordée à l'agriculture à des disciplines, la possibilité d'éliminer les subventions à l'exportation. Toutefois, à la sixième Conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Hong Kong en décembre 2005, les Membres sont convenus d'éliminer les subventions à l'exportation des produits agricoles d'ici à 2013, à la suite de quoi ces subventions seront traitées de la même manière que celles qui visent les produits manufacturés.

L'Accord comporte également une série de dispositions relatives au TSD, qui prévoient des engagements de libéralisation moindres et des seuils *de minimis* plus élevés. Les pays les moins avancés sont exemptés de l'obligation de prendre des engagements de libéralisation des échanges. Les pays en développement, quant à eux, tenaient beaucoup à s'assurer qu'une situation de grande dépendance vis-à-vis de l'agriculture ne serait en aucun cas aggravée par des engagements de libéralisation, et ils ont donc demandé avec insistance que des flexibilités soient prévues en ce qui concernait les engagements.

L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) adopte une approche des subventions différente.

L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) a adopté une approche des disciplines en matière de subventions très différente de celle qui existait pour les marchandises. Comme d'autres mesures affectant le commerce des services, les subventions sont assujetties aux obligations énoncées dans l'Accord, notamment en ce qui concerne le traitement national (article XVII) et le traitement de la nation la plus favorisée (article II). Si elle n'empêche pas d'octroyer des subventions, l'obligation de traitement national soumet à des disciplines le recours à des subventions discriminatoires dans des secteurs où des engagements ont été pris et où aucune limitation appropriée n'est inscrite dans les listes. Ainsi, elle restreint d'une certaine manière la faculté des pouvoirs publics à subventionner. Néanmoins, en pratique, de nombreux Membres ont inscrit des limitations concernant le traitement national dans leurs Listes d'engagements spécifiques, ce qui leur permet d'accorder des subventions discriminatoires dans certains secteurs, voire dans tous.

L'article XV de l'AGCS prévoit que les Membres engageront des négociations concernant les subventions en vue d'élaborer les disciplines nécessaires pour éviter les effets de distorsion que les subventions peuvent, dans certaines circonstances, avoir sur le commerce des services. Le mandat de négociation spécifie que

les Membres examineront le bien-fondé de procédures de compensation, que le rôle des subventions en rapport avec les programmes de développement des pays en développement sera reconnu et que les besoins en matière de flexibilité, en particulier ceux des pays en développement Membres, seront pris en compte. Ces négociations, qui sont actuellement menées par le Groupe de travail sur les règles de l'AGCS, n'ont pas beaucoup progressé depuis qu'elles ont été engagées en 1995. En outre, le fait que, d'une manière générale, les Membres négligent l'obligation qui leur est faite à l'article XV d'échanger des renseignements sur les subventions visant les services suscite de plus en plus de préoccupations. La Déclaration ministérielle de Hong Kong (Annexe C, paragraphe 4 c)) appelle les Membres à intensifier leurs efforts pour accélérer et achever l'échange de renseignements requis aux fins des négociations prévues à l'article XV de l'AGCS.

La question de savoir si les pays en développement devraient, dans certaines conditions, être autorisés à continuer d'accorder des subventions à l'exportation des produits manufacturés fait intervenir des questions complexes.

Les subventions à l'exportation des produits non agricoles sont prohibées par l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, mais des dispositions relatives au TSD autorisent certains pays en développement, pour autant et aussi longtemps qu'ils répondent à des critères économiques déterminés, parmi lesquels un seuil maximal de revenu par habitant, à continuer de recourir à ces subventions. Les autres pays en développement continuent de revendiquer ce droit. Une analyse classique effectuée sur la base d'hypothèses de concurrence parfaite démontre que les subventions à l'exportation ne génèrent des coûts que pour le pays qui les accorde. Mais si l'on assouplit l'hypothèse du marché parfait et que l'on admet qu'il peut y avoir des externalités dynamiques (par exemple une branche de production naissante dont les coûts privés par la pratique d'apprentissage sont plus élevés que les coûts sociaux), on peut faire valoir qu'une subvention à la production génératrice de bien-être qui, aux fins de sa mise en œuvre, est subordonnée aux résultats à l'exportation, est justifiée. On peut également avancer l'argument d'une "commercialisation naissante". Par ailleurs, ces subventions peuvent avoir des effets de distorsion notables, ne contribuant ainsi guère ou pas du tout au développement. En outre, les subventions peuvent amener les partenaires commerciaux à prendre des mesures correctives qui annulent leur effet, ce qui entraîne un gaspillage des dépenses financières. Il peut également y avoir une course aux subventions entre les Membres.

Même si la littérature étaye l'idée que les stratégies de promotion des exportations présentent des avantages par rapport aux politiques de remplacement des importations, une bonne partie de la littérature empirique indique que les subventions à l'exportation n'ont pas été un élément commun à tous les projets de diversification économique et d'industrialisation menés avec succès par des pays en développement. Au contraire, les fonds dépensés pour les subventions ont été gaspillés et la politique a eu des coûts économiques additionnels liés notamment à la recherche de rente au niveau interne et aux transferts de rente à des sociétés puissantes qui faisaient augmenter les bénéfices en échange de décisions de localisation. D'autre part, un courant de la littérature empirique témoigne d'une certaine réussite en ce qui concerne les zones franches industrielles, qui ont apparemment contribué dans certains cas à la création d'emplois, à la formation de revenus et à la production de retombées positives pour l'économie nationale (comme le transfert de compétences en matière de gestion d'entreprise).

Les zones franches industrielles font en général intervenir une combinaison d'instruments qui n'ont pas tous les mêmes effets de distorsion des échanges, ni ne sont forcément tous des subventions, ou des subventions à l'exportation, au sens que l'OMC donne à ces termes. La mise en place d'une infrastructure adéquate et l'existence d'institutions fiables et de formalités administratives minimales dans ces zones sont caractéristiques des politiques dites fonctionnelles qui sont généralement considérées comme des interventions favorables au marché dans la littérature. Les réductions de droits de douane et de tarifs consenties aux sociétés implantées dans les zones franches industrielles sont caractéristiques de ce qu'il est convenu d'appeler les "politiques permissives", c'est-à-dire celles qui visent à éliminer les distorsions créées par des mesures qui découragent l'exportation ou, plus généralement, le développement de nouvelles activités. En principe, les pays en développement voudraient appliquer ces politiques fonctionnelles et permissives dans toute l'économie mais, dans la pratique, cela peut s'avérer difficile à tel ou tel niveau de développement. Certains observateurs estiment donc que les zones franches industrielles sont un instrument utile pour passer à une économie

entièrement ouverte et intégrée. En revanche, d'autres politiques appliquées dans ces zones sont susceptibles d'introduire de nouvelles distorsions, comme, par exemple, les exonérations fiscales ou les transferts financiers directs aux sociétés implantées dans les zones. Ces politiques ont souvent été appliquées pour attirer l'IED, avec des résultats très mitigés.

Il a également été avancé dans la littérature que l'existence de zones franches industrielles pouvait créer à long terme un biais protectionniste car les entreprises qui y étaient implantées n'avaient aucune raison de pousser à plus de libéralisation. Pour déterminer le degré de TSD justifié dans ce domaine, il serait donc utile de déterminer si les zones franches industrielles constituent un premier pas vers des réformes plus poussées de l'économie tout entière ou si elles réduisent la nécessité de libéraliser le reste de l'économie. En général, les mesures prises pour rendre les pratiques de subventionnement compatibles avec les règles de l'OMC minimiseront les distorsions des échanges. Les exportations ne devraient être subventionnées dans le cadre des zones franches industrielles ou par d'autres moyens qu'avec la plus extrême prudence face aux dangers d'un subventionnement ravageur. Les gouvernements doivent reconnaître qu'ils courent le risque réel de mettre en œuvre des politiques de subventionnement qui ne contribuent en rien au développement, entraînent un gaspillage des ressources et compromettent les possibilités de développement.

I ÉVOLUTION RÉCENTE DU COMMERCE ET QUELQUES TENDANCES OBSERVÉES EN LA MATIÈRE

A TENDANCES RÉCENTES DU COMMERCE INTERNATIONAL

1. INTRODUCTION: LA CROISSANCE DU COMMERCE ET DE LA PRODUCTION A ÉTÉ MOINS RAPIDE EN 2005 QUE L'ANNÉE PRÉCÉDENTE

En 2005, l'économie mondiale a progressé de 3,3 pour cent, taux plus faible qu'en 2004 mais quand même légèrement supérieur à la moyenne de la décennie. Dans la plupart des régions, la croissance économique est restée vigoureuse, bien qu'elle ait été moins forte que l'année précédente. Seule l'Europe a encore enregistré une faible croissance du PIB – inférieure de plus de moitié au taux observé en Amérique du Nord. Au Japon, en revanche, l'activité économique s'est raffermie. Compte tenu du ralentissement de la croissance économique mondiale en 2005 et de l'évolution du marché pétrolier, la croissance du commerce des marchandises – comme celle du PIB – s'est ralentie en termes réels, tout en restant supérieure à la moyenne des dix dernières années.

Cette décélération a été particulièrement marquée dans les régions développées importatrices de pétrole. En 2005, les importations réelles de marchandises des États-Unis, de l'Union européenne (25) et du Japon ont augmenté à un rythme inférieur de moitié à celui de 2004 et inférieur aussi à la moyenne mondiale. La plupart des régions en développement et la Communauté d'États indépendants (CEI) ont enregistré un taux de croissance réelle des importations supérieur à la fois à la moyenne mondiale et au taux de croissance de leurs exportations. Dans bon nombre de ces pays, cette évolution s'explique dans une large mesure par la hausse des prix du pétrole.

La flambée des prix du pétrole brut a provoqué partout dans le monde une augmentation des coûts de l'énergie, sans toutefois entraîner une hausse sensible des prix à la consommation, comme cela s'était produit lors des deux grandes crises pétrolières précédentes, en 1973/75 et 1979/81. Plusieurs facteurs ont contribué à ce résultat. Premièrement, dans de nombreux pays développés l'intensité pétrolière de la production est aujourd'hui inférieure à ce qu'elle était il y a 30 ans, du fait de l'accroissement de la part des services dans le PIB. Deuxièmement, la diminution de la capacité de production, conjuguée à des augmentations de salaires modérées dans nombre de pays développés, a limité la possibilité de répercuter la hausse des coûts de l'énergie sur les consommateurs. L'inflation sous-jacente des prix à la consommation – hors énergie et produits alimentaires – a reculé dans la zone euro et aux États-Unis et s'est stabilisée au Japon en 2005.¹

L'inflation modérée des prix à la consommation s'est inscrite dans le cadre général d'une politique monétaire et budgétaire visant à stimuler l'économie. Toutefois, dans un certain nombre de pays, on a observé une tendance à l'inflation des prix de l'immobilier et, peut-être aussi, des cours boursiers. La forte hausse du cours de l'or, qui a atteint son niveau le plus élevé depuis 24 ans, pourrait peut-être s'expliquer aussi en partie par le fait que les investisseurs cherchent à se prémunir contre l'inflation.

En 2005, le déficit budgétaire est resté important dans les grands pays développés. Aux États-Unis, le ratio du déficit public au PIB a quelque peu diminué, s'établissant à 3,5 pour cent, mais il était toujours plus important que dans la zone euro. Au Japon, le déficit budgétaire, qui est le plus important parmi les grands pays développés, s'est maintenu à 6,5 pour cent du PIB en 2005.

Le déficit courant des États-Unis s'est encore creusé pour atteindre un nouveau record en valeur absolue (805 milliards de dollars) et relative (6,5 pour cent du PIB); son financement n'a pas provoqué de tensions sur les marchés de capitaux internationaux. L'évolution du marché pétrolier a grandement contribué à l'aggravation du déséquilibre extérieur des États-Unis, tandis que les mouvements des taux de change ont eu des effets mitigés. La hausse modérée des taux d'intérêt américains et la demande accrue de dollars (du moins temporairement), liée à la hausse des prix du pétrole, ont entraîné une appréciation du dollar par rapport au yen, à l'euro et à la livre au cours de l'année 2005. Par rapport à un panier de sept grandes monnaies pondéré en fonction des échanges, le dollar s'est déprécié de 2 pour cent en moyenne annuelle en 2005, mais il s'est apprécié de 7 pour cent entre décembre 2004 et décembre 2005.² Dans l'ensemble, les mouvements des taux de change en 2005 n'ont pas permis de réduire la principale cause des déséquilibres mondiaux, liés aux flux

¹ OCDE, Principaux indicateurs économiques.

² Département du commerce des États-Unis, BEA, Communiqué de presse du 14 mars 2006.

commerciaux entre les États-Unis et l'Asie de l'Est. La plupart des indicateurs du commerce et des prix, à la fin de 2005 et au début de 2006, donnent à penser que le déficit courant des États-Unis va encore se creuser pendant l'année.

L'une des questions les plus difficiles qui se pose au vu de la situation économique mondiale actuelle est de savoir pendant combien de temps le déficit courant des États-Unis peut continuer à augmenter. La plupart des observateurs s'accordent à dire qu'il serait préférable de stabiliser et de réduire progressivement les déséquilibres existants, car cela faciliterait le l'ajustement qui sera inévitable à terme. Une nouvelle aggravation des déséquilibres extérieurs au niveau mondial pourrait augmenter le risque d'une réduction déstabilisatrice de ces déséquilibres. Un ajustement brutal, conjugué à de fortes variations des taux de change, serait plus douloureux qu'un ajustement progressif et entraînerait des pertes de bien-être plus importantes. En cas d'ajustement déstabilisateur, il est probable que l'on assisterait à une montée des tensions protectionnistes qui pourrait conduire à des mesures restrictives, ce qui aurait aussi de graves répercussions sur l'activité économique mondiale.

2. CROISSANCE DU COMMERCE ET DE LA PRODUCTION EN 2005

Comme cela a déjà été dit, malgré une accélération de l'activité économique et commerciale dans le monde en 2005, la production et le commerce au niveau mondial ont enregistré une croissance annuelle moyenne plus faible que l'année précédente, quoique supérieure à la moyenne de la décennie. On estime qu'en 2005 la production mondiale de biens et de services a augmenté de 3,3 pour cent et les exportations réelles de marchandises ont progressé de 6 pour cent (tableau 1). Le ralentissement, en moyenne annuelle, de la production économique et des échanges dans le monde correspond à peu près aux prévisions faites au début de 2005. Mais, à un niveau de désagrégation plus poussé, les résultats effectifs s'écartent des prévisions. Cependant, les effets de ces écarts sur la production et le commerce se sont généralement compensés. L'effet négatif de la hausse plus forte que prévu des prix du pétrole sur la production et le commerce dans le monde en 2005 a été partiellement compensé par la résistance plus importante que prévu à la flambée des cours du pétrole, comme en témoigne, par exemple, la vigueur de l'activité économique au Japon.

Tableau 1
Évolution du commerce et de la production au niveau mondial, 2002-05
(en prix constants, variation annuelle en pourcentage)

	2002	2003	2004	2005
Exportations de marchandises	3,5	5,0	9,5	6,0
Production de marchandises	0,8	3,5	4,0	...
PIB aux taux de change du marché	1,7	2,6	4,0	3,1
PIB en parité de pouvoir d'achat	3,0	4,0	5,1	4,3

Sources: OMC; FMI, Perspectives de l'économie mondiale.

La ventilation régionale des résultats de l'économie mondiale montre que l'atonie de l'économie européenne a été le principal frein à la croissance du commerce et de la production dans le monde, celle-ci restant plus faible en Europe que dans toutes les autres régions. La croissance du PIB a été inférieure à 2 pour cent dans les quatre principales économies européennes (Allemagne, France, Royaume-Uni et Italie) tandis que, dans les nouveaux pays membres de l'Union européenne, la croissance a continué d'être plus forte que dans les anciens membres, le PIB total ayant augmenté de 4 pour cent en 2005.

En Amérique du Nord, la croissance du PIB (3,4 pour cent) est restée légèrement supérieure à la croissance économique mondiale (calculée sur la base des taux de change du marché). Dans la région, c'est l'économie des États-Unis qui a connu la croissance la plus forte.

Dans les régions en développement, la croissance économique a été soutenue en 2005, mais moins que l'année précédente. En Amérique du Sud, en Amérique centrale (y compris les Caraïbes), en Afrique et au Moyen-Orient, le PIB a augmenté de 4 à 5 pour cent en moyenne. Pour chacune de ces régions, le taux de croissance en 2005 a été supérieur à leurs taux de croissance respectifs à court terme (2000-05) et à moyen terme (1995-2005). Les pays en développement d'Asie n'ont pas échappé à la tendance générale au ralentissement de la croissance en 2005. Cependant, avec une augmentation de 6,5 pour cent du PIB régional,

ils ont de nouveau enregistré la croissance la plus forte de toutes les régions en développement. La Chine et l'Inde, qui sont les deux pays les plus peuplés du monde, ont encore fait état d'une croissance exceptionnelle de leur PIB en 2005 – 9,9 pour cent et 7,1 pour cent, respectivement.

Dans la Communauté d'États indépendants (CEI), la croissance économique a été plus forte que partout ailleurs en 2005. Les gains substantiels résultant de la forte augmentation des recettes d'exportation ont stimulé les dépenses publiques et privées et ont conduit à une augmentation du PIB de 6,6 pour cent en 2005, soit le double de la moyenne mondiale. Depuis la crise financière de 1998, la croissance économique annuelle de la région a été supérieure à celle de l'économie mondiale, avec une moyenne de près de 7 pour cent pendant les six années écoulées. La nette augmentation de la production dans le secteur énergétique a largement contribué à cette évolution.

L'évolution des marchés mondiaux de l'énergie a influé non seulement sur la croissance économique régionale, mais aussi sur les flux commerciaux mondiaux.³ Le signe le plus visible des changements intervenus sur ces marchés est la hausse considérable des prix des combustibles, en particulier du prix du pétrole brut depuis 2003, hausse due à des changements importants dans la demande mondiale de pétrole. Celle-ci a fortement augmenté après la récession de 2001-02, essentiellement à la faveur de la croissance économique robuste aux États-Unis et de la croissance vigoureuse des principales économies émergentes à forte intensité énergétique (notamment la Chine).⁴ Aux États-Unis, la forte demande de pétrole a entraîné une nette augmentation des importations de pétrole, la production intérieure de brut continuant de diminuer. La forte demande de pétrole sur de nombreux marchés émergents a été soutenue par la forte intensité énergétique de leur croissance. Récemment, la demande de pétrole a été soutenue artificiellement sur certains de ces marchés, car la hausse des prix de l'énergie sur les marchés internationaux n'a pas été pleinement répercutée sur les prix à la consommation.

La forte augmentation de la demande de pétrole dans le monde a rapidement absorbé la capacité d'extraction excédentaire, existant principalement au Moyen-Orient. Les problèmes de capacité de production ont concerné non seulement la production de pétrole brut, mais aussi le raffinage. Malgré le doublement des prix du pétrole entre 2003 et 2005, la capacité de production mondiale n'a pas augmenté sensiblement. La faible élasticité-prix à court terme de l'offre tient à ce que, pour accroître la capacité, il faut intensifier les activités de forage et augmenter les investissements dans l'exploitation des gisements pétroliers, de sorte qu'il faut plusieurs années avant que la capacité de production n'augmente. En outre, une baisse du rendement des champs pétrolifères en exploitation a été observée aux États-Unis et en mer du Nord. Il se peut aussi que les investissements dans de nouveaux champs pétrolifères aient été différés en raison de la volatilité des prix du pétrole au cours des dernières années.

Des facteurs temporaires exceptionnels ont également contribué à l'évolution des prix du pétrole en 2005. Les ouragans qui ont dévasté le Golfe du Mexique (en particulier Rita et Katrina) ont endommagé les installations pétrolières dans la région et, selon des estimations de l'OCDE, ont entraîné la fermeture provisoire de 3 pour cent des installations de production et de 2 pour cent des installations de raffinage au niveau mondial.⁵ Il a été possible de limiter les répercussions de cette grave perturbation de la production, du raffinage et de la distribution en puisant dans les réserves stratégiques de pétrole, et grâce à l'offre de l'OPEP de mettre à disposition toute sa capacité de production inutilisée pour satisfaire la demande du marché.

Quelles ont été les principales conséquences de cette évolution du marché pétrolier pour la production et le commerce ? La poursuite de la forte hausse des prix du pétrole en 2005 a coïncidé avec une période de faible inflation, ce qui signifie que les variations du prix nominal du pétrole se sont traduites par une augmentation des prix réels et relatifs. Le graphique 1 illustre cette situation. Dans chacun des trois pays représentés dans ce graphique, les prix des combustibles et des autres produits miniers ont augmenté de plus d'un tiers, alors que les prix à l'importation des produits agricoles et des produits manufacturés sont restés quasiment stables ou ont légèrement augmenté en 2005.

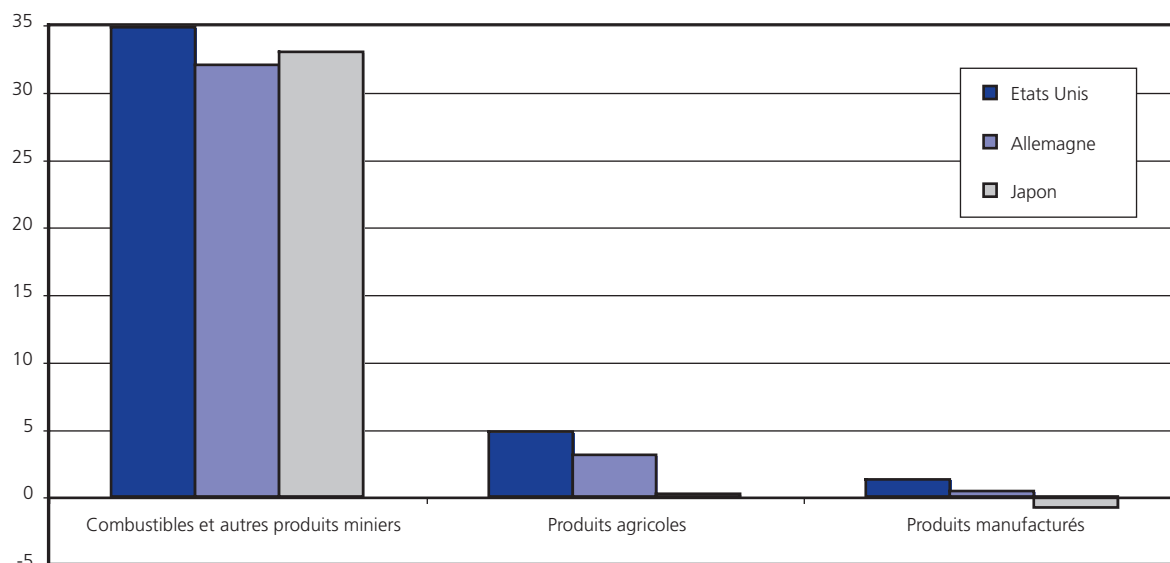
³ Pour un examen plus approfondi de l'évolution du marché pétrolier, voir AIE, Perspectives énergétiques mondiales.

⁴ Agence internationale de l'énergie, Oil market report. A monthly oil market and stocks assessment.

⁵ Calculs de l'OCDE, dans Perspectives économiques de l'OCDE, décembre 2005, page 6.

Graphique 1
Prix à l'importation des principaux groupes de produits dans certaines économies, 2005

(Variation annuelle en pourcentage)



Source: OMC.

À ce jour, les effets négatifs de la flambée des prix du pétrole sur la croissance économique mondiale ont été moins importants que par le passé et que ne l'annonçaient la plupart des simulations.⁶ Cela peut s'expliquer par quatre facteurs. Premièrement, la récente hausse des prix du pétrole a été provoquée par une forte demande et non par une perturbation de l'offre, ce qui est considéré comme moins préjudiciable à l'activité économique. Deuxièmement, l'intensité pétrolière de la croissance du PIB dans les pays de l'OCDE a diminué du fait de l'utilisation plus efficace de l'énergie et de la réorientation de la production vers les services, qui consomment moins d'énergie que les autres secteurs. Ce facteur n'avait pas été pleinement pris en compte dans les simulations. Troisièmement, les exportateurs de pétrole dépensent leurs recettes accrues pour importer des biens et des services plus rapidement que lors des crises pétrolières précédentes. Enfin, ils semblent avoir investi leur plus grande richesse nette non pas dans des actifs liquides mais dans des obligations de sociétés et des bons du Trésor des États-Unis, ce qui a limité la hausse des taux d'intérêt à long terme, soutenant ainsi l'investissement et la consommation.⁷

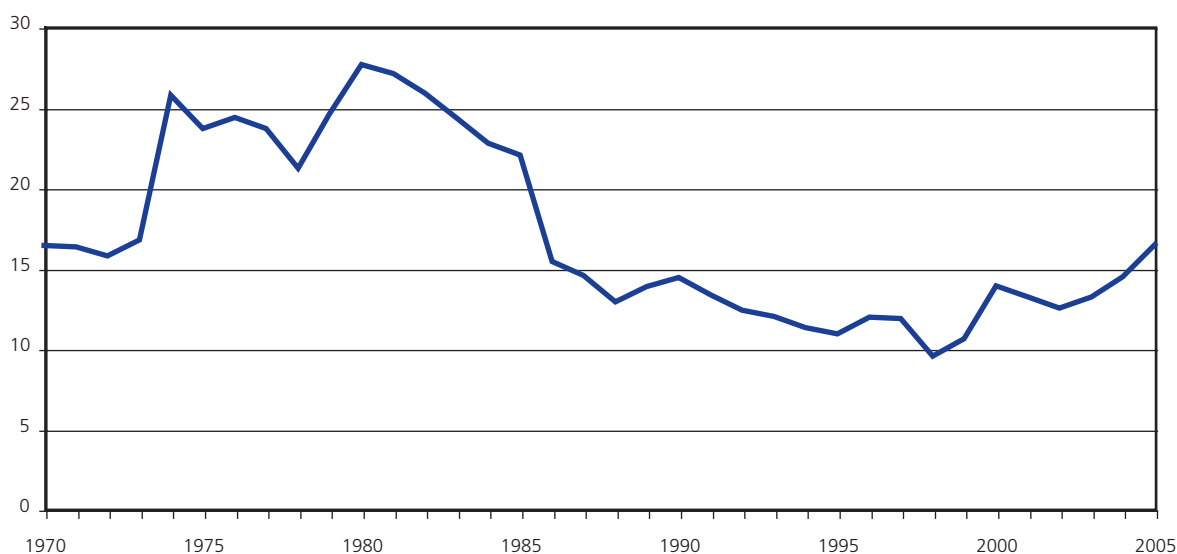
L'évolution du marché pétrolier a eu d'importantes répercussions sur les flux commerciaux internationaux, tant du point de vue de la composition sectorielle du commerce des marchandises qu'au niveau des flux commerciaux régionaux. La part des combustibles dans les exportations mondiales de marchandises a atteint son niveau le plus élevé depuis 20 ans, tandis que les pays et régions exportateurs de pétrole ont enregistré une augmentation à deux chiffres de leurs exportations au cours des trois dernières années (graphique 2).

La part des pays exportateurs de pétrole dans le commerce mondial a nettement augmenté du fait de la croissance dynamique de leurs exportations nominales au cours des trois dernières années. Il est frappant de voir à quel point la part de ces pays/régions est liée à l'évolution des prix du pétrole au cours des 35 dernières années. Le graphique 3 montre que la part du Moyen-Orient et de l'Afrique dans les exportations mondiales de marchandises a atteint des niveaux records au moment où les prix réels du pétrole étaient au plus haut, en 1974, 1990 et 2005. De même, la part de ces régions a atteint son plus bas niveau au moment où les prix du pétrole étaient au plus bas, en 1978, 1988 et 1998.

⁶ FMI (2000) *The impact of higher oil prices on the global economy*; AIE (2004) *Analysis of the impact of high oil prices on the global economy in IEA, Energy Prices and Taxes*, 2ème trimestre 2004, et FMI (2003) *Perspectives de l'économie mondiale*, avril 2003.

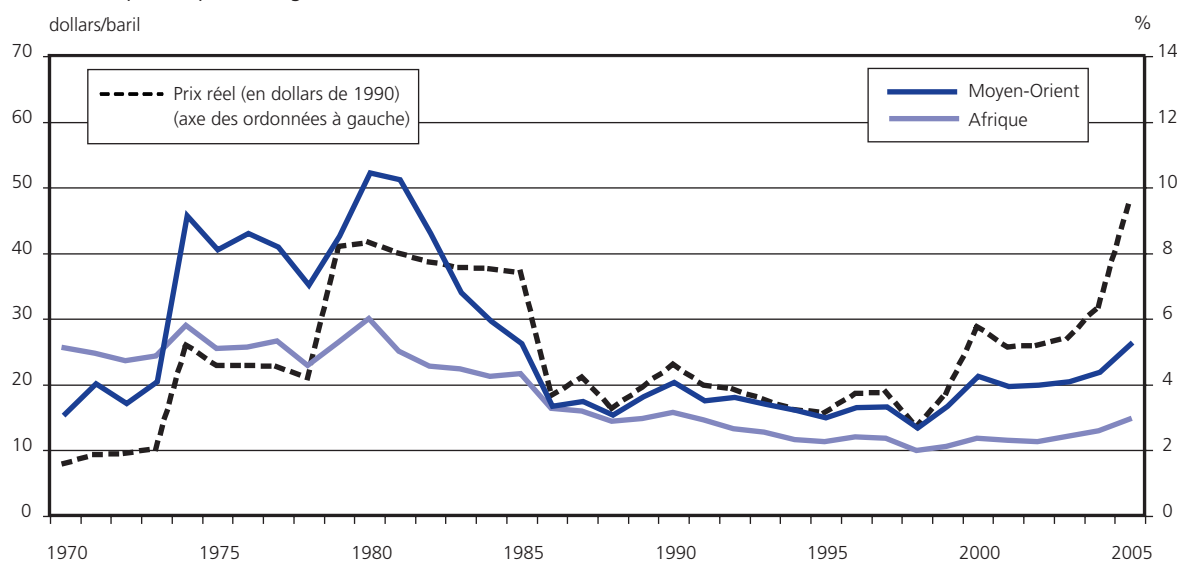
⁷ OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, décembre 2005.

Graphique 2
Part des combustibles et des autres produits miniers dans les exportations mondiales de marchandises, 1970-2005
(Pourcentages)



Source: OMC.

Graphique 3
Prix réel du pétrole et part de l'Afrique et du Moyen-Orient dans les exportations mondiales de marchandises, 1970-2005
(en dollars et part en pourcentage)



Note: Le prix réel est obtenu en ajustant le prix nominal au comptant du pétrole brut (FMI) en fonction de l'indice OMC de la valeur unitaire des exportations mondiales.

Source: FMI et calculs du Secrétariat de l'OMC.

Alors que, pour les exportateurs de pétrole, la hausse des prix s'est traduite par des gains, pour les pays importateurs nets de pétrole, elle s'est traduite par une augmentation du prix des importations de combustibles. Cependant, comme la part des combustibles dans les importations de ces pays est nettement moins importante que leur part dans les exportations des pays exportateurs, cela s'est répercuté avant tout sur leurs balances commerciales. Les principaux importateurs nets de combustibles sont l'Union européenne (25), le Japon, les États-Unis, la République de Corée et la Chine. Ces économies ont toutes enregistré une augmentation du déficit ou une réduction de l'excédent du compte courant parce que la valeur de leurs importations a augmenté plus rapidement que celle de leurs exportations, à l'exception notable de la Chine.

Étant donné que l'énergie est un facteur de production important, la hausse des prix du pétrole s'est répercutée, à des degrés variables, sur d'autres groupes de produits et sur les services, en fonction de l'intensité énergétique de ces biens et services. Le prix de l'acier et celui des produits pétrochimiques ont augmenté plus rapidement que celui des biens manufacturés ayant une moindre intensité énergétique. De même, les prix des services de transport ont augmenté plus vite que ceux des services de voyage et des autres services commerciaux au cours des deux dernières années.

Si, à court terme, la hausse des prix du commerce a tendance à entraîner une augmentation de la part en valeur, à moyen et long termes, ces gains risquent d'être amoindris par les effets négatifs sur la croissance de la demande. L'incidence de l'évolution du marché pétrolier ne se limite pas à la répartition sectorielle et régionale des échanges. La hausse des coûts des transports a elle aussi une incidence sur le commerce mondial. Les produits et les services dont la valeur dépend largement du coût du fret seront plus touchés que les autres biens et services. C'est pourquoi les flux commerciaux à grande distance et les produits à faible valeur ajoutée sont généralement plus vulnérables à l'augmentation des coûts des transports.

3. ÉVOLUTION DU COMMERCE RÉEL DES MARCHANDISES PAR RÉGION EN 2005

Toutes les régions ont contribué au ralentissement du commerce mondial des marchandises car, dans chacune d'elle, les importations réelles de marchandises ont augmenté moins vite en 2005 qu'en 2004. En 2005, la croissance des importations des pays développés importateurs de pétrole – Japon, Union européenne (25) et États-Unis – a été inférieure de plus de moitié à celle enregistrée en 2004. Les importations des États-Unis ont augmenté moins rapidement que le commerce mondial mais deux fois plus vite que les importations de l'Union européenne (tableau 2).

Du fait de ses résultats économiques médiocres, l'Europe a enregistré un net ralentissement de la croissance de ses échanges en 2005. Bien que la dépréciation de l'euro, de la livre sterling et du franc suisse en 2005 ait quelque peu amélioré la compétitivité-prix des exportateurs européens sur les marchés non européens, les exportations réelles de marchandises n'ont augmenté que de 3,5 pour cent en 2005. Toutefois, étant donné que les trois quarts des exportations de l'Europe sont destinés aux pays européens, la croissance du commerce ne peut reprendre que si les flux commerciaux intra-européens augmentent.

Tableau 2
PIB et commerce des marchandises, par région, 2004-05
(Pourcentage annuel en prix constants)

	PIB		Exportations		Importations	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Amérique du Nord	4,1	3,4	8,0	6,0	10,5	6,5
États-Unis	4,2	3,5	8,5	7,0	11,0	5,5
Amérique du Sud et centrale ^a	6,8	4,9	12,5	10,0	18,5	14,0
Europe	2,3	1,7	7,0	3,5	7,0	3,0
Union européenne (25)	2,2	1,6	7,0	3,5	6,0	2,5
Communauté d'États indépendants	8,0	6,6	13,0	4,5	16,0	16,5
Afrique et Moyen-Orient	5,7	4,5	7,0	7,5	13,5	12,0
Asie	4,2	4,2	14,0	9,5	14,0	7,5
Chine	10,1	9,9	24,0	25,0	21,5	11,5
Japon ^b	2,3	2,8	10,5	1,0	7,0	2,5
Monde	3,9	3,3	9,5	6,0	...	...

^a Y compris les Caraïbes.

^b Les données relatives au volume des échanges sont fondées sur les statistiques douanières du Japon. Les données des comptes nationaux font état d'une croissance des exportations et des importations nettement plus forte en 2005.

Source: OMC.

En 2005, les exportations et les importations réelles de l'Amérique du Nord ont augmenté de 6 pour cent environ, au même rythme que le commerce mondial. Le Canada et le Mexique, pays exportateurs de pétrole, ont vu leurs importations augmenter plus vite, en termes réels, que leurs exportations, tandis qu'aux États-Unis, on a observé le phénomène inverse. Pour la première fois en huit ans, les exportations de marchandises de ce pays ont augmenté plus rapidement que les exportations mondiales. Ce dynamisme relatif peut être attribué à la reprise des expéditions de produits agricoles et à la bonne tenue des exportations de biens d'équipement.

Les exportations et les importations de marchandises de l'Amérique du Sud et de l'Amérique centrale sont restées parmi les plus dynamiques en 2005. Elles ont enregistré une croissance à deux chiffres, stimulée par la forte demande mondiale et les prix élevés des principaux produits d'exportation de la région et par la vigoureuse croissance économique au niveau régional.

Les grandes régions exportatrices nettes de pétrole – Moyen-Orient, Afrique et Communauté d'États indépendants – ont toutes enregistré une très forte croissance de leurs importations réelles de marchandises, bien supérieure à la croissance du commerce mondial.

En Asie, les exportations et les importations de marchandises ont augmenté de 9,5 pour cent et 7,5 pour cent, respectivement. L'évolution du commerce dans cette région est essentiellement déterminée par les performances de la Chine. On estime qu'en 2005 les exportations de la Chine ont encore augmenté d'un quart en termes réels, soit plus de deux fois plus vite que les exportations totales de l'Asie ou que les importations chinoises.

4. COMMERCE DES MARCHANDISES ET DES SERVICES COMMERCIAUX EN VALEUR NOMINALE EN 2005

En 2005, la valeur des exportations mondiales de marchandises a augmenté de 13 pour cent, atteignant 10,1 billions de dollars, et celle des exportations mondiales de services commerciaux de 11 pour cent, atteignant 2,4 billions de dollars. Dans l'un et l'autre cas, cela a représenté une nette décélération de la croissance par rapport à l'année précédente. Les exportations de services commerciaux transfrontières ont augmenté moins vite, pour la troisième année consécutive, que les exportations mondiales de marchandises (tableau 3).

L'évolution de la valeur du commerce par secteur indique une forte variation des taux de croissance en 2005, due en grande partie à l'évolution des prix relatifs. Alors que les prix des produits alimentaires, des matières premières agricoles et des produits manufacturés étaient bas et stagnaient, ceux des métaux et des combustibles ont encore fortement augmenté. Comme le montre

Tableau 3
Exportations mondiales de marchandises et de services commerciaux, 2005

(en milliards de dollars et en pourcentage)

	Valeur	Variation annuelle en pourcentage			
	2005	2000-05	2003	2004	2005
Marchandises	10120	10	17	21	13
Services commerciaux	2415	10	15	19	11

Source: OMC.

le graphique 2 ci-dessus, la part des combustibles et des autres produits miniers dans le commerce mondial des marchandises a sensiblement progressé, pour s'établir à 16 pour cent, son plus haut niveau depuis 1985, retrouvant ainsi le niveau atteint en 1970. En revanche, la part des produits agricoles dans les exportations mondiales de marchandises est tombée à moins de 9 pour cent, chiffre jamais enregistré jusque-là. Si la diminution relative de la part des produits agricoles dans les exportations mondiales de marchandises a été due en grande partie à l'évolution récente des prix du pétrole, celle-ci n'a fait qu'accentuer la tendance à la baisse à long terme déjà observée. La part des produits agricoles (y compris les produits transformés) dans les exportations mondiales de marchandises a régulièrement diminué au cours des 60 dernières années, passant de plus de 40 pour cent au début des années 50 à 10 pour cent à la fin des années 90, les tendances des volumes et des prix étant moins favorables que pour les autres marchandises (graphique 4).⁸

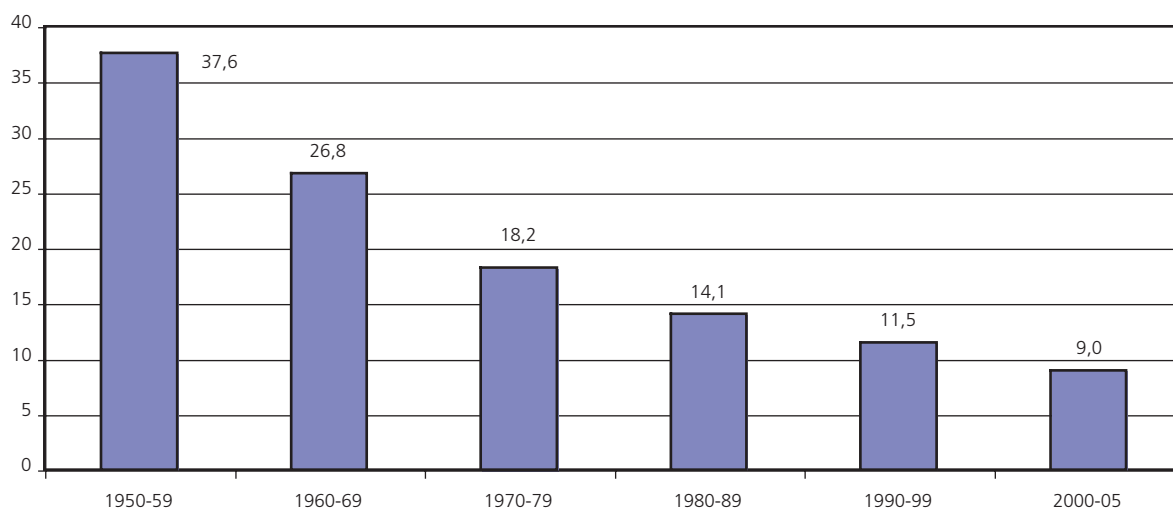
⁸ Le recul de la part des produits agricoles ne doit pas faire perdre de vue que le commerce des produits agricoles est en expansion. De fait, la valeur des exportations mondiales de produits agricoles a été multipliée par 30 entre 1950 et 2005.

En ce qui concerne les produits manufacturés, on estime que c'est la valeur des produits en fer et en acier et des produits chimiques qui a le plus augmenté. Malgré la reprise de la demande mondiale d'ordinateurs et d'autres produits électroniques, la valeur commerciale de ces catégories n'a pas progressé plus rapidement que celle de l'ensemble des produits manufacturés. Autrement dit, les produits électroniques n'ont pas encore retrouvé le rôle dynamique qu'ils ont joué dans l'expansion du commerce des produits manufacturés tout au long des années 90, période pendant laquelle la valeur des exportations de ces produits a augmenté en moyenne de 12 pour cent, soit deux fois plus vite que celle de tous les autres produits manufacturés. D'après les données disponibles au début de 2006, l'expansion du commerce mondial des textiles et des vêtements a été inférieure à la moyenne en 2005.

Graphique 4

Part des produits agricoles dans les exportations mondiales de marchandises, 1950-2005

(en pourcentage, moyenne sur la période)



Note: La définition des produits agricoles correspond à celle qui est utilisée dans les Statistiques du commerce international de l'OMC, qui diffère quelque peu de la définition donnée dans l'Accord sur l'agriculture.

Source: OMC.

En ce qui concerne les grandes catégories de services commerciaux (transports, voyages et autres services commerciaux), elles ont enregistré des taux de croissance analogues, allant de près de 10 pour cent pour les voyages à 12 pour cent pour les transports. La fermeté relative de la valeur des exportations de services de transport est liée en grande partie à l'évolution des prix.

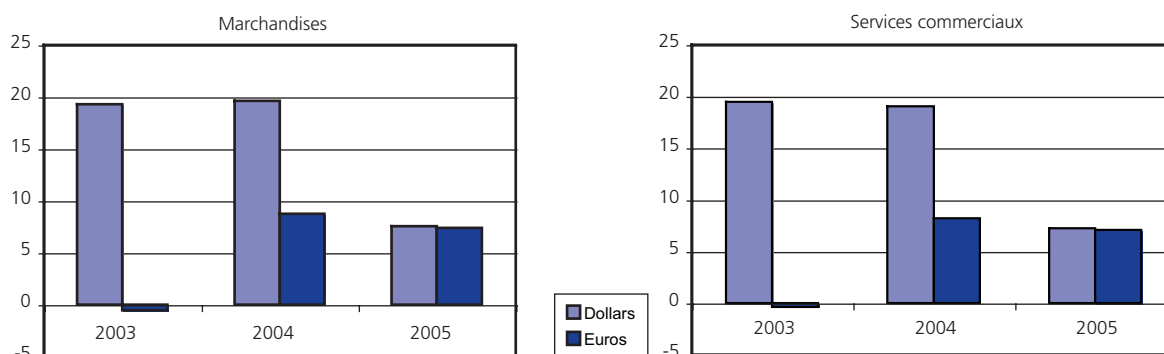
La valeur des flux commerciaux régionaux, exprimée en dollars, reflète l'évolution du volume, des prix et des taux de change, dont les effets tantôt se cumulent, tantôt se compensent.

L'Europe, qui est la plus grande entité commerçante parmi les grandes régions géographiques, est celle qui a enregistré en 2005 la plus faible croissance des exportations et des importations de marchandises et de services commerciaux (graphique 1 de l'Appendice). C'est aussi celle qui a enregistré le plus fort ralentissement de la croissance des échanges en dollars en 2005. Ce ralentissement peut être attribué, pour l'essentiel, à l'évolution des taux de change. Mesuré en euros, le commerce de marchandises et de services commerciaux de l'Europe s'est accru de 7 pour cent environ en 2005, à peine moins qu'en 2004 (graphique 5).

Les exportations de marchandises et de services commerciaux de l'Amérique du Nord ont augmenté de 12 pour cent et de 10 pour cent, respectivement, soit légèrement moins que les moyennes mondiales correspondantes. Les importations de services de la région ont progressé au même rythme que ses exportations, mais la croissance des importations de marchandises a été supérieure à celle des exportations. Au cours des cinq dernières années, l'accroissement des exportations de marchandises et de services commerciaux de l'Amérique du Nord a été inférieur de moitié environ aux 10 pour cent de croissance annuelle moyenne enregistrés dans le monde. Bien que les importations de marchandises de la région aient augmenté une fois et demie plus vite (6 pour cent) que ses exportations pendant ces cinq années, leur croissance est restée en deçà de celle du commerce mondial, estimée à 10 pour cent (tableaux 1 et 2 de l'Appendice).

Graphique 5 Exportations de marchandises et de services commerciaux de l'Europe, en valeur nominale, en euros et en dollars, 2003-05

(Variation en pourcentage)



Source: OMC.

Le Moyen-Orient, l'Afrique et la CEI, qui sont les principaux exportateurs nets de combustibles du monde, ont profité de la nouvelle hausse des prix des combustibles et ont vu leurs exportations de marchandises augmenter de 29 pour cent à 36 pour cent en 2005. Grâce à la forte progression de leurs recettes d'exportation en 2004 et en 2005, leurs importations de marchandises et de services ont augmenté plus que la moyenne mondiale.⁹

L'importance de la structure par produit comme facteur déterminant les résultats à l'exportation en 2005 apparaît clairement si l'on fait une distinction entre les pays africains qui exportent du pétrole et ceux qui n'en exportent pas. Les exportations de marchandises de l'Afrique du Sud et des autres pays africains non exportateurs de pétrole ont progressé de 12 pour cent environ – ce qui équivaut à la croissance du commerce mondial de marchandises. Les exportations des pays africains exportateurs de pétrole ont été beaucoup plus dynamiques, faisant un bond de 45 pour cent, sous l'effet à la fois de l'augmentation de leur volume et de la hausse des prix. En 2005, la balance du commerce des marchandises (f.a.b.-c.a.f.) des pays africains exportateurs de pétrole a été excédentaire de plus de 100 milliards de dollars, tandis que celle des pays d'Afrique importateurs de pétrole a été déficitaire de 40 milliards de dollars (tableau 1 de l'Appendice).

En Amérique du Sud, en Amérique centrale et dans les Caraïbes, non seulement le commerce des marchandises a été très dynamique, avec une augmentation de près d'un quart en 2005, mais encore celui des services commerciaux a connu la plus forte croissance de toutes les régions. La forte croissance économique, l'évolution favorable des prix des produits de base et l'appréciation des monnaies ont contribué à cette évolution remarquable de la valeur nominale des échanges de la région en 2005.

En Asie, la croissance nominale des exportations et des importations de marchandises s'est fortement ralentie en 2005, mais elle est quand même restée légèrement supérieure à la croissance du commerce mondial, à 15 pour cent et 16 pour cent respectivement. Les résultats commerciaux ont varié considérablement entre les pays exportateurs de marchandises. Les exportations de la Chine, principale nation commerçante de la région, ont progressé de 28 pour cent, représentant pour la première fois plus du quart des exportations de marchandises de l'Asie.¹⁰ Les exportations des autres pays asiatiques ont progressé de 11 pour cent en 2005, ce qui est moins que la croissance des exportations mondiales de marchandises. Le Japon a enregistré l'un des taux de croissance des exportations les plus faibles d'Asie (5 pour cent) et, dans les quatre nations commerçantes de l'Asie de l'Est (Taïpei chinois; Hong Kong, Chine; République de Corée; et Singapour), l'augmentation des exportations en 2005 n'a été que de 12 pour cent, ce qui est moins de la moitié du taux enregistré en 2004. Malgré la vigueur

⁹ D'après des données préliminaires, les importations de services du Moyen-Orient auraient augmenté de 11 pour cent, autant que le commerce mondial des services.

¹⁰ Il y a un double comptage dans les statistiques du commerce de marchandises de la Chine, car certaines expéditions enregistrées en tant qu'exportations retournent ensuite en Chine où elles sont enregistrées en tant qu'importations. L'exclusion de ces flux (d'une valeur de 55 milliards de dollars) des données figurant dans le tableau 1 de l'Appendice réduirait la croissance du commerce de la Chine de 1 point de pourcentage environ en 2005. Pour de plus amples informations, voir OMC, Statistiques du commerce international 2005 (encadré 2).

de l'économie chinoise, la croissance des importations de la Chine s'est considérablement ralentie en 2005. Sous l'effet de la hausse des prix des combustibles, les importations de marchandises du Japon ont augmenté de 14 pour cent, soit presque trois fois plus que ses exportations. En Inde, les importations ont progressé de 35 pour cent, l'un des taux les plus élevés d'Asie (tableau 1 de l'Appendice).

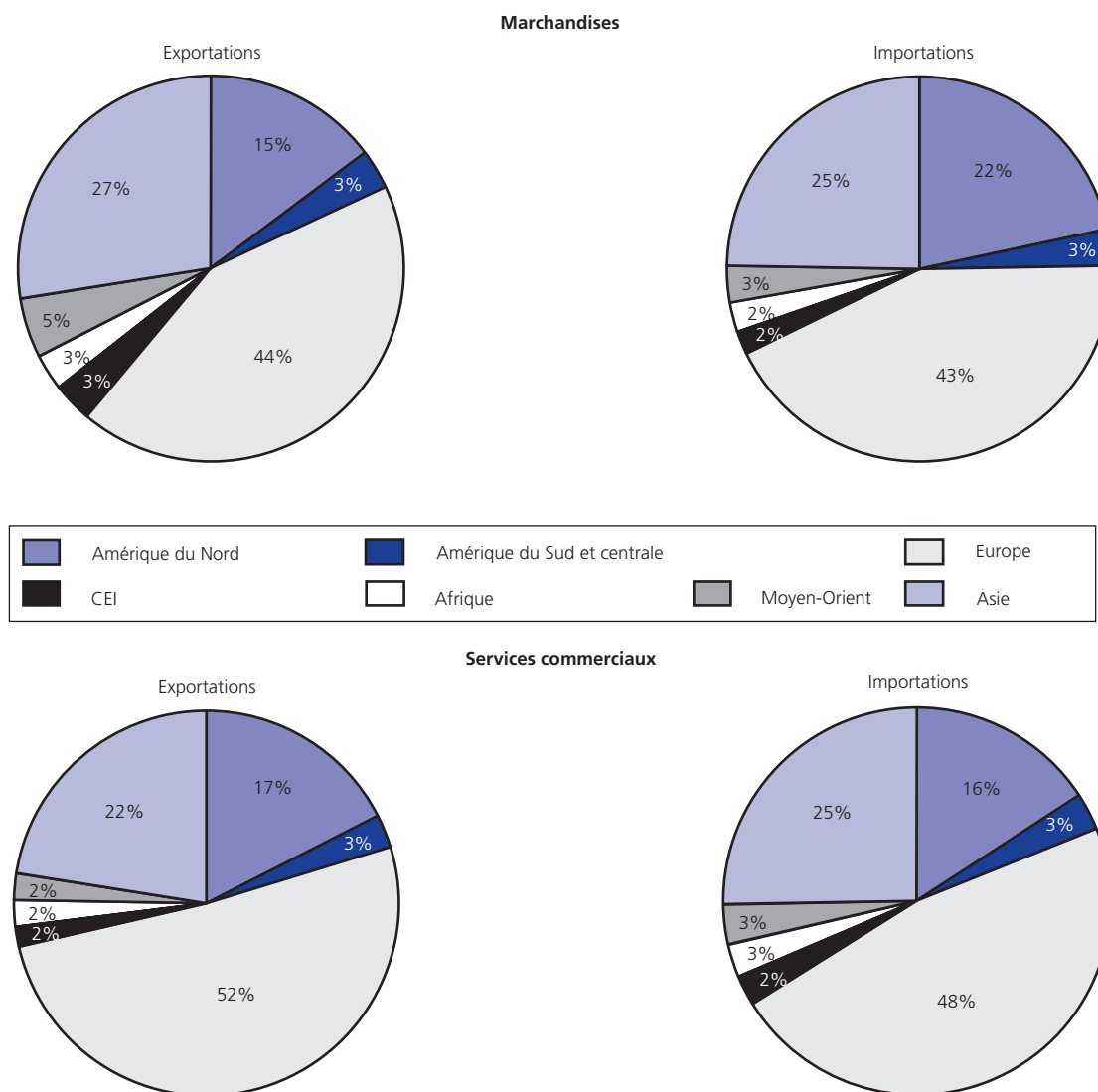
Les exportations et les importations de services commerciaux de l'Asie ont été bien plus dynamiques que le commerce mondial des services commerciaux. Le commerce des services de la Chine et de l'Inde a augmenté beaucoup plus que celui des autres pays d'Asie, bien qu'il ne soit pas possible pour l'instant de faire une comparaison précise sur 12 mois, faute de données complètes (Chine) et en raison de changements dans les méthodes d'enregistrement (Inde). Le Japon, qui est le principal importateur de services d'Asie, a vu ses importations totales de services commerciaux quasiment stagner, principalement en raison de la contraction de ses dépenses à l'étranger au titre des services de voyage.

Comme l'a montré l'examen succinct de l'évolution du commerce régional, les résultats commerciaux peuvent varier autant à l'intérieur d'une région qu'entre les grandes régions géographiques. C'est pourquoi il faut utiliser avec prudence les agrégats du commerce régional pour analyser les flux commerciaux, et il faut les compléter, si possible, par des données plus désagrégées.

Appendice Graphique 1

Part dans le commerce mondial des marchandises et des services commerciaux, par région, 2005

(Part en pourcentage)



Source: OMC.

Appendice Tableau 1
Commerce mondial des marchandises, par région et pour certains pays, 2005
(en milliards de dollars et en pourcentage)

	Exportations					Importations				
	Valeur	Variation annuelle en pourcentage				Valeur	Variation annuelle en pourcentage			
	2005	2000-05	2003	2004	2005	2005	2000-05	2003	2004	2005
Monde	10121	10	17	21	13	10481	10	17	22	13
Amérique du Nord	1478	4	5	14	12	2285	6	8	16	14
États-Unis	904	3	5	13	10	1733	7	9	17	14
Canada	360	5	8	16	14	320	6	8	14	14
Mexique	214	5	3	14	14	232	5	1	15	12
Amérique du Sud et centrale ^a	351	13	15	29	25	294	7	6	28	22
Brésil	118	17	21	32	23	78	6	3	31	17
Autres pays d'Amérique du Sud et centrale ^a	232	11	12	28	26	216	8	7	27	24
Europe	4353	11	19	20	8	4521	10	20	20	9
Union européenne (25)	3988	10	19	19	7	4120	10	20	20	8
Allemagne	971	12	22	21	7	774	9	23	18	8
France	459	7	18	15	2	496	8	21	18	5
Royaume-Uni	378	6	9	14	9	501	8	13	20	6
Italie	367	9	18	18	4	380	10	20	19	7
Autres pays d'Europe occidentale	233	10	14	18	14	182	8	15	16	10
Suisse	126	9	15	18	6	121	8	15	16	9
Europe du Sud-Est	132	21	29	34	17	219	19	33	36	18
CEI	342	19	27	36	29	216	21	27	31	25
Fédération de Russie	245	18	27	35	34	125	23	25	28	28
Afrique	296	15	26	30	29	248	14	21	29	16
Afrique du Sud	52	12	23	26	13	67	17	40	39	16
Afrique sans Afrique du Sud	244	16	26	31	33	181	13	16	26	16
Pays exportateurs de pétrole ^b	166	18	33	41	45	63	17	17	34	17
Pays non exportateurs de pétrole	78	11	18	18	12	118	11	15	22	16
Moyen-Orient	529	15	20	30	36	318	15	15	26	19
Asie	2773	11	19	25	15	2599	12	20	27	16
Japon	596	4	13	20	5	516	6	14	19	14
Chine	762	25	35	35	28	660	24	40	36	18
Quatre nations commerçantes d'Asie de l'Est ^c	731	9	19	25	12	676	8	15	27	14
Inde	90	16	16	33	19	132	21	26	37	35
Pour mémoire:										
MERCOSUR (4)	163	14	19	28	20	113	5	11	38	18
ANASE (10)	653	9	16	20	14	593	9	13	25	16
Échanges extra UE (25)	1328	11	17	21	10	1460	10	19	21	14
UE (15)	3679	10	19	18	6	...	...	...	...	...
UE (10 nouveaux membres)	309	20	29	34	16	...	...	...	...	...
Économies en développement	3443	13	19	27	22	3024	12	17	28	17
Économies en développement d'Asie	2050	13	21	27	18	1932	13	22	30	17

^a Y compris les Caraïbes.

^b Algérie, Angola, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, Libye, Nigéria, Soudan, Tchad.

^c Hong Kong, Chine; République de Corée; Singapour; et Taipei chinois.

Note: Pour la composition des groupes de pays, voir les Notes techniques.

Source: OMC.

Appendice Tableau 2
Commerce mondial des services commerciaux, par région et pour certains pays, 2005
(en milliards de dollars et en pourcentage)

	Exportations					Importations				
	Valeur	Variation annuelle en pourcentage				Valeur	Variation annuelle en pourcentage			
	2005	2000-05	2003	2004	2005	2005	2000-05	2003	2004	2005
Monde	2415	10	15	19	11	2361	10	14	18	11
Amérique du Nord	420	5	5	11	10	373	7	9	15	10
États-Unis	353	5	5	11	10	289	7	8	15	10
Canada	51	5	7	11	9	62	7	14	13	10
Mexique	16	3	0	12	12	22	5	3	10	12
Amérique du Sud et centrale ^a	68	8	10	16	20	70	5	4	14	22
Brésil	15	11	9	21	28	22	7	6	12	38
Autres pays d'Amérique du Sud et centrale ^a	53	7	10	14	17	48	4	3	15	15
Europe	1233	11	19	19	7	1119	11	19	16	8
Union européenne (25)	1104	11	19	19	7	1034	10	19	16	7
Allemagne	143	12	20	15	7	199	8	19	13	4
Royaume-Uni	183	9	15	23	-1	150	9	13	20	4
France	114	7	15	12	4	103	11	20	18	7
Italie	93	11	19	17	13	92	11	20	10	15
Autres pays d'Europe occidentale	77	11	16	23	12	57	13	15	23	14
Suisse	45	10	15	24	9	25	10	11	25	7
Europe du Sud-Est	52	12	35	23	15	29	13	27	30	19
CEI	40	18	16	23	20	58	20	17	24	18
Fédération de Russie	24	20	20	25	20	38	18	16	23	15
Afrique	57	13	26	20	12	66	12	16	19	15
Afrique du Sud	10	16	69	14	17	12	16	52	26	19
Moyen-Orient	54	11	27	14	12	80	11	19	20	11
Asie	543	12	10	26	19	595	10	10	25	15
Japon	107	8	8	25	12	136	3	3	22	1
Chine	81	22	18	34	...	85	19	19	31	...
Quatre nations commerçantes d'Asie de l'Est ^b	175	8	9	18	9	165	8	8	21	10
Inde	68	33	21	66	...	67	29	23	53	...
Pour mémoire:										
MERCOSUR (4)	23	8	13	21	25	31	4	8	15	32
ANASE (10)	104	8	2	22	10	132	9	9	21	14

^a Y compris les Caraïbes.

^b Hong Kong, Chine; République de Corée; Singapour; et Taipei chinois.

Note: Pour la composition des groupes de pays, voir les Notes techniques.

Source: OMC.

B QUELQUES TENDANCES ET QUESTIONS COMMERCIALES

1. LE COMMERCE DES TEXTILES ET DES VÊTEMENTS

L'Accord sur les textiles et les vêtements (ATV) est arrivé à expiration le 1er janvier 2005. L'incidence que la levée des restrictions contingentaires pourrait avoir sur la production et le commerce de ces produits a suscité beaucoup d'intérêt, et aussi beaucoup d'inquiétude. Pour la plupart des observateurs, il était évident que la libéralisation accrue ferait des gagnants et des perdants. Il est trop tôt pour dire comment évoluera le marché au-delà de la période relativement brève sur laquelle reposent nos observations; aussi allons-nous examiner ici l'évolution de la structure des échanges depuis la suppression (d'une grande partie) des restrictions quantitatives. Une mise en garde s'impose ici: même s'il ne fait aucun doute que l'expiration de l'ATV a influé sur la structure des échanges observée en 2005, nous n'avons pas élaboré d'approche analytique rigoureuse pour examiner les autres facteurs susceptibles de l'influencer.

Le commerce international des textiles et des vêtements a joué un rôle important dans le processus de développement de nombreux pays et dans leur intégration dans l'économie mondiale. Aujourd'hui, ce secteur contribue pour beaucoup aux exportations de marchandises de nombreux pays à revenu intermédiaire et à faible revenu. En 2004, les pays en développement en tant que groupe ont représenté plus de la moitié des exportations mondiales de textiles et de vêtements. Ces pays ne bénéficient d'une position exportatrice nette aussi importante pour aucune autre catégorie de produits manufacturés. Durant la période 2000-2004, les exportations de textiles et de vêtements sont restées supérieures aux exportations de produits agricoles dans bon nombre de pays en développement et globalement. Toutefois, ce secteur n'est pas très dynamique et sa part dans les exportations de marchandises des pays en développement n'a cessé de diminuer depuis 2000; en 2004, elle était inférieure à 10 pour cent. La libéralisation accrue du commerce des textiles présente un grand intérêt pour les pays en développement car elle améliore l'accès aux marchés dans un domaine où bon nombre d'entre eux disposent d'un avantage comparatif. Cependant, certains pays en développement exportateurs qui bénéficiaient auparavant d'un accès préférentiel aux marchés s'inquiètent du renforcement de la concurrence résultant de cette libéralisation accrue.

Les restrictions contingentaires associées à l'ATV concernaient les importations du Canada, de l'Union européenne et des États-Unis.¹¹ Ces trois marchés représentent plus de la moitié des importations mondiales de textiles et de vêtements. On peut donc s'attendre à ce que la suppression des contingents ait de profondes répercussions sur les flux commerciaux mondiaux¹², même si la fin du régime contingentaire de l'ATV ne signifie pas l'élimination totale de la protection sur ces marchés – les moyennes tarifaires restant relativement élevées dans le secteur.¹³ Toutefois, la fin du régime spécial en vigueur depuis plus de 40 ans a marqué un tournant important, tant pour la libéralisation des échanges que pour l'élimination des arrangements commerciaux négociés qui étaient manifestement contraires aux règles fondamentales de l'OMC.

Au début de 2005, la Chine a institué une taxe à l'exportation sur un certain nombre de produits textiles. Cette taxe a été majorée au mois de mai, puis partiellement supprimée en juin après que les États-Unis et l'UE eurent demandé de nouvelles restrictions aux exportations de textiles et de vêtements en provenance de la Chine, leur principal fournisseur. Le fondement juridique de ces nouvelles restrictions était le paragraphe 242 du rapport du Groupe de travail de l'accession de la Chine à l'OMC. Les nouveaux contingents s'appliquent jusqu'à la fin de 2007 pour l'UE et jusqu'à la fin de 2008 pour les États-Unis (voir l'encadré 1). Les importations en provenance de tous les autres fournisseurs (Membres de l'OMC) n'ont pas été soumises à des restrictions quantitatives sur les marchés de l'UE et des États-Unis. En 2005, d'autres pays ont appliqué des restrictions

¹¹ La Norvège limitait ses importations dans le cadre de l'ATV, mais ses derniers contingents ont été éliminés le 1er janvier 2001.

¹² Le marché de l'UE et celui des États-Unis absorbent chacun environ le quart des importations mondiales, si l'on exclut les échanges intracommunautaires. En 2004, les trois marchés combinés représentaient 54 pour cent des importations mondiales de textiles et de vêtements.

¹³ Les moyennes tarifaires (moyenne simple des taux NPF appliqués) sont nettement plus élevées pour les textiles et les vêtements que pour l'ensemble des produits non agricoles (par exemple 11,3 pour cent contre 4,0 pour cent au Canada, 7,9 pour cent contre 4,0 pour cent dans l'UE et 8,7 pour cent contre 3,3 pour cent aux États-Unis). Voir OMC, Rapport sur le commerce mondial 2005, Profils tarifaires.

visant les textiles chinois, invoquant la sauvegarde spéciale négociée dans le cadre des conditions d'accèsion de la Chine à l'OMC. Ces mesures ont, sans conteste, freiné l'expansion des exportations chinoises. Dans les paragraphes suivants, nous allons examiner l'évolution du volume et de la composition géographique du commerce des textiles et des vêtements en 2005. Nous examinerons aussi brièvement l'évolution des prix, de la production et de l'emploi dans l'UE et aux États-Unis depuis l'expiration de l'ATV.

a) Évolution du commerce des textiles et des vêtements en 2005

Bien que la suppression des contingents ATV ait créé des conditions plus favorables à l'expansion du commerce mondial des textiles et des vêtements, on estime que celui-ci a augmenté en valeur, de 5 pour cent en 2005, contre 12 pour cent en 2004. Le ralentissement observé en 2005 est lié à la décélération de la croissance économique dans les pays développés et aussi, en partie, à la baisse des prix en dollars résultant de l'évolution des taux de change.¹⁴ En 2005, les exportations chinoises de textiles et de vêtements ont progressé de 21 pour cent, soit un peu plus qu'en 2004 mais moins qu'en 2003. La part de la Chine dans le commerce mondial de textiles et de vêtements s'est accrue, atteignant un nouveau sommet en 2005, à 24 pour cent si on inclut le commerce intra-UE(25), et à 31 pour cent si on l'exclut.

L'analyse de l'évolution des importations de textiles et de vêtements aux États-Unis et dans l'UE(25) montre que leur croissance globale ne s'est pas accélérée mais qu'il y a eu des déplacements importants entre les principaux fournisseurs sur chacun des ces marchés.

En 2005, les importations de textiles et de vêtements¹⁵ des États-Unis ont augmenté de 6 pour cent, à peu près au même rythme qu'en 2004 (pour atteindre 103 milliards de dollars). Les taux de croissance des importations en provenance des différents fournisseurs ont été très variables, allant d'une augmentation de 43 pour cent pour la Chine à un recul de 24 pour cent pour la République de Corée. Les données sur les importations des États-Unis présentées dans le graphique 1 montrent que – la Chine mise à part – sept fournisseurs (dont cinq pays d'Asie – l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan, le Bangladesh et le Cambodge – ainsi que la Jordanie et le Pérou) ont augmenté leurs expéditions de plus de 10 pour cent, tandis que les pays en développement à revenu élevé de l'Asie de l'Est¹⁶ ont vu leurs exportations reculer de 17 pour cent. Les importations des États-Unis en provenance de divers fournisseurs préférentiels ont diminué à des degrés divers. Leurs importations en provenance de l'Afrique subsaharienne ont reculé de 17 pour cent, celles provenant des États membres de l'ALENA ont diminué de 6 pour cent, et celles provenant des États membres de l'ALEAC et de la République dominicaine ont fléchi de 4 pour cent. Comme l'indique le graphique 1, de nombreux fournisseurs ont gagné des parts de marché mais aucun n'a augmenté sa part autant que la Chine. À l'opposé, de nombreux fournisseurs ont vu leur part diminuer et certains ont enregistré une réduction absolue de leurs expéditions.

Lorsqu'on considère les importations de textiles et de vêtements sur le marché de l'UE(25) en 2005¹⁷, on relève certaines caractéristiques analogues à celles qui ont été observées dans le cas des États-Unis. Premièrement, la croissance globale des importations pendant les dix premiers mois de l'année a été de près de 7 pour cent. Elle a été aussi forte qu'aux États-Unis mais plus faible qu'en 2004. Deuxièmement, comme dans le cas des États-Unis, ce sont les importations en provenance de la Chine et de l'Inde qui ont le plus augmenté. Troisièmement, on observe une forte baisse des importations en provenance des quatre pays en développement à revenu élevé de

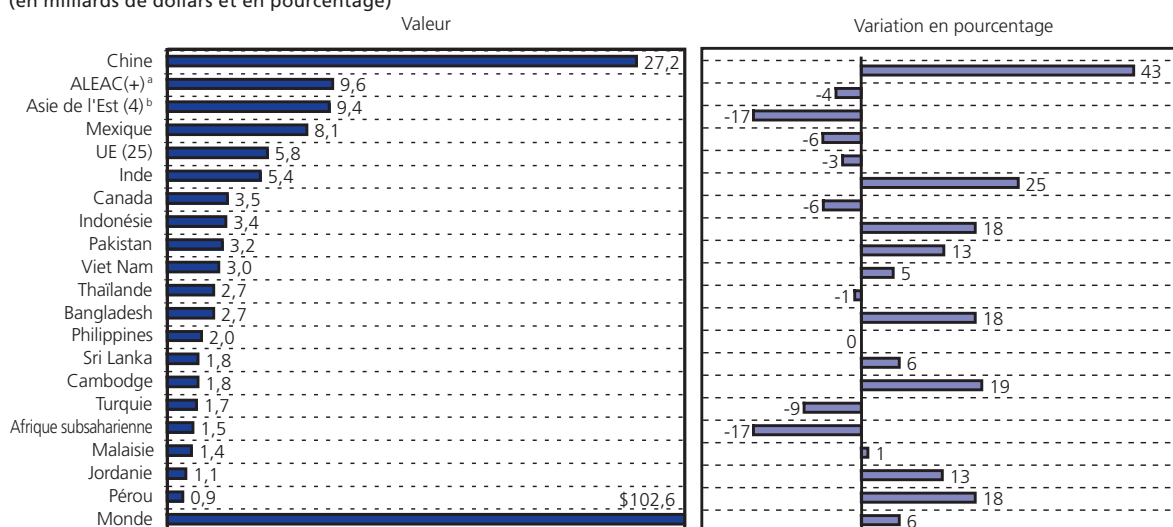
¹⁴ Le taux de change euro/dollar a baissé de 9 pour cent en 2004, ce qui a gonflé les flux commerciaux intra-UE mesurés en dollars. En 2005, ce taux est resté inchangé, en moyenne, par rapport à l'année précédente.

¹⁵ Pour l'analyse du commerce des textiles, diverses définitions sont utilisées. Dans cet exposé général, les catégories de produits textiles sont définies sur la base de la Classification internationale type, par industrie, des branches d'activité économique (CITI), révision 3, comme c'est l'usage dans les publications régulières de l'OMC, les Statistiques du commerce international et le Rapport sur le commerce mondial. Les textiles relèvent de la division 65 de la CITI et les vêtements, de la division 84.

¹⁶ Hong Kong, Chine; République de Corée; Macao; Chine et Taipei chinois.

¹⁷ À l'exclusion du commerce intracommunautaire, qui représente environ la moitié des importations totales de l'UE(25) et qui a reculé de 2 pour cent au cours des dix premiers mois de 2005.

Graphique 1
Importations de textiles et de vêtements des États-Unis, par pays et par région, en 2005
(en milliards de dollars et en pourcentage)



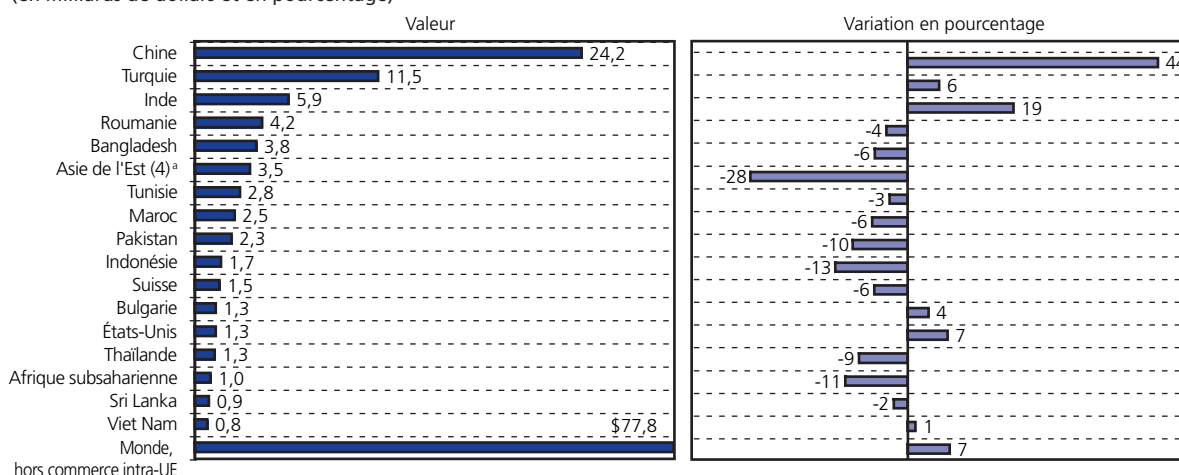
^a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua et République dominicaine.

^b Hong Kong, Chine; République de Corée; Macao, Chine; et Taipei chinois.

Source: Département du commerce des États-Unis, Bureau du recensement, Statistiques du commerce international.

l'Asie de l'Est et des pays d'Afrique subsaharienne.¹⁸ Les importations de l'UE(25) en provenance des principaux partenaires commerciaux préférentiels géographiquement proches ont enregistré des résultats mitigés, avec une modeste progression des importations provenant de la Turquie et de la Bulgarie, contrastant avec le recul des importations en provenance de la Roumanie, de la Tunisie et du Maroc. Les importations de textiles et de vêtements de l'UE(25) en provenance du Bangladesh, du Cambodge, de l'Indonésie et du Pakistan ont reculé en 2005, alors qu'elles ont affiché une croissance à deux chiffres aux États-Unis (voir le graphique 2).

Graphique 2
Importations de textiles et de vêtements de l'Union européenne (25), par pays et par région, janvier-octobre 2005
(en milliards de dollars et en pourcentage)



^a Hong Kong, Chine; République de Corée; Macao, Chine; et Taipei chinois.

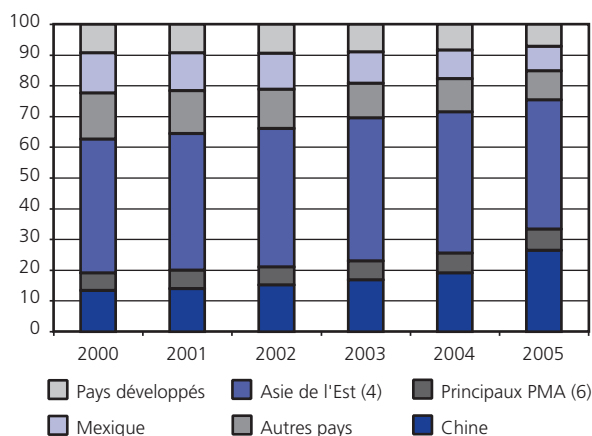
Source: Eurostat.

On s'attendait généralement à une rapide augmentation de la part des importations en provenance des fournisseurs auparavant soumis à des restrictions. Dans le cas de la Chine, l'évolution en 2005 n'a fait qu'accentuer la tendance à l'augmentation de la part des exportations chinoises dans le commerce mondial,

¹⁸ On observe des écarts importants dans la croissance des importations de l'UE(25) en provenance des pays d'Afrique subsaharienne. Les importations provenant de Madagascar ont augmenté de 15 pour cent, à 200 millions de dollars, celles provenant de Maurice – principal fournisseur d'Afrique subsaharienne – ont diminué de 15 pour cent, et celles provenant de l'ensemble des autres pays ont reculé de 18 pour cent.

Graphique 3
Structure des importations de textiles des États-Unis,
par région, 2000-05

(Parts en pourcentage)



Principaux PMA (6): Bangladesh, Cambodge, Lesotho, Madagascar, Haïti et Népal.

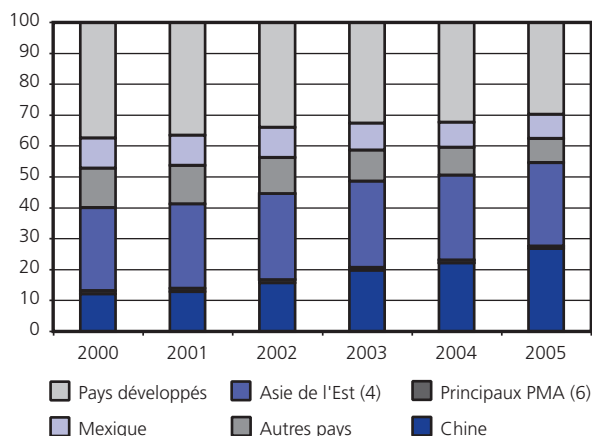
Asie de l'Est (4): Hong Kong, Chine; République de Corée; Macao, Chine; et Taïpei chinois.

Pays développés: Canada, Europe, Australie, Japon et Nouvelle-Zélande.

Source: DSNU, Base de données Comtrade; Bureau du recensement des États-Unis, Statistiques du commerce international.

Graphique 4
Structure des importations de vêtements des États-Unis,
par région, 2000-05

(Parts en pourcentage)



Principaux PMA (6): Bangladesh, Cambodge, Lesotho, Madagascar, Haïti et Népal.

Asie de l'Est (4): Hong Kong, Chine; République de Corée; Macao, Chine; et Taïpei chinois.

Pays développés: Canada, Europe, Australie, Japon et Nouvelle-Zélande.

Source: DSNU, Base de données Comtrade; Bureau du recensement des États-Unis, Statistiques du commerce international.

tendance observée depuis au moins quatre ans. Pendant cette période, les pays en développement à revenu élevé d'Asie ainsi que les pays développés ont vu décroître leur part du commerce mondial (voir les graphique 3 et 4 concernant les importations des États-Unis). En d'autres termes, la forte augmentation des importations de textiles et de vêtements chinois aux États-Unis et dans l'UE témoigne d'un déplacement entre fournisseurs.

Les données sur le volume global des importations dissimulent des changements plus perturbateurs, à un niveau désagrégé. La forte poussée des importations de certaines catégories de textiles et de vêtements observée dans les premiers mois de 2005 concerne principalement un sous-ensemble de produits pour lequel les restrictions contingentaires dans le cadre de l'ATV ont considérablement limité les exportations de la Chine jusqu'à la fin de 2004. Pour les sept catégories de produits pour lesquelles les États-Unis ont invoqué des mesures de sauvegarde et imposé de nouvelles restrictions quantitatives, la part de la Chine dans les importations des États-Unis était inférieure à 4 pour cent en moyenne (en valeur) en 2004. Pour quelques autres catégories soumises à des restrictions moindres, comme les vêtements pour nourrissons et les gants, la part de la Chine dans les importations des États-Unis dépassait 50 pour cent en 2004. Il n'est donc pas surprenant que, pour les catégories auparavant soumises à des restrictions strictes, les importations des États-Unis en provenance de Chine aient triplé dans les neuf premiers mois de 2005. Pour toutes les autres catégories, les importations ont augmenté de 46 pour cent pendant cette période. Dans le cas de l'UE, la valeur en dollars des importations a fait un bond de 168 pour cent au premier trimestre de 2005 pour les neuf catégories à l'égard desquelles des mesures de sauvegarde ont été prises au mois de mai, contre une augmentation de seulement 17 pour cent pour toutes les autres catégories. Là encore, la part de la Chine dans les importations extrarégionales de l'UE(25) était inférieure à 10 pour cent pour ce groupe de produits en 2004.

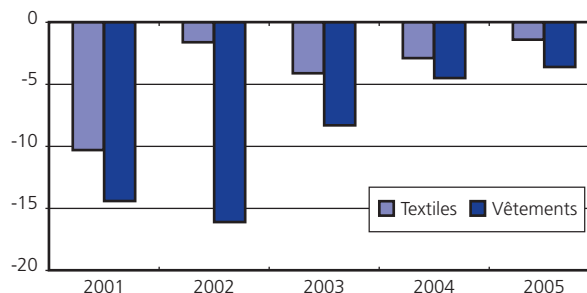
Au troisième trimestre, l'incidence des restrictions sur les exportations de la Chine vers les États-Unis et l'Union européenne était encore limitée. Durant ce trimestre, les exportations chinoises de textiles et de vêtements vers le reste du monde ont augmenté de 26 pour cent en glissement annuel, soit un peu plus qu'au premier semestre de 2005. Toutefois, au quatrième trimestre, la croissance de ces exportations s'est fortement ralentie pour s'établir à 12 pour cent.

Au troisième trimestre de 2005, les ventes de textiles et de vêtements de la Chine à l'Union européenne ont progressé de près de 50 pour cent, soit un peu plus qu'au premier semestre, alors qu'aux États-Unis on pouvait déjà observer, au troisième trimestre, une décélération de la croissance des importations en provenance de Chine. La part de la Chine dans les importations de textiles et de vêtements des États-Unis s'est stabilisée à 27 pour cent au troisième trimestre, puis elle a diminué.

Les pays importateurs ont justifié le rétablissement des limitations quantitatives pour un seul fournisseur en invoquant la menace d'une perturbation du marché, qui concernerait notamment la production et l'emploi sur le marché intérieur. Le graphique 5 montre l'évolution de la production de textiles et de vêtements aux États-Unis depuis 2000. De 2000 à 2004, celle-ci a diminué chaque année, sauf en 2002, où elle a stagné. Durant les six premiers mois de 2005, la production de vêtements aux États-Unis a diminué en glissement annuel, de 6,5 pour cent, soit un recul un peu plus marqué qu'en 2004 mais plus faible que celui qui a été enregistré chaque année depuis 1999. En ce qui concerne la production de textiles, la baisse a été limitée à 2,2 pour cent, soit moins que l'année précédente. Au second semestre de 2005, la baisse de la production s'est ralentie, si bien qu'en moyenne la diminution en 2005 a été plus faible qu'en 2004. L'emploi dans le secteur des textiles et des vêtements aux États-Unis est en régression constante depuis dix ans, le recul étant plus prononcé pour les vêtements que pour les textiles. Dans le secteur des vêtements, l'emploi a diminué de plus de deux tiers, passant de 820 000 employés en janvier 1995 à 280 000 en octobre 2005. Bien que le recul se soit accentué au premier semestre de 2005 – de près de 10 pour cent par rapport à l'année précédente – il était un peu moins marqué que la baisse moyenne observée au cours des dix années précédentes. Les données sur l'emploi et la production indiquent un déclin structurel important à long terme de l'industrie des textiles et des vêtements, aux États-Unis, que les restrictions sélectives à l'importation ont pu freiner quelque peu, sans toutefois l'arrêter.

Graphique 5
Production de textiles et de vêtements des États-Unis, 2001-05

(variation en pourcentage)



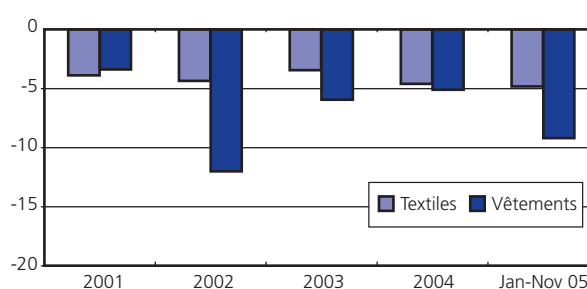
Source: Conseil des Gouverneurs de la Réserve fédérale, Communiqué statistique de la Réserve fédérale, 17 janvier 2006 (www.federalreserve.gov/releases/G17).

La production de textiles et de vêtements dans l'UE a elle aussi enregistré une forte tendance à la baisse pendant la période 2000-04 (graphique 6). La baisse cumulée de la production pendant ces quatre années a été de 15 pour cent pour les textiles et de 25 pour cent pour les vêtements. Au premier semestre de 2005, la baisse de la production a été plus forte que l'année précédente (avec un recul de 5 pour cent pour les textiles et de 10 pour cent pour les vêtements). Au troisième trimestre, après l'imposition de nouvelles restrictions à l'importation, la baisse s'est légèrement ralentie (passant à 4 pour cent et 8 pour cent, respectivement). S'agissant de l'emploi dans l'UE, la baisse observée entre 2000 et 2004 a été plus marquée dans le secteur des textiles que dans celui des vêtements. Ces tendances divergentes ont persisté au premier semestre de 2005, où le recul de l'emploi s'est ralenti dans le secteur des textiles tandis qu'il s'est accéléré dans celui des vêtements, atteignant 7,6 pour cent en glissement annuel au deuxième trimestre.

Les données sur la production et l'emploi indiquent qu'en Europe et aux États-Unis, le secteur des textiles est plus compétitif que celui des vêtements. Cela peut s'expliquer par trois facteurs. Premièrement, l'industrie des textiles est beaucoup plus capitalistique que celle des vêtements, ce qui réduit l'avantage des pays à bas salaires par rapport aux pays à revenu élevé. Deuxièmement, une partie de la production de textiles est destinée à des marchés de produits (par exemple, les textiles techniques) où la croissance de la demande est

Graphique 6
Production de textiles et de vêtements de l'Union européenne (25), 2001-05

(variation en pourcentage)



Source: Eurostat.

plus forte que pour les vêtements.¹⁹ Troisièmement, les accords commerciaux préférentiels assortis de règles d'origine spécifiques ont généralement pour effet de soutenir l'industrie textile sur les deux marchés en question.

L'évolution des prix dans le commerce international des textiles et des vêtements peut être observée à différents niveaux. Si l'on examine le niveau général des prix à l'importation des textiles et des vêtements, on constate que, pour ces deux catégories, les prix à l'importation aux États-Unis (et en Allemagne) ont augmenté un peu plus vite que pour l'ensemble des produits manufacturés entre 2000 et 2004. Les prix des textiles ont augmenté un peu plus vite que ceux des vêtements (tableau A28, SCI 2005). Durant les neuf premiers mois de 2005, les prix à l'importation des textiles et des vêtements de toutes provenances sont restés pratiquement inchangés aux États-Unis alors que les prix des autres produits manufacturés ont légèrement progressé par rapport à l'année précédente. Ces données ne confirment pas l'idée que la suppression des contingents a entraîné une forte baisse des prix au niveau de l'industrie. Toutefois, une analyse détaillée au niveau des produits (niveau auquel les mesures de sauvegarde ont été examinées) révèle que le prix unitaire des produits originaires de la Chine a fortement baissé en 2005. Malgré cette baisse, la valeur unitaire des produits chinois n'est pas nécessairement tombée en deçà des prix des produits similaires importés de toute autre source en 2005 – car dans la plupart des cas, les prix des produits chinois étaient plus élevés en 2004. Pendant les neuf premiers mois de 2005, la valeur unitaire des produits chinois est restée supérieure à celle des produits de toute autre origine pour trois des sept catégories de textiles. Les produits chinois ont eu une incidence modérée sur le niveau moyen des prix des importations aux États-Unis, toutes sources confondues. Pour quatre des sept catégories, les valeurs unitaires moyennes ont accusé une baisse comprise entre 1 et 5 pour cent et ont augmenté de 3,5 pour cent pour une catégorie. Toutefois, pour les fils de coton, la valeur unitaire moyenne a baissé de 17 pour cent, ce qui tient en grande partie à la baisse des prix du coton pendant la même période. En général, l'accroissement des importations de produits chinois n'a exercé qu'une faible pression à la baisse sur les prix des produits textiles sur le marché américain.²⁰

La forte augmentation des importations de textiles chinois a également eu une incidence modérée sur le niveau des prix sur le marché de l'UE. Selon la Commission européenne, les prix de détail ont connu de faibles variations. Les prix à la production sont restés stables dans l'industrie textile et ont légèrement augmenté dans le secteur des vêtements. Durant les neuf premiers mois de 2005, ils ont augmenté un peu plus vite qu'en 2004. La stabilité générale des prix de détail et des prix à la production contraste avec la diminution observée de la valeur unitaire à l'importation des produits textiles et des vêtements en provenance de Chine, qui a amené à imposer des mesures de sauvegarde en mai 2005. Pour les neuf catégories de produits concernées, les baisses de prix en euros allaient de -5 à 36 pour cent, soit une moyenne (arithmétique) de 22 pour cent. L'influence limitée des produits chinois sur le niveau général des prix peut s'expliquer, entre autres, par la valeur des importations en provenance de Chine pour les catégories concernées (5,3 milliards d'euros) par rapport à la valeur des importations totales de textiles et de vêtements de l'UE(25) (54,5 milliards d'euros). Les prix des importations de textiles en provenance de Chine non soumis à une surveillance – qui se sont élevées à 11,1 milliards d'euros – ont probablement été plus stables que ceux des produits soumis à surveillance.

L'expansion du commerce mondial des textiles dans les prochaines années dépendra principalement de l'augmentation des dépenses de consommation aux États-Unis et en Europe. Au cours des trois dernières années, la consommation de vêtements (et de chaussures) aux États-Unis a augmenté beaucoup plus rapidement que la consommation globale, ce qui a soutenu la croissance des importations. Il n'est pas certain que cette croissance dynamique se poursuivra. Les nouveaux contingents introduits en 2005 limiteront l'expansion des ventes de textiles chinois sur les marchés des États-Unis et de l'Union européenne en 2006 et 2007. Néanmoins, les coefficients de croissance annuels de ces contingents dépassent largement les tendances passées de la demande d'importations, de sorte que la part de la Chine dans les importations sur ces deux marchés devrait augmenter au cours des prochaines années. Cela signifie qu'il existera des pressions concurrentielles sur les principaux marchés d'importation de textiles et de vêtements dans le monde.

¹⁹ "On estime que les textiles techniques enregistrent un taux de croissance à peu près deux fois plus élevé que les textiles destinés à l'industrie des vêtements, dont la croissance a été de l'ordre de 2 pour cent ces dernières années" (Audet, 2004).

²⁰ En 2005, les prix de détail des vêtements aux États-Unis ont diminué de moins de 1 pour cent, soit la moitié de la baisse annuelle moyenne enregistrée au cours des quatre années précédentes.

Encadré 1: Exemples de mesures de politique commerciale appliquées dans le secteur des textiles en 2005

États-Unis: ¹

- 27 avril Le Comité pour la mise en œuvre de l'Accord sur les textiles (CITA) décide d'examiner les demandes d'imposition de mesures de sauvegarde à l'égard des importations en provenance de Chine pour sept catégories de produits textiles et de vêtements. Le public est invité à formuler des observations sur ces demandes dans le cadre du processus d'examen.²
- 23 mai Le CITA demande l'ouverture de négociations bilatérales sur les textiles avec le gouvernement chinois et impose des limites aux importations de (sept) catégories de produits textiles originaires de Chine. Les contingents limitant les importations entrent en vigueur le 23 mai et s'appliquent jusqu'au 31 décembre 2005. Les consultations et l'imposition de contingents sont fondées sur le paragraphe 242 du Protocole d'accession de la Chine à l'OMC. Ce paragraphe autorise les Membres de l'OMC qui estiment que les importations de textiles et de vêtements d'origine chinoise entraînent une désorganisation du marché et menacent d'entraver le développement ordonné du commerce de ces produits à demander l'ouverture de consultations avec le gouvernement chinois en vue d'atténuer ou d'éviter la désorganisation du marché. Dès réception de la demande, la Chine a accepté de maintenir ses expéditions à un niveau ne dépassant pas 7,5 pour cent du volume importé au cours des 12 mois précédents.
- 8 novembre Un mémorandum d'accord est signé par le Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales et par le Ministre du commerce de la République populaire de Chine. Son objectif est de limiter les exportations de la Chine et l'importation aux États-Unis de produits textiles et de vêtements d'origine chinoise en 2006, 2007 et 2008. Des niveaux quantitatifs sont fixés pour chaque année pour 21 catégories de produits. Les contingents pour 2006 autorisent une augmentation allant de 173 à 640 pour cent entre 2004 et 2006 (pour les catégories soumises aux plus fortes restrictions). Pour l'ensemble des produits visés, les augmentations quantitatives vont de 12,5 à 16 pour cent en 2007 et de 15 à 17 pour cent en 2008.

Union européenne: ³

- 29 avril La Commission européenne ouvre une enquête pour obtenir la preuve d'une désorganisation du marché provoquée par les importations de neuf catégories de produits textiles en provenance de Chine.
- 25 mai La Commission européenne engage des consultations formelles avec le gouvernement chinois, conformément au paragraphe 242 du Protocole d'accession de la Chine à l'OMC, en vue de remédier à la désorganisation du marché.
- 10 juin Un mémorandum d'accord est signé par la Commission européenne et par le Ministère du commerce de la République populaire de Chine sur l'exportation de certains produits textiles et vêtements chinois vers l'Union européenne. Ce mémorandum limite la croissance des exportations de textiles chinois vers l'Union européenne pour dix catégories de produits, pour les années 2005, 2006 et 2007. Pour la plupart des catégories, le taux de croissance annuelle en volume est compris entre 10 et 12,5 pour cent par rapport au volume des importations de l'année de base (avril 2004 à mars 2005).⁴ La Commission européenne convient de faire preuve de modération en ce qui concerne l'exercice des droits que le paragraphe 242 confère à l'UE pour les catégories de textiles non soumises à restriction jusqu'à 2007, et pour tous les produits textiles en 2008. À la différence du mémorandum d'accord entre les États-Unis et la Chine, aucune limite quantitative n'est fixée pour les exportations de textiles chinois vers l'Union européenne en 2008.

Chine:⁵

- 1er janvier Le Ministère chinois des finances institue unilatéralement un droit spécifique à l'exportation sur 148 produits textiles et vêtements (au niveau à huit chiffres).
- 20 mai Le Ministère des finances annonce qu'à compter du 1er juin 2005, les taxes à l'exportation seront majorées pour 74 produits textiles et vêtements (au niveau à huit chiffres), et seront réduites pour trois produits et supprimées pour deux produits, et un autre produit a été ajouté.
- 30 mai À compter du 1er juin 2005, la Chine supprime les droit d'exportation sur 79 produits textiles et vêtements.
- 10 juin Le Ministère chinois du commerce signe un mémorandum d'accord avec l'Union européenne.
- 21 juillet La monnaie chinoise, jusque-là ancrée sur le dollar des États-Unis, est rattachée à un panier de devises, ce qui entraîne une légère appréciation du Renminbi.
- 25 juillet La Chine annonce la suppression des taxes à l'exportation sur 17 produits textiles et vêtements qui font l'objet de restrictions quantitatives en vertu du mémorandum d'accord avec la Commission européenne.
- 8 novembre Le Ministère chinois du commerce signe un mémorandum d'accord avec le Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales.
- 13 décembre Le Ministère des finances annonce qu'il suspendra toutes les taxes à l'exportation sur les produits textiles le 1er janvier 2006.

Autres faits nouveaux:

- Au premier semestre de 2005, 14 enquêtes antidumping ont été ouvertes et notifiées à l'OMC dans le secteur des textiles (section XI du SH), soit deux de moins qu'au premier semestre de 2004. Aucune nouvelle mesure compensatoire n'a été notifiée dans ce secteur au premier semestre de 2005.
- Septembre La Colombie notifie à l'OMC l'application de mesures de sauvegarde provisoires sur les importations de produits textiles en provenance de Chine. (Ces mesures sont fondées sur les sauvegardes provisoires spécifiques par produit prévues dans le Protocole d'accession de la Chine à l'OMC.)
- Décembre D'après des informations parues dans la presse, le Brésil examine l'application de restrictions aux exportations de textiles chinois vers son territoire. (Le 14 février 2006 est signé un accord de limitation des exportations portant sur huit catégories (70 produits), qui sera en vigueur jusqu'à la fin de 2008.)

¹ Les informations sur les mesures de politique commerciale des États-Unis proviennent du site Web du Bureau des textiles des États-Unis (<http://otexa.ita.doc.gov/msrpoint.htm>) et de celui du Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales (http://www.ustr.gov/Trade_Sectors/Textiles_Apparel/Section_Index.html).

² Au deuxième semestre de 2004, le CITA a refusé d'examiner plusieurs demandes analogues.

³ Les informations sur les mesures de politique commerciale de l'Union européenne proviennent du site Web de la Commission européenne (http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/industry/textile/index_en.htm).

⁴ Pour deux catégories (4 et 115), l'année de base va de mars 2004 à avril 2005, et pour les trois autres catégories (5,6 et 7), la croissance annuelle était limitée à 8 pour cent en 2005.

⁵ Ministère chinois du commerce (<http://english.mofcom.gov.cn/>), Ministère chinois des finances (<http://www.mof.gov.cn/index.htm>) et autres sources.

2. RECETTES ET PAIEMENTS INTERNATIONAUX AU TITRE DES REDEVANCES ET DES DROITS DE LICENCE, 1995-2004

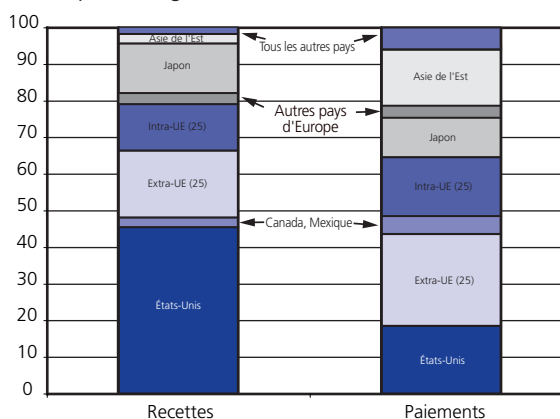
On dispose de données quantitatives limitées sur les paiements internationaux liés aux droits de propriété intellectuelle. La présente section examine les renseignements disponibles sur les transactions internationales impliquant des redevances et des droits de licence. Certains pays en développement se sont inquiétés à plusieurs reprises de l'augmentation de ce type de paiements qui résulterait de l'application de l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. Or, les pays en développement, à part l'Asie de l'Est, ne représentent qu'une très faible part des paiements mondiaux de redevances et de droits de licence, lesquels s'effectuent en grande partie entre les pays développés.

Les statistiques de la balance des paiements fournissent des renseignements sur les flux internationaux de redevances et de droits de licence, qui y sont définis comme étant "les flux de paiements et de recettes entre résidents et non-résidents qui sont liés à l'utilisation légale d'actifs incorporels non financiers non produits et de droits de propriété (tels que brevets, droits d'auteur, marques de fabrique ou de commerce, procédés de fabrication industrielle, franchisage, etc.) et à l'exploitation, dans le cadre d'accords de licence, des œuvres originales ou des prototypes (tels que manuscrits et films).²¹ Les paiements et recettes liés à l'acquisition ou à la cession d'actifs et de droits sont exclus de cette définition et sont inclus dans les transactions du compte de capital. Malgré les nombreuses difficultés d'ordre statistique que soulève la comptabilisation de ces transactions, les données disponibles permettent quand même de décrire certaines des grandes évolutions intervenues au cours des dernières années.

Sur la base des données nationales de la balance des paiements, on estime que les paiements mondiaux au titre des redevances et des droits de licence se sont élevés à environ 130 milliards de dollars en 2004.²² La part des redevances et des droits de licence dans le commerce mondial des services commerciaux a été de 6 pour cent cette année-là. Entre 2000 et 2004, on estime que les paiements de redevances et de droits de licence ont augmenté de 11 pour cent – soit une croissance annuelle comparable à celle du commerce des services commerciaux (environ 9 pour cent).²³ Les paiements de redevances et de droits de licence s'effectuent dans une large mesure entre les pays industriels plus avancés d'Amérique du Nord, d'Europe et d'Asie de l'Est.²⁴ Ces régions représentent plus de 90 pour cent des recettes et des paiements mondiaux dans cette catégorie de services.

L'une des caractéristiques importantes des flux mondiaux de paiements au titre des redevances et des droits de licence est qu'ils interviennent en grande partie entre sociétés affiliées. Dans le cas des États-Unis, les trois quarts des recettes proviennent de transactions de sociétés affiliées à des multinationales établies dans le pays (par exemple, recettes de sociétés mères américaines provenant de leurs filiales étrangères et recettes des

Graphique 7
Recettes et paiements au titre des redevances et des droits de licence par pays et par région, 2004
(Parts en pourcentage)



Note: L'Asie de l'Est comprend Singapour, la Chine, la République de Corée, le Taïpei chinois, la Thaïlande, Hong Kong, Chine et la Malaisie.

Source: FMI, Statistiques de la balance des paiements; Eurostat, statistiques nationales; et estimations de l'OMC

²¹ FMI, Manuel de la balance des paiements, 5^{ème} édition, 1993.

²² On estime que les paiements mondiaux (débits) ont dépassé les recettes mondiales (crédits) de plus de 10 pour cent en 2004. Un excédent des débits sur les crédits a pu être observé, à des degrés divers, sur les huit dernières années. Cet écart au niveau mondial peut être attribué en grande partie aux flux intra-UE. En principe, les paiements intracommunautaires devraient être équilibrés par les recettes, mais les statistiques font apparaître un déficit de 8 milliards de dollars en 2003.

²³ Pendant la période 1995-2000, les paiements et les recettes déclarés au niveau mondial au titre des redevances et des droits de licence ont augmenté de 9 pour cent en moyenne, soit deux fois plus vite que le commerce mondial des services commerciaux. Toutefois, on ne sait pas dans quelle mesure la comparaison est affectée par la meilleure couverture des paiements déclarés de redevances et de droits de licence.

²⁴ Japon; Chine; Hong Kong, Chine; République de Corée; Malaisie; Singapour; Thaïlande et Taïpei chinois.

filiales américaines de sociétés étrangères). Du côté des paiements, le ratio correspondant était de près de 80 pour cent en 2004.²⁵ Dans le cas de Singapour, la quasi-totalité des paiements de redevances et de droits de licence sont le fait des filiales singapouriennes de sociétés multinationales étrangères.²⁶ Le volume important des transactions intra-entreprise accroît les préoccupations concernant l'exactitude des données. La valeur des transactions prises en compte dans les statistiques de la balance des paiements pourrait être affectée par des considérations fiscales et ne pas toujours refléter exactement la valeur marchande.

On ne dispose pas d'une ventilation détaillée, par catégorie, des paiements au titre des redevances et des droits de licence. Il est donc difficile d'évaluer, au niveau mondial, l'importance relative des recettes générées par les marques de fabrique et de commerce, le franchisage, les brevets de produit ou de procédé, les droits d'auteur sur les livres, films et enregistrements sonores, l'enregistrement et la diffusion de spectacles vivants et les logiciels informatiques grand public.

L'examen par pays des transactions au titre des redevances et des droits de licence révèle que les États-Unis sont à la fois le principal destinataire et, après l'UE(25), la deuxième source des paiements (voir le graphique 7 et le tableau 1). En 2004, leurs recettes au titre des redevances et des droits de licence se sont élevées à 52,6 milliards de dollars, dépassant leurs paiements de près de 29 milliards de dollars. Sur la période 2000-04, cet excédent s'est amenuisé car les paiements ont augmenté deux fois plus que les recettes (45 pour cent et 22 pour cent, respectivement). La part des États-Unis dans les recettes mondiales au titre des redevances et des droits de licence a diminué depuis 2000, année où elle représentait encore plus de la moitié des recettes mondiales. En 2004, les paiements de l'UE(25), qui s'élevaient à environ 53 milliards de dollars, ont été les plus importants du monde, représentant environ 42 pour cent des paiements mondiaux (y compris le commerce intra-UE). La croissance moyenne des recettes de l'UE(25) a été plus faible que celle des paiements pendant la période 2000-04, d'où un déficit constant dans ces transactions. En 2003, l'UE(25) a enregistré un déficit de 10,4 milliards de dollars envers les pays tiers.

En 2004, parmi les pays membres de l'UE, les crédits et les débits les plus importants au titre des redevances et des droits de licence ont été enregistrés, respectivement, par le Royaume-Uni et par l'Irlande. La France et la Suède ont déclaré un excédent des recettes sur les paiements tandis que l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Italie et l'Autriche ont déclaré un déficit. Dans le cas de l'Allemagne, une réduction marquée du déficit a été observée entre 2000 et 2004, car les débits ont stagné et les crédits ont fortement augmenté. Les dix nouveaux membres de l'UE ont enregistré la plus forte augmentation des paiements, du fait de la nette progression des entrées d'IED depuis 1995. Pendant la période 2000-2004, le Japon a été la troisième source et le troisième bénéficiaire des paiements au titre des redevances et des droits de licence au niveau mondial. Le déficit qu'il a enregistré entre 2000 et 2002 a fait place à un léger excédent à partir de 2003. En 2004, ses recettes totales ont augmenté de 28 pour cent, passant à 15,7 milliards de dollars. Les économies asiatiques (en particulier Singapour, la Chine, la République de Corée, le Taipei chinois, la Thaïlande, Hong Kong, Chine et la Malaisie) ont été à l'origine de la majeure partie des paiements des pays en développement au titre des redevances et des droits de licence. Les entreprises multinationales sont très présentes dans ces économies. Dans ce groupe, seule la République de Corée a enregistré une nette augmentation de ses recettes entre 2000 et 2004 (ce qui tient probablement aux sorties d'IED dans le secteur électronique). En 2004, ses recettes ont triplé par rapport à 2000 et se sont chiffrées à 1,8 milliard de dollars – de loin les plus importantes de tous les pays en développement. Pendant toute la période 2000-04, Singapour a été la deuxième source de paiements du titre des redevances et des droits de licence en Asie.²⁷ En 2004, ses paiements, d'un montant de 5,6 milliards de dollars, ont dépassé ceux du Canada pour la première fois et ont presque égalé ceux de l'Allemagne. Ses recettes étant nettement inférieures à ses paiements, son déficit dans ces transactions est le deuxième du monde après celui de l'Irlande. En Chine, les paiements ont plus que triplé depuis 2000, atteignant 4,5 milliards de dollars en 2004. En Inde, ils ont nettement augmenté entre 2000 et 2003, mais, à seulement 0,42 milliard de dollars, ils sont restés relativement faibles par rapport à la taille de l'économie et par rapport à ceux de Singapour et de la Chine.

²⁵ Département du commerce des États-Unis, Survey of Current Business, juillet 2005, U.S. International Transactions.

²⁶ Département des statistiques de Singapour, Occasional Paper 49, Singapore's International Trade in Services: New estimates and Analysis, page 7, mars 2000.

²⁷ Singapour a révisé récemment ses statistiques de balance des paiements. Les données ci-dessus concernant les redevances et droits de licence proviennent du Département des statistiques, Economic Survey of Singapore, deuxième trimestre de 2005.

Tableau 1
Recettes et paiements de quelques pays au titre des redevances et des droits de licence, 1995-2004
 (en milliards de dollars)

	1995	2000	2001	2002	2003	2004
A Paiements						
Monde	52,8	85,7	86,5	94,5	109,3	130,0
UE (25)	24,2	33,4	34,3	36,8	46,3	52,9
États-Unis	6,9	16,5	16,5	19,3	19,4	23,9
Japon	9,4	11,0	11,1	11,0	11,0	13,6
Canada	1,9	3,8	3,8	4,1	5,1	5,5
Singapour	1,7	4,2	3,4	3,6	4,8	5,6
Corée, Rép. de	2,4	3,2	3,1	3,0	3,6	4,5
Chine	...	1,3	1,9	3,1	3,5	4,5
Taipei chinois	0,9	1,8	1,5	1,7	1,7	1,7
Australie	0,9	1,0	0,9	1,0	1,3	1,4
Thaïlande	0,6	0,7	0,8	1,1	1,3	1,6
Pour mémoire:						
UE (15)	23,9	32,3	33,3	35,5	44,7	50,6
B Recettes						
Monde	55,5	81,7	79,4	86,2	97,8	116,0
UE (25)	15,7	21,2	20,8	23,2	27,8	35,8
États-Unis	30,3	43,2	40,7	44,5	48,1	52,6
Japon	6,0	10,2	10,5	10,4	12,3	15,7
Canada	0,4	2,3	2,4	2,4	2,9	3,0
Singapour	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Corée, Rép. de	0,3	0,7	0,9	0,8	1,3	1,8
Chine	...	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Taipei chinois	0,2	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3
Australie	0,2	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5
Thaïlande	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pour mémoire:						
UE (15)	15,6	21,0	20,6	22,7	27,3	35,1

Note: Classement par ordre décroissant en fonction de l'importance des paiements et des recettes. La Suisse ne déclare pas ses paiements et ses recettes au titre des redevances et des droits de licence mais on estime qu'elle se situerait dans les dix premiers rangs.

Source: FMI, Statistiques de la balance des paiements (CD-ROM, janvier 2006); Eurostat, statistiques nationales; et estimations de l'OMC.

En Amérique du Sud et en Amérique centrale, les paiements au titre des redevances et des droits de licence, après avoir culminé en 2000, à près de 3,5 milliards de dollars, sont tombés à environ 3 milliards de dollars en 2003, pour augmenter de nouveau en 2004. Leur évolution reflète en grande partie les difficultés économiques que la région a connues au début de la décennie en cours. Les paiements du Brésil ont quelque peu diminué entre 2000 et 2004, s'élevant à 1,2 milliard de dollars en fin de période. À l'opposé, les paiements du Mexique ont doublé entre 2000 et 2004, mais à 0,8 milliard de dollars, ils sont restés bien inférieurs à ceux du Brésil.²⁸ Dans le cas de la Russie, la progression exceptionnelle des paiements au titre des redevances et des droits de licence, qui auraient plus que décuplé entre 2000 et 2004 pour s'établir à 1,1 milliard de dollars en 2004, résulte vraisemblablement à la fois de la reprise économique et de l'amélioration des statistiques.

Les données sur les paiements et les recettes des pays d'Afrique et du Moyen-Orient au titre des redevances et des droits de licence sont fragmentées. Il ressort des statistiques des pays partenaires et de certaines données nationales que les transactions des deux régions sont fortement concentrées dans deux pays – Israël et l'Afrique du Sud. Israël est le seul pays en développement qui déclare un modeste excédent dans ses transactions au titre des redevances et des droits de licence, tandis que l'Afrique du Sud a enregistré un déficit de 330 millions

²⁸ En 2003, les États-Unis ont déclaré des recettes de l'ordre de 1,222 milliard de dollars en provenance du Mexique, ce qui était supérieur de 50 pour cent aux paiements mondiaux déclarés par le Mexique. On suppose que les statistiques de la balance des paiements du Mexique sous-estiment les flux effectifs.

de dollars en 2004. Les statistiques des partenaires donnent à penser que les paiements combinés de l'Afrique et du Moyen-Orient représentaient moins de 1,5 pour cent des paiements mondiaux en 2003. Leur part des recettes était inférieure à 1 pour cent (environ 0,7 pour cent).

L'UE(15), le Japon et les États-Unis fournissent une ventilation régionale des données de la balance des paiements, qui permet de faire apparaître les recettes (et les débits) au titre des redevances et des droits de licence en provenance des pays africains. Entre 2000 et 2003, ces trois pays pris ensemble ont reçu de l'Afrique des paiements annuels compris entre 600 et 800 millions de dollars, tandis que leurs propres paiements étaient de l'ordre de 60 à 180 millions de dollars. En 2003, la valeur en dollars de leurs recettes (et paiements) en provenance (à destination) des pays africains était à peu près la même qu'en 2000.

En résumé, les observations qui précèdent confirment que les États-Unis conservent une place prépondérante dans les recettes au titre des redevances et des droits de licence, même si elle est moins dominante qu'il y a quelques années. Leurs paiements dépassent ceux de l'UE(25) en faveur des pays tiers, ce qui indique qu'ils sont aussi une importante source de recettes pour les autres pays. Le Japon, le Royaume-Uni, la France et la Suède déclarent chacun un excédent des crédits sur les débits, compris entre 1 milliard et 2,2 milliards de dollars, mais presque tous les autres pays enregistrent un déficit.²⁹ Les pays d'Asie de l'Est ont sensiblement accru leur part des paiements entre 2000 et 2004, tandis que la part des autres régions (CEI, Amérique du Sud et Amérique centrale, Afrique, Moyen-Orient et Asie du Sud-Est) est restée très faible. La nette augmentation des paiements de redevances et de droits de licence effectués par certains pays en développement d'Asie de l'Est s'explique en grande partie par leur intégration accrue dans les réseaux de production mondiaux.

²⁹ Les statistiques de la balance des paiements de la Suisse n'indiquent pas les flux créditeurs et débiteurs au titre des redevances et des droits de licence. On estime que la Suisse se classe parmi les dix premières nations commerçantes pour ce qui est des recettes et des paiements.

3. ÉVOLUTION DU COMMERCE DES PMA

Plusieurs études ont mis en évidence l'importance cruciale du commerce international pour les perspectives de développement des pays les moins avancés (PMA).³⁰ La plupart de ces études soulignent le rôle des exportations et de l'accès aux marchés, mais certaines mettent aussi l'accent sur les avantages de la libéralisation du commerce et sur l'importance de la concurrence des importations. Dans l'ensemble, les résultats commerciaux des PMA sont plutôt médiocres, mais les perspectives d'amélioration se précisent. La présente section a pour objet d'examiner deux tendances récentes concernant les exportations des PMA: l'importance croissante des pays en développement en tant que marchés pour les produits des PMA et les perspectives d'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les produits des PMA. Ce dernier point a été une question importante à la sixième Conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Hong Kong, Chine en décembre 2005.³¹ La section commence par un aperçu de l'évolution des exportations des PMA.

a) Résultats commerciaux

On a beaucoup parlé de la faible part des PMA dans le commerce mondial. En 2004, les PMA en tant que groupe ne représentaient que 0,6 pour cent des exportations mondiales et 0,8 pour cent des importations. En termes de croissance, leurs résultats des 15 dernières années sont mitigés (voir le graphique 8). Entre 1990 et 1998, la croissance de leurs exportations a été inférieure à celle des exportations mondiales, mais la tendance s'est inversée par la suite.

Les exportations des PMA ont enregistré en 2004 une croissance notable de 34 pour cent, contre 21 pour cent pour les exportations mondiales. Toutefois, ce chiffre dissimule des écarts considérables entre les PMA, en termes relatifs et absolus. La réalité est que seuls quelques PMA ont contribué à l'expansion des exportations. Il s'agit des pays que l'on peut classer parmi les exportateurs de pétrole, qui ont représenté 47 pour cent des exportations totales des PMA. La croissance des exportations de ces pays a été de 52 pour cent, contre 19 pour cent et 22 pour cent respectivement pour les exportateurs de produits manufacturés et de produits de base. Huit PMA ont enregistré des taux de croissance négatifs.

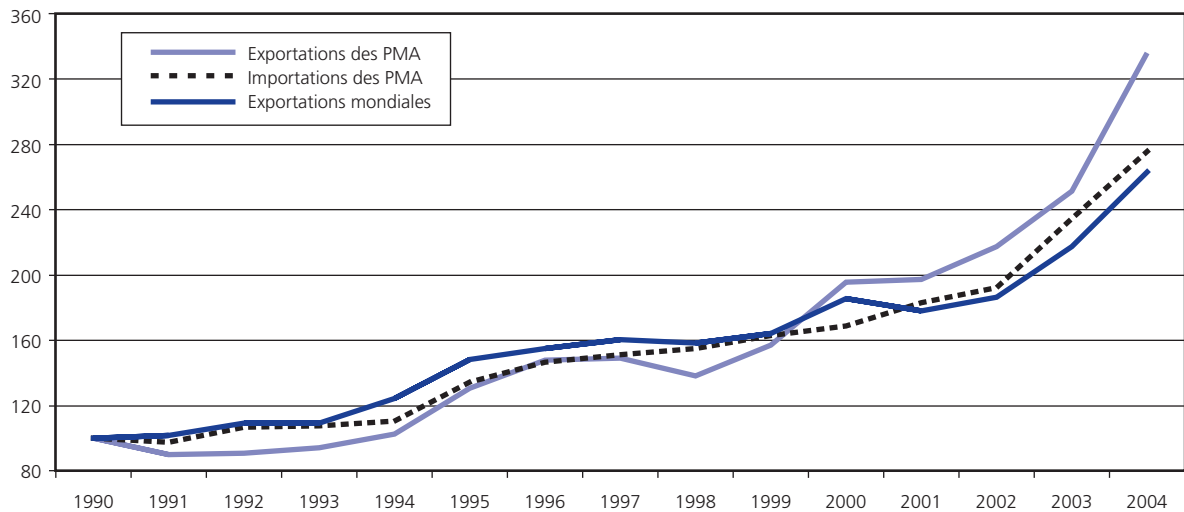
La diversité des résultats à l'exportation des PMA est aussi considérable. En 2004, deux PMA ont été à l'origine de 36 pour cent des exportations totales du groupe – l'Angola, qui est un exportateur de pétrole, et le Bangladesh, qui exporte surtout des vêtements. Les résultats de ces deux pays déterminent dans une large mesure les résultats à l'exportation de l'ensemble des PMA. À l'opposé, les 13 PMA les moins bien classés en termes de valeur des exportations représentent moins de 1 pour cent des exportations totales du groupe. Nombre d'entre eux ont enregistré des taux de croissance négatifs. Ceux dont la croissance a été positive n'ont pas beaucoup influencé le résultat global, en raison de leur petite taille. Une telle diversité des profils d'exportation doit inciter à une extrême prudence lorsqu'il s'agit de généraliser les prescriptions de politique concernant les PMA en tant que groupe.

³⁰ La Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement publie une série intitulée "Rapport sur les pays les moins avancés", qui est une source utile de renseignements généraux sur les questions relatives au commerce des PMA. Les rapports sont disponibles à l'adresse suivante: www.unctad.org.

³¹ Il convient de noter que l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent est l'une des nombreuses questions commerciales qui se posent aux PMA. L'érosion des préférences, due à l'abaissement des droits NPF, est aussi une question importante pour certains d'entre eux. Les autres questions importantes sont notamment celle des obstacles non tarifaires, qui entravent leurs possibilités d'accès aux marchés et celle du développement des capacités d'offre.

Graphique 8
Exportations et importations de marchandises des PMA, 1990-2004

(Indice 1990 = 100)



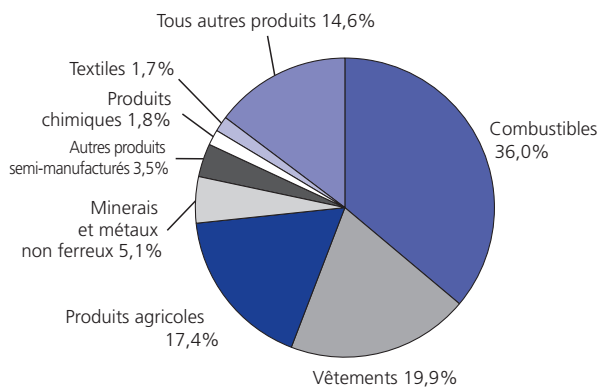
Source: OMC.

b) Aspect des exportations des PMA

Les exportations de marchandises des PMA présentent trois caractéristiques distinctes: une gamme restreinte de produits, un manque de diversification des marchés d'exportation et un faible contenu technologique.³²

Graphique 9
Exportations de marchandises des PMA par groupe de produits, 2003

(Part en pourcentage)



Source: OMC.

Pendant les dix dernières années, la part des combustibles dans les exportations de marchandises des PMA s'est nettement accrue. En 2003, ils représentaient 37 pour cent de la valeur totale des exportations des PMA (graphique 9). Cette année-là, les vêtements et les produits agricoles venaient en deuxième et troisième positions. En 1995, cette dernière catégorie était la plus importante dans les exportations des PMA.

En termes de concentration des marchés, l'UE(15) et les États-Unis absorbent la majeure partie des exportations des PMA (tableau 2). En 1995, leur part était proche de 60 pour cent. En 2004, elle est tombée à 52 pour cent, mais l'augmentation spectaculaire des exportations des PMA vers la Chine a porté la part des trois principaux marchés

(Chine, UE et États-Unis) à 69 pour cent des exportations totales. Le tableau 2 montre aussi l'importance des pays en développement en tant que marchés d'exportation pour les PMA, dont six des dix principaux marchés sont des pays en développement. En 2004, ces pays représentaient 41 pour cent des exportations totales des PMA. En 1995, leur part n'était que de 32 pour cent.

³² La situation est légèrement différente si l'on inclut le commerce des services.

Tableau 2
Parts des principaux marchés dans les exportations de marchandises des PMA, 1995-2004

Rang		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1	UE (15)	39,6	36,9	34,9	37,3	34,6	31,1	33,4	32,8	30,6	29,2
2	États-Unis	20,5	21,5	22,8	23,5	24,7	26,4	25,6	23,8	24,8	22,7
3	Chine	3,5	4,2	6,1	3,5	4,9	10,7	7,7	8,7	13,5	17,8
4	Thaïlande	3,9	3,5	3,8	3,1	3,8	3,7	4,9	4,9	5,1	5,0
5	Japon	6,5	6,4	4,7	4,0	3,6	3,3	2,9	4,0	3,4	4,2
6	Inde	2,7	2,6	2,7	3,0	4,1	2,5	3,4	3,3	3,1	2,9
7	Taipei chinois	1,7	2,4	1,5	2,2	2,0	1,8	1,9	2,2	2,2	2,9
8	Corée, Rép. de	2,8	2,5	3,8	2,0	4,8	4,9	2,6	2,5	1,9	1,8
9	Canada	0,9	1,2	1,0	1,0	0,8	0,8	0,9	1,0	1,7	1,5
10	Singapour	2,8	2,2	1,5	2,7	2,0	1,6	1,9	1,4	1,1	1,2

Note: Les statistiques commerciales de l'Inde ne donnent pas une ventilation complète des importations de pétrole par origine, d'où une sous-estimation des importations de l'Inde en provenance des PMA.

Source: DSNU, Base de données Comtrade et OMC.

La Chine n'est pas le seul pays en développement qui a pris de l'importance en tant que marché pour les PMA. La Thaïlande et le Taipei chinois en ont fait autant, tandis que l'Inde et la République de Corée ont à peu près maintenu leur part. L'importance des pays en développement en tant que marchés est attestée aussi par le fait qu'ils absorbent plus de 50 pour cent des exportations de 17 PMA.

La qualité médiocre des données sur le commerce des PMA empêche d'analyser en détail la composition de leurs exportations vers les pays en développement. mais en général, la valeur des exportations des PMA dépend surtout du pétrole, comme celle de leur commerce global. Le pétrole est la principale importation de la Chine, de la Thaïlande et de l'Inde, qui sont les trois plus grands marchés parmi les pays en développement.

c) Questions relatives à l'accès aux marchés

L'importance croissante des pays en développement en tant que marchés est une évolution importante du point de vue de la politique commerciale. Les PMA ont été longtemps tributaires de l'accès préférentiel aux marchés des pays développés. En revanche, les pays en développement n'ont pas de vastes programmes de préférences non réciproques à l'égard des PMA. Certains PMA obtiennent cependant un accès réciproque aux marchés dans le cadre d'accords commerciaux avec des pays en développement. L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est en est un exemple avec son accord commercial préférentiel englobant le Cambodge et le Laos.

D'après les données de 2003, 27,6 pour cent des exportations totales des PMA restent passibles de droits. Les pays développés représentent 61 pour cent de ce total et, par conséquent, les pays en développement en représentent 39 pour cent. L'accès en franchise de droits dans les pays développés s'établit à 72 pour cent, pratiquement comme dans les pays en développement.

La communauté internationale aspire depuis un certain temps à faire en sorte que tous les produits originaires des PMA bénéficient d'un accès en franchise de droits et sans contingent aux marchés des pays développés.³³ Cet objectif n'a pas encore été atteint, malgré la nouvelle impulsion donnée dans le cadre des Objectifs de développement du Millénaire. La situation en ce qui concerne les importations en franchise de droits dans les principaux pays développés est présentée dans le tableau 3.

³³ Au paragraphe 42 de la Déclaration de la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC, il est dit: "Nous nous engageons en faveur de l'objectif d'un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les produits originaires des PMA." Le paragraphe 68 h) du Programme d'action en faveur des PMA, adopté par la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, énonce l'engagement d'"améliorer l'accès préférentiel des PMA aux marchés en visant l'admission en franchise et hors contingent de tous leurs produits dans les pays développés". Le paragraphe 34 de la Déclaration de la Conférence internationale sur le financement du développement (Consensus de Monterrey) dit ce qui suit: "Nous engageons les pays développés qui ne l'ont pas encore fait à envisager d'admettre en franchise de droits et hors quota les exportations en provenance des pays les moins avancés, comme le prévoit le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés adopté à Bruxelles."

Contrairement aux autres pays développés, le Japon et les États-Unis continuent d'appliquer des droits positifs sur une part importante des exportations des PMA (tableau 3). Toutefois, dans le cas du Japon, 90 pour cent des importations passibles de droits sont des importations de pétrole, auxquelles s'applique un équivalent *ad valorem* de moins de 1 pour cent. Une analyse plus approfondie de la situation aux États-Unis montre que six PMA (Bangladesh, Cambodge, Laos, Maldives, Myanmar et Népal) fournissant 37 pour cent des importations totales représentent aussi 92 pour cent du total des importations passibles de droits.

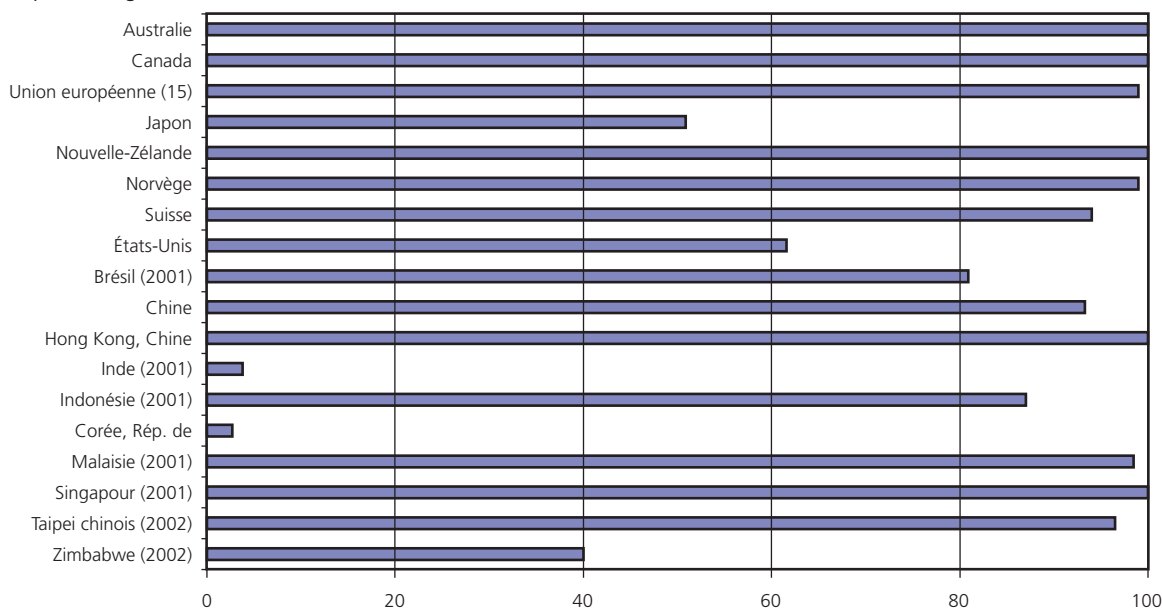
Tableau 3
Importations en franchise de droits en provenance des PMA sur les marchés des pays développés, 2003

Marché	Nombre de lignes tarifaires					Importations (en millions de dollars)		
	NPF		PMA			Monde	PMA	
	Total	Avec importations	Passibles de droits	Avec importations	Importations passibles de droits		Total	Importations admises en franchise (en pourcentage)
Australie	6 102	5 686	0	655	0	84 366	123	100,0
Canada	8 497	8 292	97	1 569	1	234 984	739	100,0
États-Unis	10 496	10 123	1 911	1 421	581	1 196 833	10 489	61,6
Japon	9 296	8 204	1 350	776	89	376 941	1 563	50,9
Nouvelle-Zélande	7 414	6 559	59	521	3	18 439	31	99,9
Norvège	7 165	6 517	0	509	0	39 765	81	100,0
Suisse	8 477	7 809	1 167	818	47	96 177	121	96,7
UE (15)	10 404	10 115	67	3 517	19	992 010	13 705	99,2

Source: OMC.

Le graphique 10 indique la part des importations en franchise de droits dans les pays développés et les principaux pays en développement. L'Inde et la République de Corée sont deux pays dont les importations en provenance des PMA sont importantes alors que la part de ces importations admise en franchise de droits est très faible. Malheureusement, les données relatives à l'Inde ne concernent que l'année 2001 et il se peut, de ce fait, qu'elles ne rendent pas pleinement compte des initiatives que le pays a pu prendre par la suite, notamment en termes de libéralisation NPF. De même, pour la Thaïlande, on ne dispose pas de données postérieures à 1999.

Graphique 10
Part des importations originaires des PMA admises en franchise de droits sur certains marchés, 2003
(en pourcentage)



Source: OMC.

Pour pallier le manque de données récentes, on a calculé un taux de droit moyen pondéré pour les principaux pays en développement en utilisant comme coefficient de pondération les exportations moyennes des PMA à partir de 2001-2003. Cela permet d'évaluer le biais à l'égard des exportations des PMA dans la structure tarifaire d'un marché. Les résultats ainsi obtenus montrent qu'en général, même si les taux NPF sont élevés dans les pays en développement, seule la structure tarifaire de l'Inde comporte un certain biais à l'encontre des PMA. Le taux de droit moyen pondéré de l'Inde est de 24,5 pour cent si l'on utilise comme coefficient les importations totales, mais il passe à 27,3 pour cent si la pondération se fait sur la base des échanges avec les PMA. Par contre, le taux de droit moyen pondéré en fonction des exportations des PMA pour le Brésil, la Chine, le Taipei chinois et la République de Corée est, respectivement, de 2 pour cent, 6,6 pour cent, 2,3 pour cent et 4,9 pour cent, ce qui est inférieur à la moyenne lorsque la pondération se fait sur la base des importations en provenance de tous les partenaires commerciaux.

La Chine occupe une position dominante parmi les marchés des pays en développement (tableau 2). Selon les données de 2003, elle admet en franchise 93,3 pour cent des exportations des PMA. Si l'on fait abstraction des importations de pétrole, le taux d'admission en franchise est de 48,4 pour cent. En septembre 2005, la Chine a annoncé de nouvelles mesures en faveur des PMA. On estime que ces mesures auront pour effet d'accroître la part totale des importations admises en franchise, qui devrait passer de 93,3 à 95,2 pour cent et de 48,4 à 62,3 pour cent, abstraction faite du pétrole.

Les problèmes des PMA occupaient une place importante dans l'ordre du jour de la sixième Conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Hong Kong, Chine en décembre 2005. L'Annexe F de la Déclaration ministérielle engage les pays développés Membres de l'OMC à accorder un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour tous les produits originaires des PMA, pour 2008. Les Membres qui auront des difficultés à atteindre cet objectif devront le faire pour au moins 97 pour cent des produits originaires des PMA, définis au niveau de la ligne tarifaire. Les Ministres n'ont pas accepté les propositions tendant à consolider les mesures unilatérales d'ouverture des marchés, existantes ou nouvelles, dans le cadre du système juridique de l'OMC. Les Membres de l'OMC examinent actuellement dans quelle mesure l'Annexe F peut se traduire par des améliorations substantielles de l'accès aux marchés.

d) Résumé

La structure des exportations des PMA est caractérisée depuis longtemps par une concentration des marchés et des produits. L'UE et les États-Unis restent les principaux débouchés des PMA et le pétrole reste leur principal produit d'exportation en valeur. L'importance croissante des pays en développement, menés par la Chine, en tant que marchés pour les produits des PMA est une tendance intéressante. Cette évolution devrait avoir une incidence sur la question de savoir si seuls les pays développés devraient être tenus d'accorder un accès aux marchés non réciproque pour les produits des PMA.

Les données présentées ci-dessus donnent à penser qu'il y a encore des avantages à tirer des efforts faits par les pays développés pour assurer totalement l'accès à leurs marchés en franchise de droits et sans contingent pour tous les produits originaires des PMA sur une base non réciproque. Cela vaut particulièrement dans le cas des États-Unis, dont le traitement actuel des exportations des PMA offre des avantages limités aux PMA d'Asie. De même, le Japon maintient un pourcentage relativement important de droits sur les importations non pétrolières en provenance des PMA.

Par ailleurs, les négociations sur les droits NPF sont importantes, car le volume des importations préférentielles des pays en développement en provenance des PMA (préférences réciproques ou non) est négligeable. Les réductions des droits NPF qui profiteraient aux PMA pourraient être examinées dans le cadre des négociations sur l'agriculture et sur les questions non agricoles. Toutefois, certains pays en développement ont plaidé en faveur d'une extension des préférences commerciales entre pays en développement à travers le Système global de préférences commerciales (SGPC). Une nouvelle série de négociations sur le SGPC a été lancée lors de la XI^{ème} session de la CNUCED qui s'est tenue au Brésil en 2004. Les perspectives d'amélioration de l'accès aux marchés dans le cadre de ce processus semblent limitées. Malgré la couverture médiatique et la confiance affichée par de nombreux pays en développement, le fait est que les négociations sur le SGPC n'ont pas encore démarré. Des initiatives unilatérales comme celle que la Chine a annoncée en septembre 2005 pourraient être un moyen plus rapide d'améliorer l'accès des exportations des PMA aux marchés des pays en développement.

4. IMPACT DES CATASTROPHES NATURELLES ET DES ACTES TERRORISTES SUR LES COURANTS D'ÉCHANGES INTERNATIONAUX

La présente section traite des répercussions des catastrophes naturelles et du terrorisme sur les courants d'échanges internationaux. Deux grandes catastrophes naturelles survenues récemment, l'une en décembre 2004 et l'autre en août 2005, ont causé des ravages de part et d'autre du globe. Le tsunami dans l'océan Indien a dévasté des pays en Asie du Sud-Est, en Asie du Sud et en Afrique, faisant des centaines de milliers de morts. Même s'il a provoqué moins de pertes humaines que le tsunami, l'ouragan Katrina est peut-être la catastrophe naturelle la plus coûteuse qui ait jamais frappé les États-Unis, et il a été suffisamment puissant pour ébranler les marchés mondiaux de l'énergie. L'année passée a aussi été marquée par plusieurs actions terroristes internationales de grande envergure – les attentats à la bombe dans le métro et dans des autobus à Londres, les 7 et 21 juillet 2005, et l'attentat à la bombe à Bali, le 1^{er} octobre 2005. Ces actes terroristes ont certes provoqué moins de morts et de dommages économiques directs que le tsunami ou l'ouragan, mais ils illustrent bien la menace persistante qui pèse sur la communauté internationale.

a) Impact des catastrophes naturelles récentes

Le tsunami dans l'océan Indien, provoqué par un immense tremblement de terre qui a secoué la côte nord-ouest de Sumatra le 26 décembre 2004, a fait entre 170 000 et 250 000 victimes, selon les estimations³⁴, et a laissé plus d'un million de personnes déplacées. Il a causé des ravages considérables dans tout l'océan Indien, touchant 12 pays – le Bangladesh, l'Inde, l'Indonésie, le Kenya, la Malaisie, les Maldives, le Myanmar, les Seychelles, la Somalie, Sri Lanka, la Tanzanie et la Thaïlande. Les dégâts matériels ont été estimés à environ 8 milliards de dollars EU. Au beau milieu de la saison des ouragans en Amérique du Nord, les États-Unis ont été frappés par l'un des cyclones les plus destructeurs de leur histoire. L'ouragan Katrina a détruit les digues protégeant la Nouvelle-Orléans, de sorte que la majeure partie de la ville a été inondée, et toute la population a dû être évacuée. Il a aussi provoqué des dégâts considérables dans les régions côtières de la Louisiane, du Mississippi et de l'Alabama. Les dommages sont évalués à environ 130 milliards de dollars, et le bilan humain est d'environ 1 300 morts.

Les effets économiques des catastrophes ont peu fait l'objet d'analyses systématiques. Celles dont on dispose ont tenté de dégager des enseignements ou des schémas à partir d'éléments tirés de catastrophes passées (Hirschleifer, 1991; OECD, 2003). Cette littérature donne à penser que, même après une catastrophe de grande ampleur, l'économie peut se relever très rapidement si les institutions sociales, le capital humain et la productivité sont intacts. Les communautés qui sont au centre de la catastrophe peuvent s'adapter.³⁵ La demande s'oriente vers les biens les plus essentiels, ce qui libère des ressources pour les opérations de recherche, de sauvetage et de reconstruction. Les ressources existantes (main-d'œuvre et capital) peuvent être utilisées plus longtemps et déployées pour répondre aux besoins essentiels. On peut compter sur l'aide extérieure – qu'elle vienne de la société nationale ou de la communauté internationale – pour disposer de ressources supplémentaires pour les secours d'urgence et le relèvement. L'existence de marchés d'assurances permet de répartir plus largement les coûts de la catastrophe dans l'ensemble de la société pour que la communauté locale, qui a peut-être été touchée de plein fouet, n'ait pas à supporter tout le poids de la catastrophe.

Les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer en cas de catastrophe. Ils doivent être prêts à atténuer son impact économique et social afin de maintenir la confiance du public, qui est un facteur clé pour le relèvement. Leur rôle est notamment de prendre des mesures de précaution qui sont, à long terme, moins coûteuses que la fourniture d'une aide d'urgence. Ils doivent, entre autres, préserver l'infrastructure de base, établir un plan d'urgence, informer le public des risques potentiels et veiller à ce que ces risques soient pris en considération

³⁴ Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, site Web consulté le 11 novembre 2005: <http://ochaonline.un.org/webpage.asp?ParentID=10156&MenuID=10161&Page=2041>

³⁵ Mais voir aussi Skidmore et Toya (2002), qui affirment que les catastrophes naturelles ont des effets à long terme sur la croissance macro-économique. Paradoxalement, ils concluent que les pays soumis à de fréquentes catastrophes climatiques enregistrent des taux plus élevés d'accumulation du capital humain, de productivité totale des facteurs et de croissance économique. Cela s'expliquerait par une réorientation vers l'investissement en capital humain, le capital physique étant exposé à un risque accru de dommage ou de destruction.

dans les projets immobiliers. L'action des pouvoirs publics doit cependant être circonscrite pour ne pas évincer l'initiative privée. La réaction des pouvoirs publics dans certaines situations d'urgence peut aussi soulever des problèmes de risque moral. Si la population peut compter sur les pouvoirs publics comme fournisseurs d'aide de dernier ressort, elle peut être plus encline à prendre des risques à long terme, par exemple en construisant des villages sur des terres inondables.

Dans l'ensemble, la littérature donne à penser que, si l'activité économique globale peut fléchir quelque peu à court terme, cette baisse peut être atténuée, voire inversée, par les activités de reconstruction qui augmentent les dépenses. Les secteurs d'activité sont diversement touchés par les catastrophes de grande ampleur. Le secteur de la construction peut en tirer des avantages alors que d'autres secteurs, comme celui des assurances, en pâtissent. Enfin, si l'impact local d'une catastrophe est souvent très important, ses effets sont relativement faibles, vus au niveau national.

L'impact des catastrophes sur les échanges internationaux dépend de l'importance du secteur exportateur dans la zone dévastée et de son degré d'intégration à l'économie mondiale. À l'échelle nationale, une catastrophe peut avoir des effets indirects supplémentaires si elle provoque un ralentissement de l'activité macro-économique. Les exportations peuvent diminuer si les dommages matériels causés par la catastrophe désorganisent fortement la production dans certains grands secteurs d'exportation. Il se peut que des installations de production soient fermées, que des intrants importants deviennent rares, que des services collectifs essentiels soient désorganisés ou qu'il y ait blocage des transports. Il se peut cependant que les importations augmentent pour compenser l'insuffisance de la production locale. Les efforts de reconstruction peuvent aussi exiger un apport considérable de biens ou de services étrangers, ce qui ferait généralement augmenter les importations. Ces facteurs atténuent en général la contraction du commerce provoquée par la catastrophe. Dans l'ensemble, l'impact d'une catastrophe sur le commerce international est localisé et temporaire. À en juger d'après les catastrophes naturelles récentes, il est peu probable qu'une catastrophe ait des effets permanents affectant l'avantage comparatif ou modifiant la structure des échanges.

i) *Le tsunami dans l'océan Indien*

Le tsunami dans l'océan Indien a durement touché cinq pays: l'Inde, l'Indonésie, les Maldives, Sri Lanka et la Thaïlande. Si l'on compare les prévisions macro-économiques du FMI avant et après le tsunami (tableau 4), on constate que l'impact escompté sur la croissance macro-économique sera modeste.³⁶ C'est seulement dans

le cas des Maldives, le plus petit des pays touchés, que la croissance devrait diminuer sensiblement en 2005 sous l'effet du tsunami (la croissance prévue chutant de 6,5 pour cent avant le tsunami à 1 pour cent). En revanche, l'Inde et l'Indonésie devaient enregistrer une croissance plus forte en 2005, même après la catastrophe. Dans le cas de Sri Lanka et de la Thaïlande, les prévisions de croissance après le tsunami sont plus basses, mais cela tient en grande partie à d'autres facteurs économiques qui pèsent sur la croissance (par exemple, la hausse des prix du pétrole).

Tableau 4
Effet estimé du tsunami sur la croissance économique, 2005
(en pourcentage)

Pays	Prévision de croissance du PIB	
	Avant le tsunami	Après le tsunami
Inde	6,8	7,1
Indonésie	5,5	5,8
Maldives	6,5	1,0
Sri Lanka	6,0	5,3
Thaïlande	5,9	3,5

Source: FMI (2005) et base de données sur les perspectives de l'économie mondiale.

et rurales, plutôt que dans les centres commerçants urbains et les centres industriels. De ce fait, l'impact économique direct est concentré dans les secteurs du tourisme et de la pêche. Il peut cependant y avoir des effets secondaires, en raison des liaisons intersectorielles et de la réorientation des dépenses publiques. L'ampleur de ces effets secondaires dépend, dans une large mesure, de la structure et de la résilience de l'économie.

Les dommages provoqués par le tsunami ont été circonscrits en grande partie dans les régions côtières

³⁶ FMI (2005) *Perspectives de l'économie mondiale*, mars.

Le tsunami n'a pas eu d'effet perceptible sur le commerce mondial ou régional car les zones côtières dévastées n'étaient pas fortement intégrées dans l'économie mondiale. Le commerce des marchandises a continué de croître en 2005 dans quatre des pays les plus durement touchés. D'après les prévisions, en 2005, les importations nominales de l'Inde augmenteront de plus de 20 pour cent et ses exportations, de 14 pour cent.³⁷ Les exportations de marchandises de la Thaïlande ont enregistré, au premier semestre de 2005, une croissance de 12,5 pour cent, plus forte que prévu, tandis que les importations faisaient un bond de 32,5 pour cent, principalement en raison de la hausse des prix du pétrole importé. Les Maldives sont la principale exception, car on s'attend à ce que le déficit atteigne le quart du PIB en 2005, par suite de la forte contraction des recettes touristiques (voir ci-après).

Le secteur du tourisme a souffert en raison des dommages causés aux équipements touristiques. Les voyages et le tourisme représentent une part importante des exportations de services commerciaux de l'Indonésie, des Maldives, de Sri Lanka et de la Thaïlande.³⁸ En 2004, leur part était de 31 pour cent à Sri Lanka, 52 pour cent en Thaïlande, 78 pour cent en Indonésie et 94 pour cent aux Maldives (graphique 11).

Selon les prévisions initiales du Conseil mondial des voyages et du tourisme, les recettes touristiques des Maldives, de Sri Lanka et de la Thaïlande devaient diminuer de 20 à 30 pour cent.³⁹ Toutefois, dans son évaluation la plus récente, l'Organisation mondiale du tourisme brosse un tableau moins sombre.⁴⁰ À Sri Lanka, les arrivées de touristes internationaux ont augmenté de 8 pour cent durant les neuf premiers mois de 2005 par rapport à la même période de 2004. En Thaïlande, elles n'ont diminué que de 6 pour cent pendant les six premiers mois de 2005, mais dans les principales stations balnéaires de la mer d'Andaman, comme Phuket, qui ont subi la catastrophe de plein fouet, elles ont baissé de plus de 60 pour cent. C'est aux Maldives que les répercussions ont été les plus graves. Les arrivées de touristes internationaux ont diminué de 41 pour cent par rapport aux dix premiers mois de 2004. Pour toutes ces destinations, le principal problème ne semble pas être la réticence des touristes étrangers à retourner dans la région; c'est plutôt que le rythme de la reconstruction n'a pas suivi la demande. Cette saison, il y a 6 000 chambres de moins dans les stations balnéaires thaïlandaises de la mer d'Andaman; il manque encore plus de 3 000 lits aux Maldives, et plusieurs des grandes stations balnéaires de Sri Lanka restent fermées pour des rénovations de grande ampleur. Les arrivées internationales de touristes ne devraient retrouver leur niveau d'avant le tsunami qu'à la prochaine saison hivernale (2006-2007).

ii) Les ouragans Katrina et Rita

Les pertes causées par les ouragans Katrina et Rita risquent d'être plus importantes que les dommages provoqués par le cyclone Andrew et les attentats terroristes du 11 septembre 2001 (encadré 2). Selon les estimations du Bureau du budget du Congrès américain (CBO, 2005), la valeur totale des installations de production détruites par Katrina et Rita se situera entre 70 et 130 milliards de dollars. Le CBO prévoit également la perte de 293 000 à 480 000 emplois dans les régions touchées.

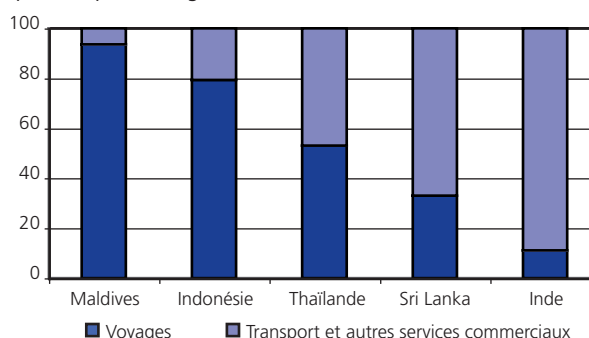
³⁷ Banque asiatique de développement (2005), *Asian Development Outlook 2005 Update* (Manille: BASD).

³⁸ Le commerce des services commerciaux occupe une place importante dans les économies des cinq pays les plus durement touchés. Pour les Maldives, par exemple, les exportations de services commerciaux ont représenté en 2004 plus de quatre fois les exportations de marchandises. Pour les quatre autres pays, la valeur des échanges de services commerciaux représente entre le quart et la moitié de la valeur du commerce des marchandises.

³⁹ Conseil mondial des voyages et du tourisme (2005), *Global Travel & Tourism Poised for Continued Growth in 2005 and Tsunami Impact on Travel & Tourism is Significant but Limited*, 8 avril.

⁴⁰ Organisation mondiale du tourisme (2005), *Post Tsunami Re-Assessment: Growing Demand, Limited Supply* <http://www.world-tourism.org/tsunami/eng.html>.

Graphique 11
Exportations de services commerciaux des pays touchés par le tsunami, par secteur, 2004
(parts en pourcentage)



Source: FMI, Statistiques de la balance des paiements et OMC (2005), Statistiques du commerce international.

Encadré 2: Les ouragans aux États-Unis

Les ouragans ou les tempêtes tropicales sont une cause majeure de catastrophe climatique aux États-Unis. Le Centre national de données climatiques du Département du commerce a répertorié 62 catastrophes climatiques depuis 1980 qui ont entraîné des dommages et des coûts d'un montant total d'au moins 1 milliard de dollars au moment de l'événement, ce qui équivaut à plus de 390 milliards de dollars, en dollars de 2002. Près du tiers de ces catastrophes ont été provoquées par des ouragans. Avant l'ouragan Katrina, l'ouragan Andrew, qui a dévasté la Floride en 1992, a été la pire tempête tropicale de l'histoire des États-Unis, causant des dommages estimés à 35,6 milliards de dollars, en dollars de 2002.

Des études récentes (Emanuel, 2005; Faust, 2005) expliquent ce qui semble aggraver l'action destructrice des ouragans aux États-Unis. Cette tendance a deux grandes causes: le caractère plus destructeur des ouragans et les changements économiques, sociaux et démographiques. Emanuel a élaboré un indice de l'effet destructeur potentiel des ouragans, aussi appelé dissipation d'énergie totale, et a montré que cet indice augmente sensiblement depuis le milieu des années 70. Les facteurs économiques et sociaux qui ont accru la probabilité de pertes colossales sont notamment l'augmentation de la richesse, donc de la valeur des biens exposés au risque, la densification des constructions et l'afflux de population dans les régions côtières et les zones exposées aux cyclones, qui connaissent une urbanisation croissante (Kunkel et al., 1999).

Si les conséquences économiques des grandes catastrophes naturelles ont généralement un caractère transitoire, cela ne diminue en rien la tragédie humaine qui en est le corollaire. L'efficacité avec laquelle les autorités réagissent influe grandement sur l'ampleur et la gravité des souffrances et des coûts. Certaines catastrophes ont des effets politiques et sociaux qui se font encore sentir des années plus tard. La grande crue du Mississippi en 1927 a non seulement été une catastrophe pour la population du Mississippi et de la Louisiane, mais encore, en répartissant les coûts d'une manière aussi inéquitable, elle a révélé de profonds clivages sociaux et raciaux. On dit que les événements survenus alors ont provoqué le populisme de Huey Long, l'élection d'Herbert Hoover à la Maison blanche en 1928 et l'accélération de la migration des Noirs américains vers les villes industrielles du Nord (Barry, 1997).

Compte tenu des dommages causés par les ouragans, le CBO avait estimé initialement que la croissance économique des États-Unis pourrait diminuer d'un point à un point et demi de pourcentage au troisième trimestre de 2005. Ces estimations étaient peut-être trop pessimistes. En effet, la croissance du PIB a été de 4,1 pour cent au troisième trimestre de 2005, soit près d'un point de pourcentage de plus qu'au deuxième trimestre.⁴¹

L'une des préoccupations immédiates a été l'impact sur le secteur de l'énergie, car près de 2 pour cent de l'offre mondiale de pétrole brut vient du Golfe du Mexique. Au lendemain de l'ouragan Katrina, la production de brut et de gaz naturel a diminué d'environ 90 pour cent et 70 pour cent, respectivement, en raison des dommages subis par les plates-formes et les conduites. Ces dommages ont provoqué la perte d'une capacité de raffinage de 3 millions de barils par jour (soit près de 20 pour cent de la capacité totale des États-Unis). Les prix du pétrole brut ont alors grimpé à plus de 70 dollars le baril, tandis que le prix de l'essence a dépassé 3 dollars le gallon dans certaines régions des États-Unis. Toutefois, cette flambée n'a pas duré, et les prix sont ensuite repassés au-dessous de leurs niveaux de fin août et début septembre.

Cependant, la diminution temporaire de la production pétrolière et de la capacité de raffinage ainsi que les autres perturbations ont eu une incidence sur le volume et la valeur des importations de pétrole. Ainsi, d'après les estimations initiales, le commerce des marchandises des États-Unis en septembre 2005 a été caractérisé par une forte poussée des importations de gaz naturel, de fioul et d'autres produits pétroliers. Corrigée des variations saisonnières, l'augmentation de ces importations en septembre a été de 25 pour cent

⁴¹ Bureau d'analyse économique, communiqué de presse: "Gross Domestic Product and Corporate Profits: Third Quarter 2005 "final" estimates", 21 décembre 2005, BEA 05-57.

(soit 2,1 milliards de dollars) par rapport au mois d'août. En revanche, les importations de pétrole brut ont diminué de 350 millions de dollars, en raison de la fermeture des raffineries de la côte du Golfe du Mexique endommagées par l'ouragan Katrina puis par l'ouragan Rita.⁴² Comme la valeur annuelle des importations des États-Unis dépasse 1,4 billion de dollars, les ouragans Katrina et Rita ne devraient avoir qu'une incidence temporaire sur leur commerce de marchandises et n'auront probablement pas d'impact majeur.

Par ailleurs, les ouragans auront aussi pour conséquence une augmentation des indemnités d'assurance et de réassurance versées par les compagnies d'assurances étrangères.⁴³ Ces indemnités représentent la part des sinistres assurés qui est supportée par le reste du monde. D'après les données du troisième trimestre de 2005, l'incidence de l'ouragan Katrina sur les indemnités d'assurance internationales se chiffre à environ 9,7 milliards de dollars.⁴⁴

b) Incidences des récents actes terroristes⁴⁵

Depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001, la perception du terrorisme dans le monde comme une menace pour la sécurité nationale a changé. Le monde a compris qu'un incident terroriste peut infliger des dommages de grande ampleur au capital humain et physique et peut avoir des conséquences permanentes pour les économies à l'échelle planétaire. Les attentats à la bombe dans les trains de banlieue de Madrid le 11 mars 2004, les récents attentats à la bombe dans le métro et les autobus londoniens les 7 et 21 juillet 2005 et le second attentat à la bombe à Bali le 1^{er} octobre 2005 après les attaques dévastatrices trois ans plus tôt ont mis en évidence la vulnérabilité de tous les pays. Le terrorisme international⁴⁶ semble être actuellement l'une des principales préoccupations de la communauté internationale. Les actes terroristes eux-mêmes et les mesures antiterroristes ont un coût pour les économies nationales et pour le commerce mondial. Outre les pertes immédiates, le comportement des consommateurs et des investisseurs peut changer si l'insécurité persiste en raison d'attaques répétées. La répartition des ressources entre les secteurs peut aussi changer, par exemple au détriment du tourisme et des voyages et au profit de la défense, de la construction et des services de sécurité. Enfin, le renforcement des mesures de sécurité entraîne des coûts de transaction plus élevés, ce qui peut modifier les relations d'affaires et les structures du commerce. Dès lors, l'importance de l'impact sur les coûts de transaction varie donc d'un pays à l'autre en fonction du risque terroriste et de la nature des mesures de sécurité. La position d'un pays dans le commerce international peut être définitivement affaiblie si les activités terroristes persistent et si les mesures de sécurité font obstacle aux voyages d'affaires, aux transports et à l'investissement. En revanche, les actes terroristes isolés et "aléatoires", qui font l'objet d'une réaction prompte et efficace, peuvent ne pas avoir de conséquences économiques durables.

Les coûts les plus immédiats du terrorisme sont notamment les pertes humaines et les personnes blessées. Les attentats du 11 septembre ont fait 2 982 morts et 2 337 blessés. Les attentats de Madrid ont fait 191 morts et plus de 1 500 blessés, ceux de Londres, 52 morts (plus les quatre auteurs des attentats suicides du 7 juillet) et 700 blessés, et celui de Bali en octobre 2005, 20 morts (plus ses trois auteurs) et 129 blessés. Outre

⁴² Bureau du recensement et Bureau d'analyse économique des États-Unis, communiqué de presse: "U.S. International Trade in Goods and Services: September 2005", 10 novembre 2005, CB05-164, BEA 05-49, FT-900 (05-09).

⁴³ Ces indemnités sont incluses non pas dans les "paiements et recettes au titre des autres services privés" mais dans le compte des transferts courants unilatéraux nets. Cela s'explique par les modifications que le Bureau d'analyse économique des États-Unis a apportées récemment à sa définition des services d'assurance. Désormais, les services d'assurance sont mesurés sur la base des primes minorées des pertes normales ou prévues (et non des pertes effectives). Les pertes normales comprennent les pertes qui se produisent habituellement et une partie des pertes catastrophiques qui se produisent peu fréquemment, voir Bach (2004). En conséquence, les indemnités que les entreprises américaines reçoivent des compagnies d'assurances étrangères et qui dépassent les indemnités normales ou prévues sont prises en compte dans les transferts courants unilatéraux nets.

⁴⁴ Bureau d'analyse économique, communiqué de presse: "U.S. International Transactions: Third Quarter 2005", BEA 05-54.

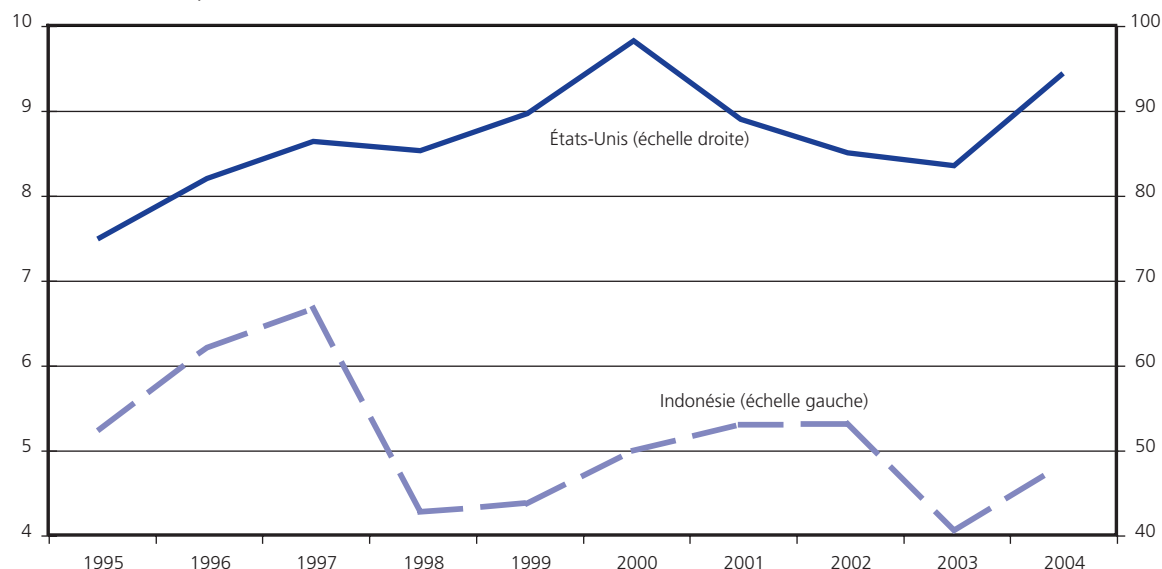
⁴⁵ Les données sur l'incidence du terrorisme communiquées par la RAND Corporation (en coopération avec le National Memorial Institute for the Prevention of Terrorism, MIPT) à partir de sa base de données sur la chronologie du terrorisme et de la base de données RAND-MIPT sur les incidents terroristes ont constitué une source d'informations inestimable pour l'élaboration du présent rapport. La série complète des données fournies par la RAND Corporation a aussi servi à l'évaluation de l'impact du terrorisme sur le commerce dans Gassebner et al. (2006).

⁴⁶ En termes simples, le terrorisme international touche les citoyens et les biens de plus d'un pays. Pour une définition détaillée, voir Blomberg et al. (2004). Par conséquent, cette étude n'est pas axée sur le terrorisme interne quasi permanent, comme en Colombie, ni sur la guerre civile déclarée, comme en Somalie.

la tragédie humaine incommensurable, diverses activités commerciales ont été interrompues temporairement. D'après une étude de Navarro et Spencer (2001), les attentats du 11 septembre ont entraîné une perte de production économique de 47 milliards de dollars. Les compagnies d'assurances ont dû verser 11 milliards de dollars au titre des interruptions d'activité (OCDE, 2005). Les entreprises subissent des coûts additionnels en capital humain car elles doivent réembaucher et former des employés et verser des indemnités liées à la catastrophe. Enfin, la reconstruction de l'infrastructure détruite a grevé les ressources des autorités locales et des compagnies d'assurances. Les coûts engendrés par les trois attentats les plus récents sont sans commune mesure avec les 25 à 30 milliards de dollars de pertes matérielles occasionnées par les attentats du 11 septembre (Lenain et al., 2002; Becker et Murphy, 2001).⁴⁷ Dans la mesure où les pertes résultant des attentats du 11 septembre représentent à peine 0,2 pour cent du total des actifs matériels des États-Unis, on peut penser que les conséquences économiques des attentats terroristes de Madrid, Londres et Bali, où les dommages matériels ont été nettement moindres, peuvent être liées en grande partie à leurs incidences indirectes. Certains secteurs, dont le tourisme, ont été particulièrement touchés.

Le graphique 12 montre l'évolution des exportations de services de voyages aux États-Unis et en Indonésie. Les deux courbes indiquent un net fléchissement à partir de 2001 (11 septembre) pour les États-Unis et de 2002 pour l'Indonésie (premier attentat de Bali). Dans les deux pays, les exportations de services de voyages n'ont amorcé une reprise qu'en 2004. En 2003, les arrivées de touristes en Indonésie ont accusé une baisse nominale de 23 pour cent (plus de 25 pour cent en termes réels). Cependant, le tourisme a rapidement repris après la chute de 2003, année où le nombre de visiteurs étrangers est tombé à 3,3 millions, chiffre le plus bas depuis 1995. En 2004, les arrivées ont atteint le niveau record de 5,1 millions, générant 4,8 milliards de dollars de recettes d'exportation, soit seulement 400 millions de dollars de moins que le montant record enregistré après la crise financière asiatique en 2001. L'attentat du 1er octobre à Bali (qui a occasionné moins de dommages directs) n'a pas entraîné un tel déclin.⁴⁸ Des observations empiriques indiquent que, surtout depuis les attentats de Londres et de Madrid, les

Graphique 12
Exportations de services de voyage des États-Unis et de l'Indonésie, 1995-2004
(en milliards de dollars)



Source: FMI, *Statistiques de la balance des paiements*.

⁴⁷ Ward (2004) estime, sur la base des estimations de diverses sources, que le coût économique total des attentats du 11 septembre contre le World Trade Center à New York est compris entre 146,8 et 166,8 milliards de dollars. Ce chiffre comprend les coûts estimés pour les individus et les familles, les pertes subies par les salariés de New York, les coûts d'assurance, les pertes liées aux voyages, notamment pour les compagnies aériennes, les pertes dans le secteur du tourisme, l'augmentation des dépenses pour les dispositifs et le matériel de sécurité, les coûts d'infrastructure, les pertes de recettes fiscales durant l'année qui a suivi les attentats et le renflouement des compagnies aériennes par les pouvoirs publics. Pour un examen des études sur les conséquences économiques des attentats du 11 septembre, voir aussi le GAO (Bureau général des comptes) des États-Unis (2002). Sur le site Web du GAO, on trouvera aussi une évaluation détaillée des pertes subies par l'industrie du transport aérien (GAO-02-133R) ou de l'incidence sur les recettes fiscales de la ville de New York (GAO-02-882R).

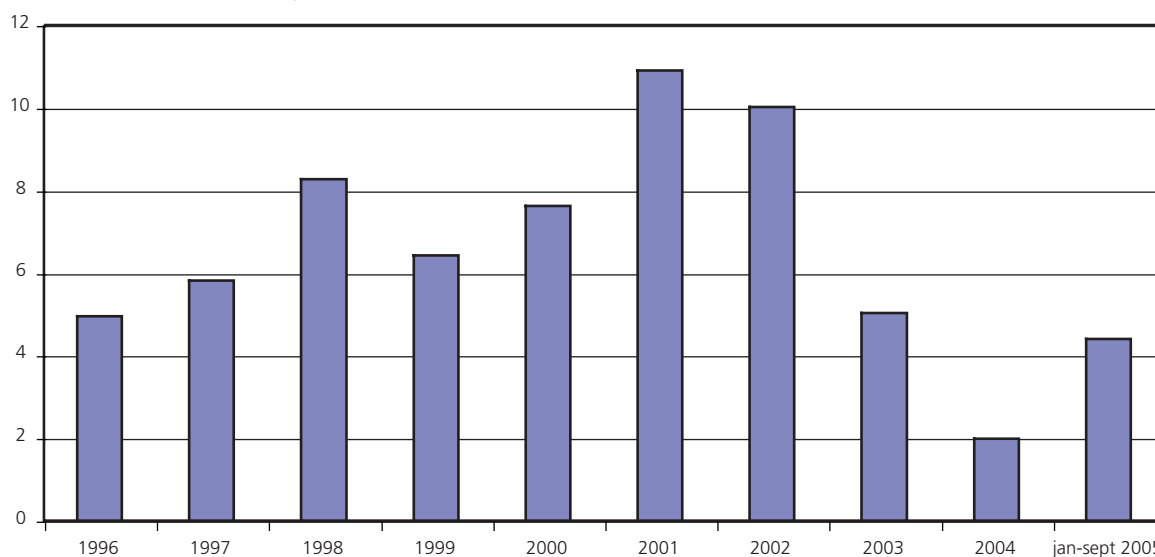
⁴⁸ Voir le site http://www.world-tourism.org/newsroom/Releases/2005/october/bali_tourism.htm, consulté le 28 octobre 2005.

voyageurs, conscients du fait que les terroristes peuvent frapper en divers endroits, sont peu enclins à annuler leurs projets de voyage au coup par coup. Après les attentats à la bombe à Madrid, on n'a observé aucune conséquence majeure pour le tourisme international. La contraction des recettes touristiques de l'Espagne en 2004 – environ 2 pour cent – correspondait à la baisse tendancielle du nombre de visiteurs en provenance des principaux pays d'origine, comme le Royaume-Uni où la livre s'était dépréciée par rapport à l'euro.⁴⁹

Aux États-Unis, les événements du 11 septembre ont aussi provoqué une forte baisse des inscriptions d'étudiants étrangers qui s'explique, entre autres, par la difficulté réelle ou perçue d'obtenir des visas d'étudiant, problème qui a persisté. Le graphique 13 montre que la croissance des recettes provenant des exportations de services d'éducation s'est ralentie après 2001, s'établissant à seulement 2 pour cent en 2004, contre 5 pour cent en 2003. En 2004, le nombre d'étudiants étrangers inscrits dans les établissements d'enseignement supérieur aux États-Unis a diminué de 2,4 pour cent, ce qui a largement compensé l'augmentation des droits de scolarité. Le nombre d'étudiants indiens a continué d'augmenter, mais cela n'a compensé que partiellement la diminution du nombre d'étudiants d'autres origines, comme la Chine, les autres pays d'Asie, l'Europe et le Moyen-Orient. En ce qui concerne le Moyen-Orient, le nombre d'étudiants originaires de pays à majorité musulmane, tels que l'Arabie saoudite, le Koweït et la Jordanie, a diminué de 10 pour cent par an en moyenne depuis 2002 (Nephew et al., 2005). De ce fait, les recettes des États-Unis en provenance du Moyen-Orient au titre des services d'éducation ont fléchi après 2001, passant de 530 millions de dollars en 2002 à 481 millions et 445 millions de dollars, respectivement, en 2003 et 2004, ce qui n'a pas été le cas pour les autres régions.

Graphique 13
Exportations de services d'éducation des États-Unis, 1996-2005

(Variation annuelle en pourcentage)



Note: Les services d'éducation comprennent les droits de scolarité et les frais de subsistance des étudiants qui fréquentent un établissement d'enseignement dans un pays étranger. Les transactions s'effectuent entre parties non affiliées.

Source: Département du commerce des États-Unis, site Web du Bureau d'analyse économique: http://www.bea.gov/bea/ARTICLES/2005/10October/1005_xborder.pdf

Comme l'indique le tableau 5, malgré les multiples facteurs en cause, l'évolution de la croissance réelle à la suite d'un événement semble corroborer la thèse selon laquelle les récents attentats terroristes ont eu des effets temporaires et moins graves que d'autres perturbations politiques et que les chocs du côté de l'offre enregistrés dans le passé, comme la crise pétrolière du début des années 70. On peut penser que les attentats du 11 septembre et le premier attentat à la bombe à Bali ont eu un effet négatif immédiat sur les résultats trimestriels. Mais l'économie s'était déjà redressée au trimestre suivant, et les deux pays ont renoué avec une croissance réelle vigoureuse dans les 12 mois qui ont suivi les attentats. Dans le cas des attentats de Madrid et de Londres, aucun effet significatif n'a pu être décelé. En Espagne, la confiance des consommateurs et des entreprises est restée assez stable en mars 2004 et s'est raffermie par la suite. La situation est analogue au Royaume-Uni, où la faiblesse des dépenses de consommation s'explique par plusieurs autres facteurs (Williams, 2005).

⁴⁹ Voir le site http://www.euromonitor.com/Travel_and_Tourism_in_Spain, consulté le 1^{er} novembre 2005.

De même, dans les deux pays, les exportations réelles n'ont accusé aucune baisse importante, le volume des exportations ayant augmenté de 5,6 pour cent au Royaume-Uni dans l'année des attentats (2005, contre 3,9 pour cent en 2004) et de 3,3 pour cent en Espagne (2004, contre 3,6 pour cent en 2003, soit une légère baisse). Ces évolutions contrastent avec les conséquences de la crise pétrolière de 1973 ou celles de la tentative d'assassinat du Président Reagan en 1981, qui a fait que l'économie américaine, alors en expansion, a enregistré une croissance réelle négative pendant une plus longue période.

Tableau 5
Croissance du PIB réel après certains chocs du côté de l'offre
(en pourcentage)

Événement	Pays déclarant	Date	Trimestre où l'événement s'est produit ^a	Trimestre qui a suivi l'événement ^a	Un an après l'événement ^b
Attentats à Londres	Royaume-Uni	7 juil. 2005	3,8 ^c	2,9 ^c	n.a.
Attentats à Madrid	Espagne	11 mars 2004	3,2	3,1	3,3
Premier attentat à Bali	Indonésie	12 oct. 2002	-14,1	14,2	4,7
Attentats du 11 septembre	États-Unis	11 sept. 2001	-1,4	1,6	2,2
Invasion du Koweït par l'Irak	États-Unis	2 août 1990	0,0	-3,0	0,0
Tentative d'assassinat du Président Reagan	États-Unis	30 mars 1981	8,0	-3,1	-2,5
Embargo pétrolier de l'OPEP	États-Unis	17 oct. 1973	3,8	-3,5	-1,9

^a Taux annualisés.

^b Moyenne des taux annualisés des quatre trimestres ayant suivi l'événement.

^c Valeurs escomptées. Voir http://www.businessweek.com/investor/content/jul2005/pi20050711_5798_pi077.htm

Source: FMI, *Statistiques financières internationales*, et calculs des auteurs.

Le fait que l'impact sur une branche de production ou sur l'économie tout entière est un phénomène temporaire ou plus permanent dépend essentiellement du sentiment de persistance du risque terroriste et de la nature des mesures prises en réaction. À Londres, l'indice FTSE 200 a perdu environ 200 points dans les deux heures qui ont suivi les attentats du 7 juillet. À la fin de la séance boursière, sa baisse n'était plus que de 70 points environ, et à la séance suivante, il a retrouvé son niveau d'avant les attentats. Par contre, après les attentats du 11 septembre, la capitalisation boursière a diminué d'environ 1,7 billion de dollars (Navarro et Spencer, 2001). De même, après le second attentat (manqué) de Londres, la réaction a été plus forte. Selon l'Association britannique des agents de voyages, le nombre de visiteurs ou de réservations à Londres n'a pas diminué sensiblement après les événements du 7 juillet. Mais après le deuxième attentat, qui n'a pourtant pas provoqué de dommages importants, le sentiment qu'une attaque terroriste pouvait être une menace permanente plutôt qu'un incident isolé a entraîné une diminution du nombre de visiteurs.⁵⁰ Selon le Washington Post, les magasins du centre de Londres ont vu leur chiffre d'affaires diminuer d'environ 1,4 milliard de dollars par suite des attentats.⁵¹

Si le terrorisme persiste, la production peut s'en ressentir de manière permanente. Abadie et Gardeazabal (2003) ont constaté que la persistance de la violence interne au pays basque espagnol a entraîné une baisse de 10 pour cent du PIB par habitant, et que l'évolution de cet indicateur est directement liée au degré d'intensité des incidents violents. Ce recul permanent de la production s'explique dans une large mesure par le déplacement des entreprises vers des régions plus sûres. Il se peut que de tels effets ne se fassent pas sentir au niveau national et ne soient pas significatifs si les activités terroristes restent relativement isolées. D'après une enquête effectuée par la CNUCED en novembre 2001, seules quelques grandes sociétés transnationales avaient l'intention de différer ou annuler des projets d'investissement au cours des trois à cinq années suivant les attentats du 11 septembre (CNUCED, 2001; Lenain et al. 2002). Selon les résultats de l'enquête sur les perspectives des entreprises pour l'Europe, réalisée durant l'été 2005 par l'Université Duke et CFO Magazine⁵², seulement 10 pour cent des entreprises classaient le terrorisme parmi leurs trois préoccupations majeures. Il est intéressant de noter que les attentats de Madrid et de Londres semblent avoir remis le terrorisme au centre des préoccupations des entreprises. Le graphique 14 montre que la préoccupation à l'égard du terrorisme était

⁵⁰ Voir le site <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/4706615.stm>, consulté le 10 novembre 2005.

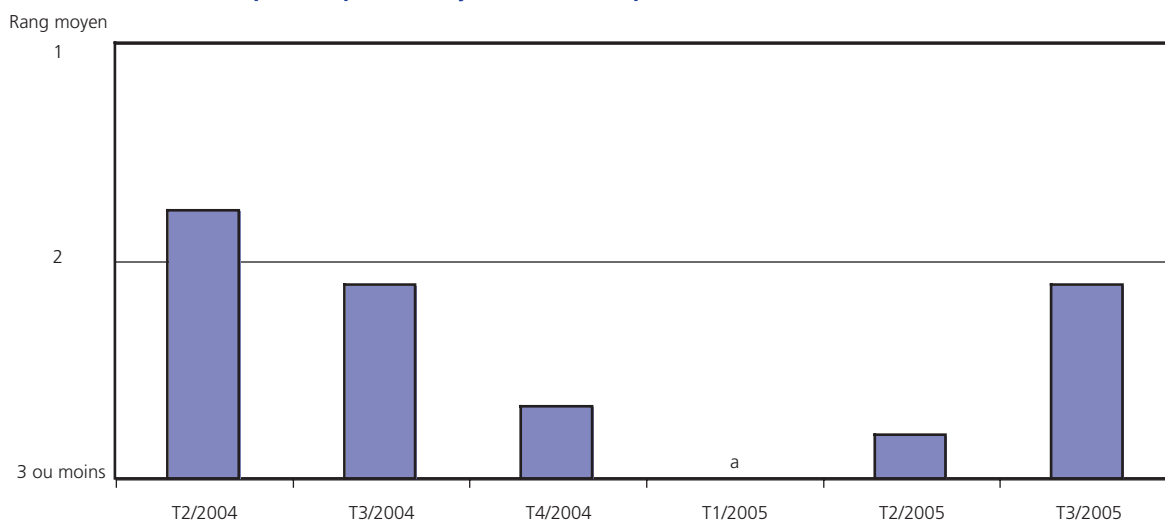
⁵¹ Voir le site <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/08/15/AR2005081500818.html>. Cependant, une partie de ces ventes est simplement différée.

⁵² Voir le site <http://www.cfosurvey.org>, consulté le 9 novembre 2005.

importante (rang moyen, proche de un) au deuxième trimestre de 2004 après les attentats de Madrid, puis s'est affaiblie dans les trimestres suivants pour ressurgir au troisième trimestre de 2005 après les attentats de Londres. Toutefois, dans l'ensemble, les entreprises ne s'attendaient pas à ce que le terrorisme ait une incidence sur leur rentabilité en 2005, et les trois quarts des entreprises interrogées n'avaient pris aucune disposition particulière face à la menace terroriste.

Au niveau national, on observe une situation différente car les entreprises ayant leur siège dans certains pays, comme la Grèce, les Pays-Bas, la Belgique, l'Espagne et le Royaume-Uni, s'attendent à un effet négatif sur leurs bénéfices. De même, une ventilation sectorielle montre que la menace de terrorisme est considérée comme un facteur susceptible d'influer sur les résultats financiers des entreprises, notamment dans le secteur de la construction (probablement de manière positive) ainsi que dans les secteurs des assurances et des transports (de manière négative). Moins de la moitié des entreprises interrogées dans ces deux derniers secteurs n'avaient pris aucune mesure spéciale pour faire face au risque terroriste perçu.

Graphique 14
Le terrorisme comme préoccupation majeure des entreprises, 2004-05^a



^a Le terrorisme n'est pas une préoccupation majeure au premier trimestre de 2005.

Source: Enquêtes trimestrielles Université Duke/CFO Magazine sur les perspectives des entreprises.

L'incidence sur le commerce des marchandises des récents attentats terroristes est liée principalement à la modification des coûts de transaction, due surtout à la hausse des primes d'assurance et au renforcement des mesures de sécurité aux frontières et dans les ports et les aéroports. L'incidence globale de l'augmentation des coûts de transaction sur le commerce d'un pays dépend de son degré d'ouverture commerciale (ratio du commerce au PIB), de ses principaux partenaires commerciaux, de la composition des biens échangés et des modes de transport utilisés.

Les dommages causés par les attentats du 11 septembre se sont élevés à près de 80 milliards de dollars, dont environ 32,5 milliards ont été couverts par les assurances (OCDE, 2005). De ce fait, les compagnies d'assurances et de réassurances ont généralement imposé des clauses d'exclusion du terrorisme. Le brusque resserrement de l'offre d'assurance contre le terrorisme a eu immédiatement des effets économiques négatifs, qui ont particulièrement perturbé les activités économiques les plus tributaires de ce type d'assurance, comme l'aviation, le tourisme, la construction et le crédit commercial (OCDE, 2005). Bien que l'offre ait augmenté par la suite à la faveur de partenariats public-privé, notamment aux États-Unis après l'adoption en novembre 2002 de la Loi sur l'assurance du risque terroriste (TRIA) (programme triennal qui garantit la couverture de certains risques liés au terrorisme), les entreprises ont payé de lourdes primes pour remplacer la couverture qui avait été supprimée. Toutefois, vers la fin de 2004, les taux de prime ont baissé, et la prime trimestrielle médiane contre le terrorisme représentant un peu plus de 3,5 pour cent de la prime d'assurance dommages, alors qu'elle atteignait près de 5 pour cent six mois plus tôt. Dans le secteur des transports, qui joue un rôle clé dans la facilitation des échanges, la prime contre le terrorisme équivalait en 2004 à 3 pour cent de la prime

d'assurance dommages, ce qui était inférieur à la moyenne et environ la moitié de la prime de 6,1 pour cent appliquée, par exemple, aux établissements financiers et au secteur de l'immobilier (AON, 2004). Par suite des attentats du 11 septembre, et des explosions de Madrid et de Londres, divers mécanismes d'assurance et de réassurance contre le terrorisme, associant le public et le privé, ont vu le jour dans des pays européens et dans d'autres pays de l'OCDE, offrant une couverture additionnelle allant de plusieurs centaines de millions et 1 milliard de dollars.⁵³

Les récents actes terroristes ont entraîné un renforcement durable des mesures de sécurité, qui se traduit par l'allongement des délais de livraison, en raison notamment des inspections plus rigoureuses au passage des frontières.⁵⁴ L'augmentation des coûts de transaction est due aussi à l'adoption de mesures de sécurité supplémentaires, comme le recrutement de policiers de l'air ou l'investissement dans de nouveaux systèmes informatiques pour les cargos afin d'accélérer le dédouanement (Crist, 2003).⁵⁵ Après le 11 septembre, c'est le transport aérien qui a été le plus touché par le renforcement de la sécurité et les retards. En général, les marchandises transportées par voie aérienne sont des produits de valeur, comme le matériel électronique et les vêtements, pour lesquels les coûts de transaction ne représentent généralement qu'une petite partie de la valeur (Walkenhorst et Dihel, 2002).⁵⁶ Mais, pour les produits périssables comme les légumes et le poisson, il se peut que le commerce se soit réorienté vers des destinations pouvant être desservies par camions ou par le rail. De même, dans le transport maritime, principal mode de transport des marchandises en vrac, plusieurs mesures de précaution ont été prises à la suite des événements du 11 septembre.⁵⁷ Par exemple, aux États-Unis, les préavis d'arrivée de 96 heures ont été rendus obligatoires, et les garde-côtes procèdent plus fréquemment à l'inspection des équipages et des cargaisons à bord des navires. La plupart des coûts de sécurité additionnels sont à la charge des compagnies maritimes (Crist, 2003).

Clark et al. (2004) constatent que l'efficacité des ports, qui se ressent du durcissement des mesures de sécurité, a une incidence importante sur le coût du transport maritime par comparaison avec une multitude d'autres facteurs tels que la concurrence, les progrès technologiques et les économies d'échelle au niveau des navires comme au niveau des ports.⁵⁸ Le graphique 15 montre que le coût du fret entrant par unité de volume conteneur a effectivement augmenté aux États-Unis après 2001 (le changement est particulièrement notable pour la route transpacifique), tandis que le coût du fret sortant a continué de baisser.⁵⁹ De même, après 2001, le coût du fret par rapport aux importations (rapport entre la valeur c.a.f. et la valeur f.a.b.) a de nouveau augmenté aux États-Unis, passant de 3,2 à 3,8 pour cent, après plusieurs années de baisse.

⁵³ Un tableau comparatif des mécanismes d'assurance contre le terrorisme dans les pays de l'OCDE figure dans OCDE (2005), chapitre II.5.

⁵⁴ Blalock et al. (2005) constatent que les mesures de contrôle des bagages prises après le 11 septembre ont fait baisser d'environ 5 pour cent le nombre moyen de passagers sur l'ensemble des vols. Toutefois, le renforcement des contrôles à la frontière n'entraîne pas nécessairement une hausse des coûts de transaction, par exemple, en termes de temps d'attente, ni une réduction de la demande de transport. À la frontière entre les États-Unis et le Canada, par exemple, le personnel de sécurité a été renforcé après le 11 septembre, et le flux de camions est progressivement revenu à un niveau proche de la normale (Lenain et al., 2002).

⁵⁵ En décembre 2002, les États-Unis ont lancé l'Initiative pour la sécurité des conteneurs (CSI), qui vise à identifier les conteneurs à haut risque dans le port d'origine. Les ports qui n'ont pas mis en place certaines mesures risquent de ne pas pouvoir exporter des marchandises vers les États-Unis (Crist, 2003). Plusieurs autres mesures de sécurité aux frontières ont été adoptées, comme l'Initiative sur la sécurité du commerce dans la région de l'APEC (STAR), le Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (ISPS) de l'Organisation maritime internationale et le programme "expéditeur connu" de l'UE.

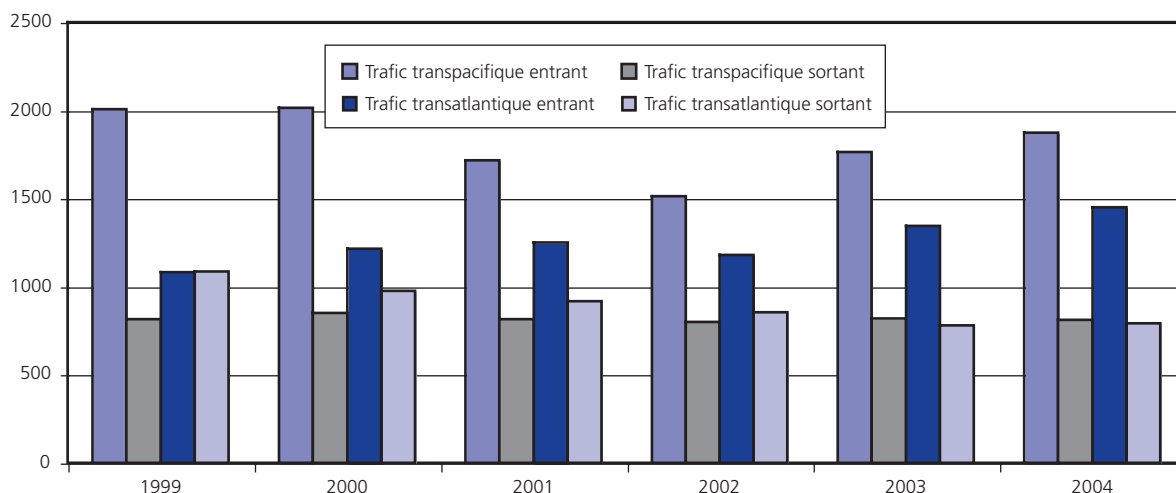
⁵⁶ Dans le cas des États-Unis, on estime qu'en 2000, les coûts d'assurance et de transport représentaient en moyenne 3,4 pour cent de la valeur en douane. Toutefois, cette part des coûts allait d'environ 1 pour cent pour les produits pharmaceutiques à plus de 23 pour cent pour les engrais bruts (Lenain et al., 2002).

⁵⁷ Selon Lenain et al. (2002), les porte-conteneurs représentent environ 60 pour cent en volume du commerce mondial. Crist (2003), citant la CNUCED, avance même le chiffre de 80 pour cent.

⁵⁸ En outre, les coûts sont fonction des caractéristiques de chaque produit – par exemple, certaines conditions de manutention – ainsi que du pays d'origine, qui peut exploiter uniquement les petits navires ou exiger le retour des conteneurs à vide. Bien entendu, le coût total du transport dépend aussi de la distance parcourue, le prix du pétrole étant à cet égard le facteur décisif.

⁵⁹ À l'évidence, la baisse du coût du fret sortant et la hausse du coût du fret entrant s'expliquent aussi par un autre facteur important, le creusement du déficit commercial des États-Unis, qui se traduit par une offre excédentaire de conteneurs dans les ports américains pour des trajets de retour à tarif réduit.

Graphique 15
Taux de fret sur les navires porte-conteneurs pour les principales routes commerciales des États-Unis, 1999-2004
(en dollars par unité EVP)^a



Note: ^a L'expression « unité EVP » ou « unité équivalent 20 pieds » désigne une unité de mesure nominale correspondant à un conteneur de 6,20 mètres de long sur 2,50 mètres de large et 2,50 mètres de haut.

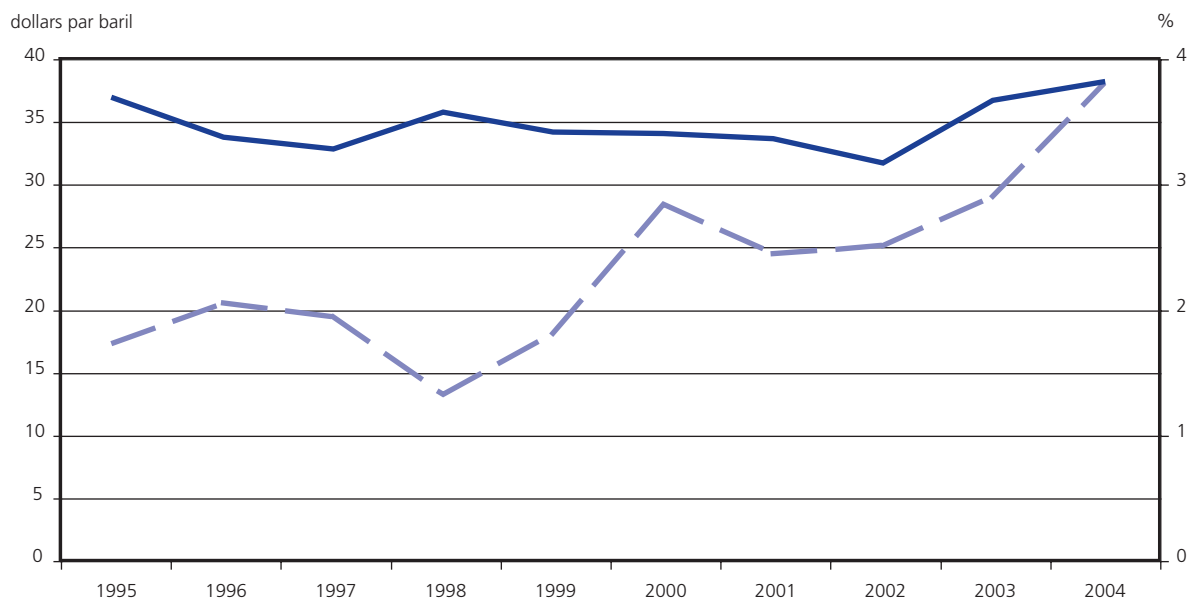
Source: Administration maritime des États-Unis (2005).

Si, après 2002, cette augmentation a peut-être été due principalement à l'évolution des prix du pétrole (voir le graphique 16), les deux courbes ne suivent pas des trajectoires parallèles, ce qui donne à penser que d'autres facteurs, y compris la composante assurance des coûts de transport, ont aussi joué un rôle. En dernière analyse, l'écart c.a.f./f.a.b. est une mesure très imprécise car la composante assurance dépend elle-même de la composition par produits et de la variation des prix des importations. Cependant, même si l'on examine le commerce avec des partenaires plus importants pour lesquels la composition par produits et les prix sont relativement stables, comme dans le cas des importations américaines de machines en provenance du Japon, la part de la valeur c.a.f. des importations atteint son niveau le plus bas en 2001 (à 2,3 pour cent) puis augmente progressivement pour atteindre plus de 2,6 pour cent en 2004. La tendance est la même pour les importations de machines en provenance d'Allemagne et, à un niveau plus désagrégé, pour les importations de véhicules routiers en provenance du Japon. À l'inverse, la part de la valeur c.a.f. des importations de machines en provenance du Canada a régulièrement diminué (sauf en 2003 où elle a légèrement augmenté). Cela peut s'expliquer par le fait que les machines importées du Canada sont transportées par camion plutôt que par bateau, l'augmentation des coûts du camionnage ayant été moins importante. Après les attentats du 11 mars à Madrid, le Secrétaire général de l'Organisation maritime internationale (OMI) a exhorté les membres à accélérer la mise en œuvre du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (Code ISPS), ensemble de mesures visant à renforcer la sécurité maritime tout en réduisant au minimum les incidences sur le commerce.⁶⁰ Les attentats de Madrid et de Londres avaient en soi peu de rapport avec la question de la sécurité des transports et de la facilitation des échanges car, compte tenu de la nature des cibles, les autorités espagnoles et britanniques se sont surtout employées à renforcer les mesures de sécurité concernant les trains de banlieue et non les transactions commerciales internationales.

⁶⁰ Voir le site http://www.imo.org/Newsroom/mainframe.asp?topic_id=848&doc_id=3509, consulté le 20 décembre 2005.

Graphique 16
Prix du pétrole et coûts du fret par rapport aux importations des États-Unis, 1995-2004

(en dollars par baril et en pourcentage)



Source: FMI, *Statistiques financières internationales*.

c) Conclusions

Cet examen de l'incidence sur le commerce international des catastrophes naturelles et des actes terroristes survenus récemment permet de dégager un certain nombre de conclusions qui semblent concorder avec les travaux de recherche en cours.

Les catastrophes naturelles et les actes terroristes présentent une similitude en ce sens qu'ils constituent des chocs pour le système économique. Mais ils sont aussi très différents de par la nature des chocs et leurs effets économiques et commerciaux.

Les pouvoirs publics peuvent se préparer pour faire face aux catastrophes naturelles et en atténuer les effets; mais ils ne peuvent pas empêcher les tsunamis ou les ouragans. En revanche, ils peuvent réduire la probabilité d'actes terroristes et atténuer leurs effets. Malheureusement, les mesures qu'ils prennent pour limiter le risque terroriste en renforçant les dispositifs de sécurité peuvent elles-mêmes rendre le commerce international plus difficile.

Le terrorisme peut avoir un effet plus marqué sur le commerce des services que sur le commerce des marchandises. De nombreuses formes de transactions internationales en matière de services (par exemple, les voyages et le tourisme) exigent un contact étroit entre l'acheteur et le vendeur. Par conséquent, une perception accrue du risque terroriste peut affecter le commerce des services d'une manière disproportionnée.

Comme la plupart des grandes catastrophes sont des événements ponctuels, leurs incidences macro-économiques et commerciales ont généralement un caractère localisé et transitoire. Les communautés qui sont au centre de la catastrophe peuvent s'adapter, et l'économie peut se redresser très rapidement, même après une catastrophe de grande ampleur, si les institutions sociales, le capital humain et la productivité sont restés intacts. Les actes terroristes isolés peuvent aussi avoir des effets limités et transitoires sur le commerce. Toutefois, si le terrorisme perdure, ses effets économiques risquent d'avoir un caractère plus permanent et peuvent même affecter la structure des échanges.

BIBLIOGRAPHIE

- Abadie, A. et Gardeazabal, J. (2003) "The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country", *American Economic Review* 93, 1: 113-131.
- AON (2004) *Terrorism Risk Management & Risk Transfer Market Overview*, New York: AON. Peut être consulté en ligne à l'adresse suivante: <http://www.aon.com/> (site consulté le 01/03/06).
- Bach, C. L. (2004) "Annual Revision of the U.S. International Accounts, 1989–2003", *Survey of Current Business* 84, 7: 50-64.
- Barry, J. M. (1997) *Rising Tide: The Great Mississippi Flood of 1927 and How It Changed America*, New York: Simon Schuster.
- Becker, G. et Murphy, K. (2001) "Prosperity Will Rise Out of the Ashes", *The Wall Street Journal*, 29 octobre 2001.
- Blalock, G., Kadiyali, V. et Simon, D. H. (2005) "The Impact of Post 9/11 Airport Security Measures on the Demand for Air Travel", miméo. Peut être consulté en ligne à l'adresse suivante: http://aem.cornell.edu/faculty_sites/gb78/wp/airport_security_022305.pdf (site consulté le 01/03/06).
- Blomberg, S. B., Hess, G. D. et Orphanides, A. (2004) "The Macroeconomic Consequences of Terrorism", *CESifo Working Paper* No. 1151, Munich: Center for Economic Studies et Ifo Institute for Economic Research (CESifo).
- Clark, X., Dollar, D. et Micco, A. (2004) "Port Efficiency, Maritime Transport Costs and Bilateral Trade", National Bureau of Economic Research (NBER), *Working Paper* 10353, Cambridge, MA: NBER. Peut être consulté en ligne à l'adresse suivante: <http://www.nber.org/papers/w10353> (site consulté le 01/03/06).
- CNUCED (2001) "Transnational corporations expected to continue worldwide expansion, but full impact of economic slowdown still unknown: highlights of a corporate investment survey", *Note aux correspondants*, TAD/INF/NC27, 5, Genève: Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED).
- Congressional Budget Office (CBO) (2005) "Macroeconomic and Budgetary Effects of Hurricanes Katrina and Rita", Déclaration de Douglas Holtz-Eakin, Directeur, devant le Comité du budget, Chambre des représentants des États-Unis, 6 octobre. Peut être consulté en ligne à l'adresse suivante: <http://www.bea.doc.gov/bea/newsrelarchive/2005/trad0905.pdf> (site consulté le 01/03/06).
- Crist, P. (2003) "La sûreté dans les transports maritimes: Facteurs de risque et répercussions économiques", rapport présenté au Comité des transports maritimes de l'OCDE, Paris: Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).
- Emanuel, K. (2005) "Increasing Destructiveness of Tropical Cyclones over the Past 30 Years", *Nature* 436:4, 686-688.
- Faust, E. (2005) "Changing Hurricane Risk in the North Atlantic" Munich Re Group. Peut être consulté en ligne à l'adresse suivante: http://www.munichre.com/assets/pdf/georisks/changing_hurricane_risk2_en.pdf (site consulté le 01/03/06).
- Gassebner, M., Keck, A. et Teh, R. (2006) "Trade and terror", *Document de travail des services de l'OMC*, Genève: Organisation mondiale du commerce (OMC). Publication à venir.
- Hirschleifer, J. (1991) "Disaster and Recovery", *Department of Economics Working Paper* No. 639 University of California at Los Angeles.
- Kunkel, K. E., Pielke, R. A. et Chagnon, S. A. (1999) "Temporal Fluctuations in Weather and Climate Extremes that Cause Economic and Human Health Impacts: A Review" *Bulletin of the American Meteorological Society* 80, 6: 1077–1098.
- Lenain, P., Bonturi, M. et Koen, V. (2002) "Les conséquences économiques du terrorisme", *document de travail* n° 334 du Département des affaires économiques de l'OCDE, Paris: Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Navarro, P. et Spencer, A. (2001) "September 11, 2001: Assessing the Costs of Terrorism", *The Milken Institute Review*, 4: 17-31.

Nephew, E., Koncz, J., Borga, M. et Mann, M. (2005) "U.S. International Services: Cross-Border Trade in 2004 and Sales Through Affiliates in 2003", Bureau d'analyse économique, Département du commerce des États-Unis, Washington, D.C. Peut être consulté en ligne à l'adresse suivante http://www.bea.gov/bea/ARTICLES/2005/10October/1005_xborder.pdf (site consulté le 01/03/06).

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2003) "Catastrophes de grande ampleur: Les leçons du passé", SG/AU(2003)1, Paris: OCDE.

– (2005) *Assurance du risque terroriste dans les pays de l'OCDE*, Paris: OCDE.

Skidmore, M. et Toya, H. (2002) "Do Natural Disasters Promote Long-run Growth?", *Economic Inquiry* 40, 4: 664-687.

United States General Accountability Office (US GAO) (2002) "Review of Studies of the Economic Impact of the September 11, 2001, Terrorist Attacks on the World Trade Center", GAO-02-700R, 29 mai 2002, Washington, D.C.: US GAO. Peut être consulté en ligne à l'adresse suivante: <http://www.911investigations.net/IMG/pdf/doc-259.pdf> (site consulté le 01/03/06).

United States Maritime Administration (US MARAD) (2005) "Containership Market Indicators – August 2005", Office of Statistical and Economic Analysis, Washington, D.C.: US MARAD. Peut être consulté en ligne à l'adresse suivante: http://www.marad.dot.gov/marad_statistics/ (site consulté le 01/03/06).

Walkenhorst, P. et Dihel, N. (2002) "Trade Impacts of the Terrorist Attacks of 11 September 2001: A Quantitative Assessment", document rédigé en vue de l'atelier sur le thème "Les conséquences économiques du terrorisme mondial", Berlin, 14-15 juin 2002.

Ward, R. H. (2004) "The economics of terrorism", *Forum on Crime and Society* 4, 1/2: 17-29.

Williams, D. (2005) "London bombings: Limited economic impact", miméo. Peut être consulté en ligne à l'adresse suivante: <http://www.alliancecapital.com> (site consulté le 01/03/06).

II LES SUBVENTIONS, LE COMMERCE ET L'OMC

A INTRODUCTION

Les subventions sont l'un des nombreux instruments de politique assujettis à des règles dans le système commercial multilatéral, mais elles soulèvent des questions plus complexes pour les responsables politiques que beaucoup d'autres instruments soumis aux règles du GATT/de l'OMC. Cela tient en partie à ce qu'elles peuvent être définies de différentes manières. Cela tient aussi à ce qu'elles sont employées pour atteindre des objectifs très divers. Même lorsqu'elles ne visent pas le commerce, elles peuvent influencer sur les courants commerciaux. Les types de subventions dont traite le présent rapport sont essentiellement celles qui confèrent un avantage à certains producteurs nationaux et ont de ce fait un effet sur le commerce. La tâche complexe consistant à déterminer quelles sortes de subventions posent des problèmes du point de vue du système commercial et ce qui peut être fait pour y remédier occupe une place importante dans le programme d'activités de l'OMC/du GATT.

Le présent rapport a pour objet de donner un aperçu du recours aux subventions dans différentes régions du monde et pour différentes activités économiques. Pour analyser les données disponibles sur les subventions, il faut comprendre les différentes définitions des subventions et leurs effets économiques. C'est pourquoi nous commencerons par étudier la définition des subventions et par examiner les principaux concepts économiques s'y rapportant. Nous analyserons aussi les principales raisons pour lesquelles les gouvernements semblent utiliser les subventions et quelles peuvent être les incidences commerciales et économiques de telles politiques. Nous examinerons les règles de l'OMC relatives aux subventions, leur évolution dans le temps, leur contenu du point de vue économique, et la manière dont les différends portés devant l'OMC ont aidé à façonner les politiques nationales dans ce domaine.

Les données sur le recours aux subventions sont généralement peu nombreuses et difficiles à comparer entre pays et entre secteurs en raison de différences méthodologiques et de lacunes dans les données. Cependant, les éléments limités dont on dispose indiquent que les subventions peuvent avoir une incidence non négligeable sur les courants d'échanges. D'après certaines estimations, le montant total des subventions dans le monde pourrait dépasser 1 000 milliards de dollars par an, soit 4 pour cent du PIB mondial. Selon d'autres estimations, les subventions représenteraient en moyenne 6 pour cent environ des dépenses publiques des pays et 1 pour cent de leur PIB. Les chiffres varient considérablement selon les pays et les secteurs. Les inefficiences économiques découlant des subventions sont potentiellement importantes. Les pays développés comme les pays en développement pourraient tirer avantage de la réduction des subventions qui ne sont pas nécessaires pour remédier aux défaillances du marché pour poursuivre des objectifs de politique générale valables.

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.¹

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 ligne², 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".³ 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

¹ 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.

² 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.

³ 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.⁴ 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.⁵

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."⁶ 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.⁷ 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.

⁴ Sykes (2003).

⁵ Boss et Rosenschon (2002).

⁶ Voir la citation dans Steenblik (2003), page 4.

⁷ 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.⁸

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).⁹ 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.¹⁰

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.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.¹

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.

¹ 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.¹¹ 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.¹² 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..."¹³ 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

¹¹ 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.

¹² Voir aussi l'Encadré 1.

¹³ Organisation des Nations Unies, Système de comptabilité nationale de 1993, chapitre VII, D.3: paragraphe 7.72. Voir <http://unstats.un.org/unsd/sna1993/toc/lev8.asp?L1=7&L2=4>, site visité le 20 janvier 2006.

ou de prêts à des conditions de faveur.¹⁴ 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 publics¹⁵ 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).¹⁶ 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.¹⁷ 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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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).

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.¹⁸

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.¹⁹ 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.²⁰ 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.²¹ 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"

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

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

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

(article 1.1 a) 1)).²² 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.²³

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.²⁴ 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.²⁵ 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".²⁶ 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".²⁷

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

²² 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.

²³ 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).

²⁴ 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).

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

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

²⁷ *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 2.²⁸

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 taille²⁹ 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.

²⁸ 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.

²⁹ 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.

C L'ÉCONOMIE DES SUBVENTIONS

1. INTRODUCTION

Cette section a pour objet d'aider le lecteur à mieux comprendre deux questions jumelles, à savoir pourquoi les pouvoirs publics ont recours à des subventions et quels sont les effets des subventions sur le commerce international. Comme c'est souvent le cas dans l'analyse économique, le point de départ de ce qui suit est une économie "de référence" dans laquelle les marchés sont parfaitement compétitifs.³⁰ Cette approche permet d'obtenir des indications générales sur l'incidence de mesures d'intervention telles que les subventions. Comme on l'explique plus loin, dans un marché parfaitement compétitif, rien ne peut justifier une subvention. Dans le cadre d'un marché parfait, l'introduction d'une subvention ou d'une autre mesure gouvernementale serait inefficace et réduirait le bien-être. Mais si l'on assouplit l'hypothèse du marché parfait, il peut y avoir des cas où une mesure telle qu'une subvention accroît le bien-être. Une subvention efficace peut remédier à une défaillance du marché et équilibrer les coûts et les avantages sociaux et privés.

À aucun endroit dans ce rapport nous n'avons examiné de façon systématique comment les subventions peuvent être comparées aux autres mesures d'intervention pouvant être utilisées pour atteindre des objectifs analogues. Il est cependant fait référence à cette question dans plusieurs parties du Rapport, notamment dans la section D qui traite des objectifs. Il peut toutefois être utile de souligner ici que le choix d'un instrument de politique générale pour atteindre un objectif particulier peut être important du point de vue de l'efficacité. Cela peut être illustré par un exemple simple.

Supposons qu'un gouvernement décide de protéger une branche de production nationale particulière au motif que l'activité en question produit des effets d'apprentissage qui profiteraient à l'ensemble de l'économie et que ces avantages ne sont pas convenablement pris en compte par le marché. En pareil cas, le gouvernement a le choix entre l'imposition d'un droit de douane sur les importations concurrentes et le subventionnement direct de la branche de production concernée. Un droit de douane se traduirait par une augmentation du prix intérieur des produits importés et permettrait à la branche de production protégée d'augmenter d'autant son prix à la production. En conséquence, les consommateurs nationaux devraient payer le prix plus élevé. En revanche, si une subvention est utilisée, le prix intérieur resterait le prix d'importation en franchise de droits, et la subvention accordée à la branche de production nationale lui permettrait de concurrencer les importations aux prix mondiaux. Les consommateurs ne seraient pas mis à contribution, et la solution de la subvention serait jugée comme la plus efficace. C'est une application de la théorie de l'intervention optimale (Johnson, 1965; Bhagwati 1971).

Cet exemple n'aborde pas la question des coûts liés au financement et à la distribution de la subvention. On suppose que ces coûts seront nuls, mais il n'en est rien. En effet, il y aura toujours des coûts économiques, même si les taxes perçues n'ont pas d'effet de distorsion. En outre, le recouvrement des recettes à distribuer sous forme de subventions peut soulever des difficultés administratives, en particulier pour les pays en développement. De même, l'identification des destinataires des subventions et la mise en œuvre des programmes de subventions ont également un coût. Mais, dans l'ensemble, si l'on écarte l'hypothèse selon laquelle le recouvrement et la distribution n'entraînent aucun coût, cela ne modifie pas les principaux arguments avancés dans cette section.

Un dernier point à signaler, qui concerne à la fois la présente section et d'autres parties du rapport, est qu'une distinction essentielle s'impose en ce qui concerne l'incidence de deux types de subventions: les subventions à l'exportation et les subventions à la production. Les subventions à l'exportation sont exclusivement subordonnées aux exportations et leurs incidences sur des ressources et l'efficacité sont différentes de celles des subventions à la production. Les subventions à la production s'appliquent à la production, quel que soit son marché de destination, mais elles peuvent aussi influencer sur les exportations.

³⁰ Les marchés sont parfaitement compétitifs lorsque les entreprises peuvent entrer et sortir librement sans que cela ait un coût lorsque les produits sont homogènes et qu'il y a des rendements d'échelle constants, et lorsque les producteurs ou les consommateurs n'ont aucune possibilité d'influer individuellement sur les prix et sont totalement informés. Évidemment, dans la pratique, ces conditions existent rarement, voire jamais.

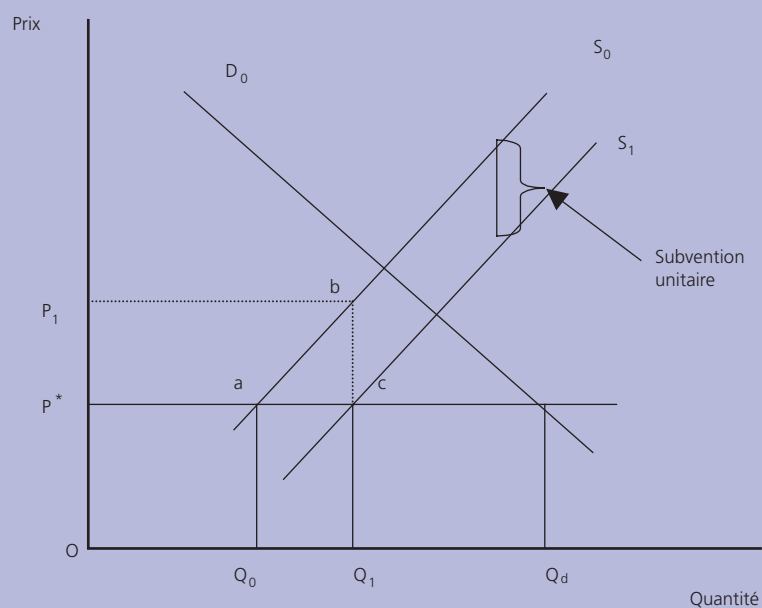
Le reste de cette section est organisé comme suit. Nous examinerons d'abord les incidences des subventions sur le bien-être dans le cadre de marchés parfaits, dans lequel des subventions ne peuvent jamais être justifiées en termes de bien-être économique. Nous introduirons ensuite une série d'imperfections ou "défaillances" du marché qui correspondent plus à la réalité et nous verrons en quoi cela modifie l'analyse du subventionnement sous l'angle du bien-être. Les défaillances du marché que nous considérerons sont les économies d'échelle et les externalités. Enfin, nous examinerons d'autres considérations susceptibles d'influer sur le résultat des subventions, en particulier les difficultés rencontrées par les responsables politiques pour mettre en œuvre une politique appropriée en matière de subventions et l'influence des facteurs liés à l'économie politique sur les décisions en la matière.

2. MARCHÉS PARFAITS

Sur un marché supposé parfait et fermé au commerce international, les subventions à la production accordées aux entreprises ont pour effet d'accroître la production, d'abaisser les prix payés par les consommateurs et de réduire le bien-être en général, car les ressources sont réparties de manière inefficace. L'introduction du commerce international dans ce scénario complique les choses. Par exemple, une distinction importante s'impose selon que la subvention est accordée à un secteur en concurrence avec les importations ou à un secteur exportateur en concurrence. Dans le premier cas, et à supposer que les prix mondiaux ne changent pas³¹, cela aboutit à un accroissement de la production intérieure aux dépens des importations (Encadré 2). L'application de la subvention entraîne une perte de bien-être, car elle crée un écart entre le prix optimal (prix mondial) et le prix effectif payé aux producteurs nationaux.

Encadré 2: Effets des subventions à la production sur le commerce

Dans le diagramme ci-dessous, l'offre intérieure est représentée par S_0 , la demande intérieure par D_0 et le prix mondial du produit par P^* . Comme le prix mondial est inférieur au prix qui assurerait l'équilibre du marché intérieur, la demande totale du produit OQ_d est satisfaite par OQ_0 unités de produits nationaux et Q_0Q_d unités de produits importés.



³¹ Comme on suppose qu'il s'agit d'un petit pays, le prix intérieur est déterminé par le prix mondial et ne peut pas changer.

Si, pour des raisons politiques ou de redistribution, le gouvernement décide que le niveau de la production intérieure devrait être OQ_1 au lieu de OQ_0 , il doit décider de recourir à un droit de douane ou à une subvention pour accroître la production. S'il recourt à une subvention, et à supposer qu'il ne puisse pas influencer sur le prix mondial, l'offre intérieure passera de S_0 à S_1 , de sorte que la production intérieure augmentera jusqu'au niveau souhaité et les importations diminueront de Q_0Q_1 .

Avant la subvention, la production intérieure était au point Q_0 . Comme il serait moins coûteux d'obtenir sur le marché mondial la production supplémentaire au-delà de ce niveau, le gouvernement aura atteint le niveau de production souhaité, mais les incidences en termes de ressources pour l'économie seront négatives. Le coût additionnel pour l'économie est représenté par la zone abc.

Examinons maintenant le cas d'une subvention à l'exportation à une industrie. Les subventions à la production et les subventions à l'exportation peuvent toutes deux avoir pour effet d'accroître la production intérieure et les exportations, mais elles diffèrent quant à leurs effets sur les prix intérieurs. Les prix intérieurs ne sont pas affectés par les subventions aux producteurs, mais ils augmentent dans le cas des subventions à l'exportation s'il est difficile de réimporter. Dans le cas des subventions à l'exportation, le coût pour le contribuable est plus faible que dans le cas des subventions à la production, car le volume de la consommation intérieure subventionnée est moindre.³²

Par conséquent, dans l'hypothèse du petit pays, l'observation essentielle concernant le commerce international est que les quantités s'adaptent en fonction de la nature de la subvention. Dans le cas des subventions à la production intérieure, les importations diminuent ou les exportations augmentent, tandis que, dans le cas des subventions à l'exportation, les exportations s'accroissent. Des inefficiences apparaissent dans les deux cas, car une partie de la production intérieure est déterminée par le prix incluant la subvention, et non par le prix mondial.

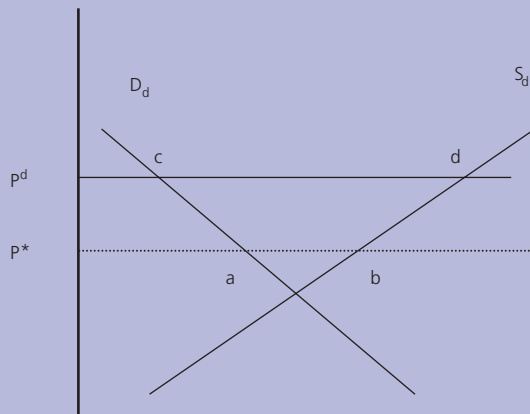
Dans les deux cas susmentionnés, on a supposé que le pays qui accorde les subventions était un preneur de prix dans l'économie mondiale. Cela veut dire que les changements économiques à l'intérieur du pays n'ont aucune incidence sur les prix mondiaux. Si l'on assouplit l'hypothèse, la production augmente aussi, comme dans le cas de la petite économie décrit ci-dessus. Mais, cette fois, le déséquilibre causé par les subventions aura aussi des effets sur les prix sur les marchés internationaux. Si une part plus importante de la production est exportée sous l'effet d'une subvention à l'exportation, les prix mondiaux vont baisser. En revanche, les prix intérieurs vont augmenter, car une partie de la production devra toujours être vendue sur le marché intérieur et les quantités disponibles seront moindres. Ce point est illustré dans l'Encadré 3.

Encadré 3: Subvention à l'exportation dans le cas d'un grand pays

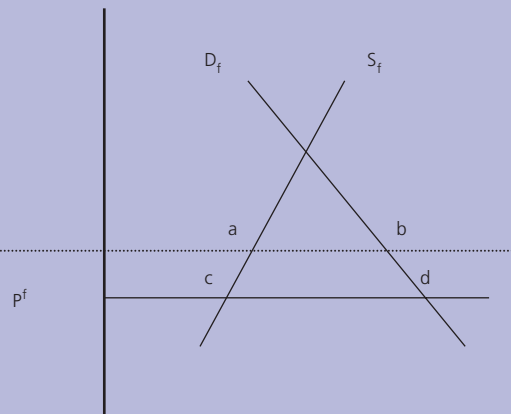
Une subvention à l'exportation incite les producteurs à produire pour l'exportation plutôt que pour le marché intérieur. La réduction de l'offre sur le marché intérieur entraîne une hausse des prix intérieurs. Mais comme l'offre sur le marché mondial augmente, les prix mondiaux baissent. S'il n'est pas possible de réimporter des produits sur le marché intérieur un écart apparaît entre le prix intérieur et le prix mondial.

³² Cela tient à ce que les prix intérieurs augmentent avec la subvention à l'exportation, ce qui entraîne une diminution des quantités demandées.

Marché du pays considéré



Marché du pays étranger



Au prix mondial initial P^* , le niveau des exportations du pays considéré dans le diagramme ci-dessus correspond à la distance ab . Le marché mondial est équilibré parce que le pays étranger (censé représenter le reste du monde) importe la même quantité. Si une subvention à l'exportation est accordée aux producteurs nationaux, une partie de leur production est détournée vers le marché d'exportation, ce qui fait monter le prix du produit dans le pays (au niveau P_d dans le diagramme). Toutefois, l'accroissement de l'offre sur le marché mondial fait baisser le prix mondial sur le marché étranger (au niveau P_f dans le diagramme). Le nouveau niveau des exportations du pays considéré correspond à la distance cd , qui représente le niveau des importations dans le pays étranger.

L'incidence globale de la subvention à l'exportation dans le pays considéré est nettement négative. Les consommateurs nationaux paient plus cher pour un produit qu'il leur est impossible d'acquérir à un prix inférieur sur le marché mondial, ce qui se traduit pour eux par une perte de bien-être. Les producteurs nationaux sont les bénéficiaires directs de la politique, car leur production s'est accrue grâce à la subvention.

Les consommateurs du pays étranger profitent de la baisse des prix mondiaux. Toutefois, les producteurs étrangers subissent une perte nette, car ils doivent désormais faire face à la concurrence à des prix plus bas. Les producteurs non compétitifs seront évincés du secteur. Mais globalement, le pays y gagne puisque le gain pour les consommateurs compense la perte pour les producteurs.

La baisse du prix mondial est un élément commun aux subventions à la production et aux subventions à l'exportation lorsque le pays qui subventionne est un grand pays. Cette baisse aura des conséquences à la fois négatives et positives pour les partenaires commerciaux du pays. Les producteurs de produits concurrents devront faire face à la concurrence des exportateurs subventionnés dont les prix sont inférieurs, tandis que les consommateurs des produits importés moins chers y gagneront. Les pays qui sont importateurs nets du produit subventionné pourraient donc tirer globalement avantage des subventions.

L'analyse ci-dessus porte sur les subventions accordées en rapport avec une activité économique ou une variable économique telle que les niveaux de production ou d'exportation. Bien souvent, les pouvoirs publics accordent aussi des subventions pour financer en tout ou partie l'acquisition d'immobilisations telles que des technologies, des installations et du matériel. Ces subventions, qui peuvent être versées une seule fois ou un nombre limité de fois, sont souvent qualifiées de subventions non récurrentes. Ces subventions peuvent avoir des effets sur la concurrence qui se prolongent au-delà de la période pendant laquelle elles sont accordées. Elles ont généralement pour effet d'accroître les investissements de certaines entreprises sur le marché concerné, de sorte que, le nombre d'entreprises opérant dans le secteur va augmenter, ou les entreprises existantes vont produire à plus grande échelle. Cela pourra avoir des incidences sur les conditions de concurrence sur les marchés mondiaux. La durée des effets dépendra sur la concurrence internationale,

entre autres, du taux d'amortissement des immobilisations et de l'évolution de la demande dans les années qui suivront l'investissement, comme l'expliquent Grossman et Mavroidis (2003). Les subventions non récurrentes jouent un rôle dans l'analyse ci-après sur l'intervention des pouvoirs publics dans les secteurs caractérisés par des économies d'échelle.

3. DÉFAILLANCES DU MARCHÉ

Dans cette section, nous examinons l'incidence des subventions dans les situations de défaillance du marché – c'est-à-dire lorsqu'il y a une différence entre le prix effectif et le prix socialement optimal. Cette différence peut avoir diverses causes. La concurrence imparfaite, c'est-à-dire lorsqu'une entreprise au moins peut exercer un contrôle sur les prix et la production, en est un exemple. Un autre exemple courant est l'existence d'une externalité, lorsque les décisions des producteurs ou des consommateurs ont des incidences sur des tiers qui ne sont pas entièrement répercutées sur les prix du marché. En l'espèce, s'il s'agit d'une externalité positive, la quantité réelle produite effective sera inférieure à la quantité optimale. Inversement, si l'externalité est négative, il faudra réduire la production, sinon elle serait supérieure au niveau optimal.

Nous examinerons ici deux exemples courants de "défaillances du marché" qui justifient une intervention au moyen de subventions: les rendements d'échelle croissants et les externalités.³³ Les asymétries de l'information sur le marché du travail, le marché des produits et le marché financier sont d'autres exemples de défaillances du marché, qui ne sont pas analysés ici.³⁴ Le fait de limiter l'analyse à deux exemples n'influe en rien sur la proposition générale selon laquelle les subventions peuvent être justifiées dans certaines circonstances.

a) Économies d'échelle

De nombreux secteurs modernes sont caractérisés par des coûts élevés d'entrée fixes qui peuvent être dus à l'importance des investissements dans la R-D ou à la nécessité d'acquérir des biens d'équipement onéreux et très spécialisés. L'industrie aéronautique et l'industrie pharmaceutique en sont des exemples typiques. Dans ce contexte, les coûts de production moyens d'une entreprise diminuent à mesure que le nombre d'unités produites augmente, et l'on parle donc d'industries à coûts décroissants ou à rendements d'échelle croissants.

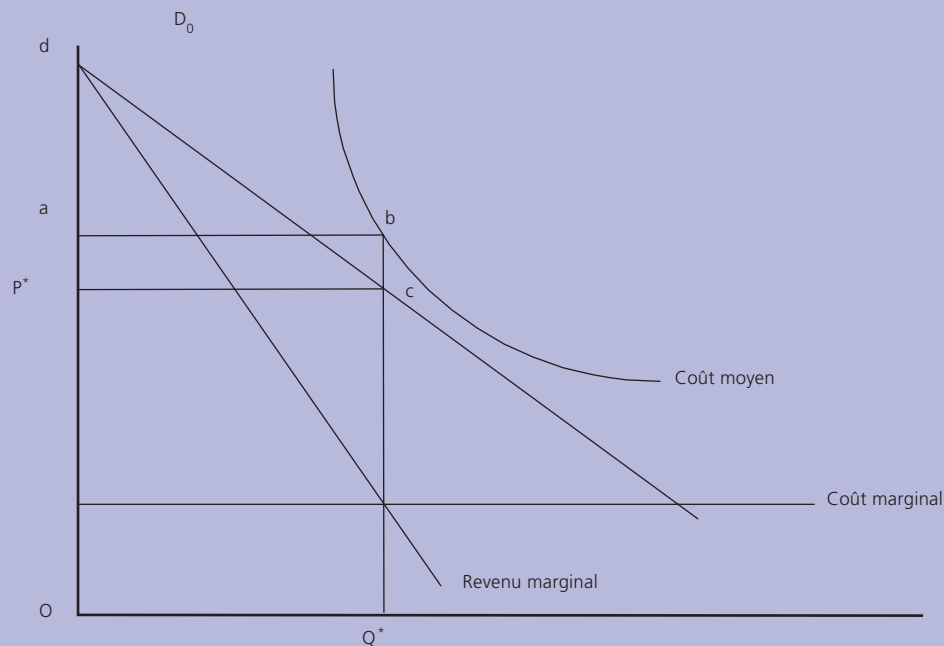
Dans un exemple simple, il y a économies d'échelle lorsqu'une entreprise doit supporter un coût fixe pour entrer dans un secteur mais produit ensuite à un coût marginal constant (Encadré 4). La décision de produire et dans quelles quantités dépend de la demande. Il peut arriver, comme cela est indiqué dans l'Encadré 4, que la demande soit telle que les consommateurs ne sont pas disposés à payer un prix suffisamment élevé pour que le producteur récupère son investissement initial. Dans ces conditions, aucun investissement ni aucune production n'auraient lieu sans une intervention des pouvoirs publics. Or, il peut être souhaitable pour la société que la production ait lieu. Si les producteurs se soucient uniquement de leurs bénéfices, ce qui est bon pour la société dépend à la fois des bénéfices des producteurs et du bien-être des consommateurs. Une partie seulement du bien-être des consommateurs est prise en compte dans ce que les consommateurs paient effectivement pour des produits sur le marché. Si les pouvoirs publics ont des raisons de penser que le bien-être des consommateurs qui n'est pas pris en compte dans les prix du marché dépasse les pertes que les producteurs subirait en l'absence de subvention, ils peuvent envisager de subventionner l'investissement initial, de façon à encourager les producteurs à fournir le produit en question. Jusque-là, il s'agit d'un scénario statique qui se déroule dans une économie fermée. La question devient plus intéressante du point de vue du commerce lorsque l'on modifie ces hypothèses. C'est ce que nous faisons ci-après en rapport avec l'apprentissage par la pratique et la politique commerciale stratégique.

³³ Généralement, les secteurs caractérisés par des rendements d'échelle croissants le sont aussi par une concurrence imparfaite, comme on l'expliquera plus loin.

³⁴ Voir Grossman (1990) pour un exposé général de ces arguments en faveur de l'intervention.

Encadré 4: Rendements d'échelle et subventions

La figure ci-dessous, tirée de Grossman (1990), représente une entreprise monopolistique. En l'absence de subvention, l'entreprise ne peut pas produire de manière rentable, car le prix qu'elle facturerait (P^*) est inférieur à son prix de revient moyen (point b). Le bien-être total serait nul, par définition, car il n'y a ni production produite ni consommation. Supposons maintenant que les pouvoirs publics accordent à l'entreprise une subvention d'un montant P^*abc . Cela incite l'entreprise à produire une quantité totale OQ^* . Le bien-être des consommateurs correspond à la zone dcP^* qui, sur ce diagramme, est supérieure au coût de la subvention.

**i) Apprentissage par la pratique**

Comme nous l'avons vu plus haut, les économies d'échelle signifient que les coûts moyens diminuent à mesure que la production augmente. L'apprentissage par la pratique interne à une entreprise suppose que les coûts de production unitaires diminuent avec l'accumulation de la production, c'est-à-dire que l'entreprise apprend chaque fois qu'elle produit et, partant, les coûts moyens diminuent avec le temps. Ce type particulier d'économies d'échelle est aussi appelé "économies d'échelle dynamiques". On constate, par exemple, de tels effets d'apprentissage dans la construction de centrales nucléaires et dans les secteurs de l'aéronautique et des semi-conducteurs. Tout comme les coûts fixes liés à la recherche-développement et les dépenses d'investissement mentionnés ci-dessus, les coûts de l'apprentissage par la pratique sont irréversibles.³⁵ L'analyse de la production du point de vue du bien-être dans un secteur caractérisé par une courbe d'apprentissage à forte pente est exposée dans l'Encadré 3, qui montre qu'il peut y avoir des cas où les pouvoirs publics veulent subventionner la production pendant les premières étapes où elle n'est pas rentable, pour que les consommateurs puissent en retirer des avantages ultérieurement.³⁶ Là encore, l'opportunité de cette intervention dépend de l'importance relative des gains pour les consommateurs et des pertes pour l'entreprise.

Pour justifier l'intervention des pouvoirs publics, il faut que les pertes subies dans les premières étapes soient élevées et que la courbe d'apprentissage soit accentuée. Si les pertes pendant la période d'apprentissage ne sont pas très élevées, l'entreprise pourra normalement récupérer son investissement initial avec le temps.

³⁵ Dans la littérature économique, ces coûts sont qualifiés d'irréversibles.

³⁶ Grossman (1990).

Toutefois, le besoin d'apprentissage par la pratique signifie qu'elle aura besoin d'un financement, pendant les premières étapes de la production, pour acquérir des connaissances et de l'expérience qui seront entièrement perdues si elle ne parvient jamais à faire des bénéfices. Les investissements de ce genre sont jugés risqués. Dans les pays développés, le secteur financier peut être disposé à accorder des prêts pour financer de tels investissements à risque, mais dans les pays en développement, où il n'existe pas d'outils perfectionnés de gestion des risques, les banques peuvent se montrer hésitantes. C'est pourquoi l'apprentissage par la pratique interne à l'entreprise est associé à l'argument de l'industrie naissante, selon lequel les industries naissantes ont besoin du soutien des pouvoirs publics dans les pays en développement, comme nous l'expliquerons plus en détail dans la section D. Un autre type d'apprentissage par la pratique, également examiné dans la section D, est extérieur à l'entreprise, et nous l'évoquerons brièvement ci-dessous dans l'analyse des externalités.

ii) *Concurrence imparfaite et politique commerciale stratégique*

Dans l'analyse ci-dessus concernant un fournisseur national dans un secteur caractérisé par des rendements d'échelle croissants, l'existence éventuelle d'un fournisseur étranger a été tout simplement ignorée. La question de savoir s'il pourrait être avantageux de subventionner un secteur caractérisé par des économies d'échelle en présence de concurrents étrangers n'a pas été examinée. La réponse à cette question dépend, évidemment, du degré de compétitivité du fournisseur étranger. Il est théoriquement possible d'élaborer des scénarios dans lesquels il serait préférable pour une économie de subventionner un producteur national déficitaire plutôt que d'importer le produit, si le producteur national peut ramener ses coûts marginaux à un niveau inférieur à ceux des producteurs étrangers.³⁷

Dans le cas où deux producteurs ou plus ayant des coûts fixes élevés approvisionnent le marché mondial, d'autres considérations stratégiques entrent en ligne de compte. Dans ce contexte, la concurrence n'est jamais parfaite, et chaque producteur a un certain pouvoir de marché. Les pouvoirs publics peuvent donc avoir intérêt à subventionner ce producteur, même s'il n'est pas déficitaire. Ces arguments ont été développés dans la littérature sur ce qu'il est convenu d'appeler la politique commerciale stratégique. Les modèles économiques élaborés dans cette littérature sont caractérisés par une concurrence imparfaite sous la forme d'oligopoles ou de concurrence monopolistique. Ils jettent un jour nouveau sur le rôle possible de la politique commerciale. Plus précisément, l'incompatibilité perçue entre la proposition de non-intervention basée sur les modèles de concurrence parfaite et l'existence de secteurs monopolistiques à coûts fixes élevés, comme l'industrie de l'aéronautique civile, l'industrie chimique et l'industrie automobile a été difficile à accepter pour les responsables politiques. Les nouveaux modèles théoriques du commerce ont permis d'identifier des circonstances particulières dans lesquelles une intervention sous la forme de subventions serait souhaitable. Une intervention qui modifie la relation stratégique entre les entreprises peut conférer à l'une d'elles un avantage par rapport à une autre sur des marchés où la concurrence est imparfaite, lorsque les décisions commerciales de chaque entreprise (production et prix) dépendent de celles de ses rivaux.

Cette idée simple et séduisante a été exprimée dans un modèle dans lequel deux entreprises de deux pays différents sont en concurrence sur le marché d'un pays tiers. Ces entreprises produisent donc uniquement pour l'exportation. Comme l'a expliqué Brander (1995), le gouvernement du pays où elles sont établies ne peut pas appliquer une politique qui aurait des effets directs sur leurs rivales étrangères dans leur propre pays. Par conséquent, la seule option naturelle est de subventionner les exportations, à condition que les pouvoirs publics en tirent un avantage, ce qui s'avère possible, comme l'ont montré Brander et Spencer (1985).

Dans ce modèle, les subventions constituent un instrument de transferts des bénéfices; les bénéfices réalisés par l'entreprise étrangère concurrente sont transférés à l'entreprise nationale, dans la mesure où la subvention permet à cette dernière de se concentrer sur l'accroissement de sa production. L'entreprise étrangère ne peut pas réagir à l'accroissement de la production subventionnée, car toute augmentation de sa production ferait baisser le prix du produit (et son revenu marginal). L'intuition sur laquelle repose la proposition d'intervention est fondée sur les bénéfices réalisés par les deux entreprises et sur la capacité du gouvernement d'utiliser les subventions pour transférer une partie des bénéfices de l'entreprise étrangère à l'entreprise nationale.

³⁷ Voir, par exemple, Vousden (1990).

Comme les bénéfices réalisés par l'entreprise nationale sont plus élevés que la subvention, le gouvernement a intérêt à appliquer la politique de subventionnement. Toutefois, la combinaison de l'intervention sous forme de subvention et du partage des bénéfices n'est pas acquise d'avance. Il s'avère que les conseils en la matière dépendent de la nature de la concurrence et de la structure du marché (Eaton et Grossman, 1986; Brander, 1995).³⁸ Les prévisions de ces modèles ont tendance à être sensibles à de petites variations des hypothèses, et les modèles ne tiennent généralement pas compte de la possibilité d'un comportement contraire de la part du gouvernement qui n'a pas eu recours à une subvention.

b) Externalités

L'existence d'externalités positives et négatives est une défaillance classique du marché. Comme on l'a déjà noté, il y a une externalité positive si les avantages liés à la production et à la consommation d'un produit ne sont pas entièrement pris en compte par le producteur ou le consommateur. Dans ce cas, la quantité consommée sera inférieure à l'optimum social. Par contre, si la production ou la consommation se caractérise par une externalité négative, le niveau d'équilibre de la production sera supérieur à l'optimum social. Sans intervention des pouvoirs publics, il y aura un écart entre le prix effectif sur le marché et le prix socialement optimal. Mais, il n'est pas facile de tenir compte de cet écart, et le rôle des subventions, quoique potentiellement positif, reste limité. D'une manière générale, une subvention devrait servir à accroître la production ou la consommation d'un bien produit en quantité insuffisante (Encadré 5).

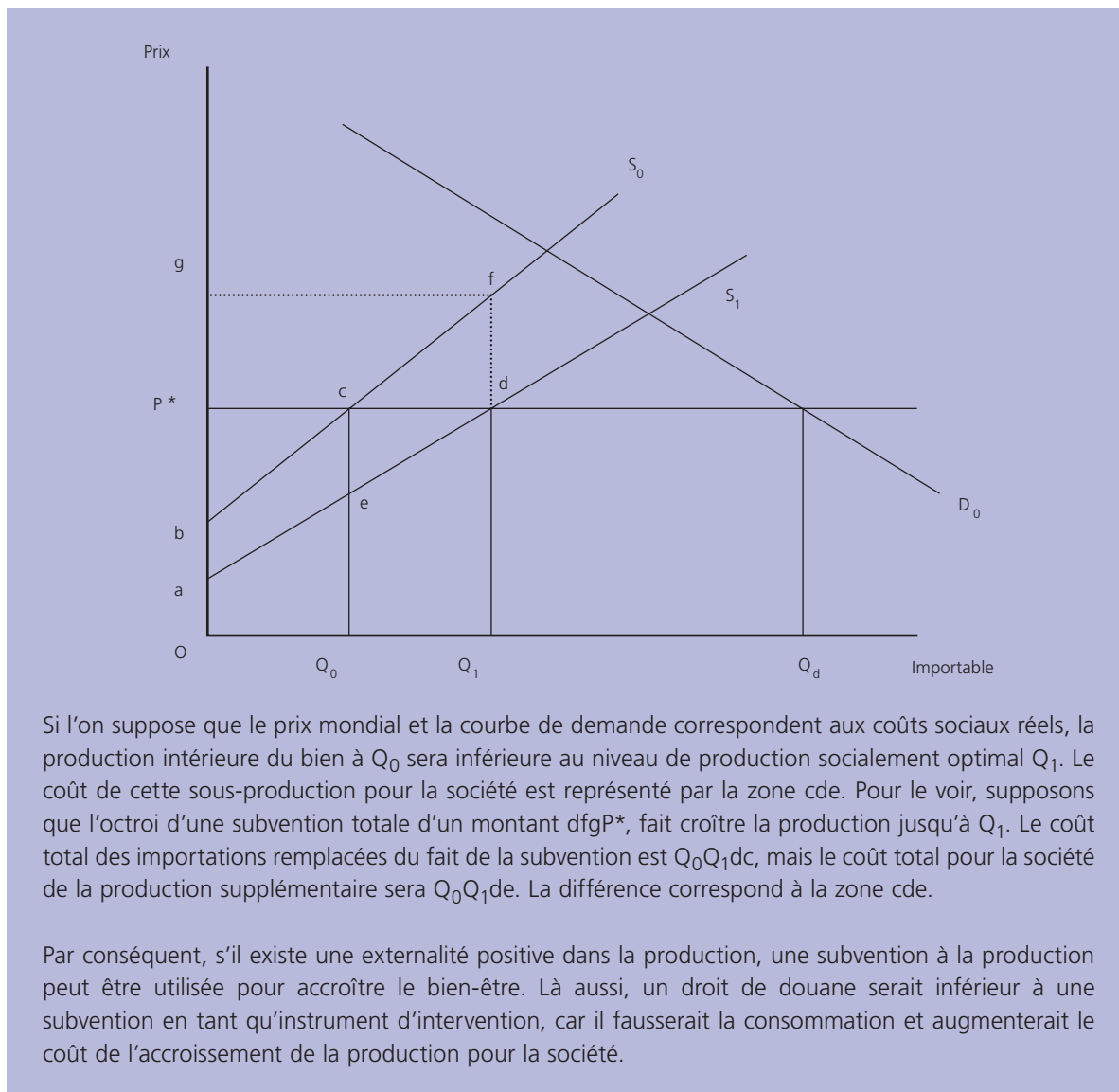
Il existe plusieurs arguments en faveur de l'intervention sous la forme d'une subvention en présence d'externalités. C'est notamment le cas lorsqu'il y a des externalités environnementales et des activités de R-D. Pour la R-D, le raisonnement est que ce type d'investissement crée des connaissances, qui présentent des caractéristiques de bien public – à savoir, consommation de non-rivale par nature et non-exclusivité. Mais, si les avantages des investissements dans la R-D profitent à d'autres, tandis que les coûts sont supportés par les entités privées qui effectuent la R-D, les marchés ne créeront pas le niveau de R-D socialement optimal. Une subvention publique destinée à encourager la R-D ayant des retombées pour d'autres entreprises du secteur peut aider à stimuler la productivité et la croissance d'une façon socialement optimale.

Encadré 5: Externalités et subventions

Dans le diagramme ci-dessous, l'offre et la demande intérieures privées sont représentées respectivement par les courbes S_0 et D_0 . En conséquence, si le prix mondial est P^* , les quantités d'équilibre produites et consommées sont Q_0 et Q_d .

Supposons maintenant que le processus de production est caractérisé par une externalité positive qui n'est pas prise en compte. De ce fait, la courbe d'offre initiale n'est pas représentative des avantages liés à la production. Les coûts sociaux de la production de chaque unité sont inférieurs à ce qu'indique la courbe d'offre S_0 , qui représente uniquement le coût privé. Si les externalités sont prises en compte, la nouvelle courbe d'offre sera S_1 , qui indique un coût de production unitaire inférieur.

³⁸ Du point de vue de la conduite de la concurrence, si des duopoles étaient en concurrence sur le marché d'exportation sur la base des prix et non des quantités, la politique à prescrire consisterait en une subvention négative ou une taxe. L'argument en faveur d'une subvention positive s'affaiblit aussi si l'on suppose que les entreprises sont en concurrence à la fois sur le marché intérieur et sur le marché étranger. Dans ce cas, l'efficacité d'une intervention dépendra de la capacité de déplacer la production d'un marché à l'autre. Si les marchés sont segmentés et s'il y a une possibilité de différencier les prix selon les marchés, l'intervention peut être possible. En revanche, si les marchés sont intégrés et s'il n'est pas possible de fixer des prix différenciés, l'intervention ne sera pas possible (Horstmann et Markusen, 1986).



En principe, la connaissance peut avoir des retombées qu'elle émane de la R-D ou de l'apprentissage par la pratique. Ce dernier a été décrit plus haut comme un processus interne à l'entreprise. Mais il peut arriver qu'une partie de l'expérience acquise par l'entreprise profite à d'autres entreprises, par exemple lorsque les employés de la première changent d'emploi et transmettent leurs connaissances à leur nouvel employeur. Les données empiriques sur les avantages externes de l'apprentissage par la pratique sont rares, mais il en existe pour l'industrie de la transformation chimique et la construction de centrales nucléaires.³⁹ Aitken et al. (1997) ont aussi constaté l'existence de retombées de l'"apprentissage par l'exportation". L'existence supposée de retombées de l'apprentissage par la pratique sert de base à l'une des variantes les plus connues de l'argument dit de l'industrie naissante, et nous l'examinerons plus en détail dans la section D.

³⁹ Grossman (1990).

4. IMPLICATIONS POUR LE SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL

Une proposition générale contre le recours à des subventions a été présentée dans le contexte d'un modèle qui a peu de rapports avec la réalité. Elle a ensuite été infirmée dans une série de modèles et de circonstances spécifiques qui se rapprochent davantage de la réalité: marchés caractérisés par des rendements d'échelle, des externalités et une concurrence imparfaite.

Cette ambiguïté soulève la question de savoir si une interdiction globale des subventions serait souhaitable vu qu'elle empêcherait une intervention susceptible d'accroître le bien-être. Cet avis est partagé par beaucoup, mais pas par tous. Le fait que l'opportunité des subventions ne soit pas universellement admise a trois motifs: les problèmes de mise en œuvre, le processus politique par lequel les subventions sont accordées et les conséquences internationales des subventions.

a) Mise en œuvre des programmes de subventions

Il n'est pas facile de déterminer dans quels cas précis une intervention est socialement souhaitable. Les informations nécessaires pour effectuer une intervention appropriée sont si importantes que le risque que l'intervention soit inopportune ou mal ciblée est élevé. Ces problèmes de mise en œuvre sont appelés "défaillances de l'État". Par conséquent, si les défaillances du marché peuvent justifier une intervention de l'État, les défaillances de l'État peuvent aggraver le problème au lieu d'y remédier. Il est courant, par exemple, qu'une intervention sous forme de subvention devienne problématique lorsqu'il y a recherche de rente de la part des bénéficiaires et du fait de l'économie politique du processus décisionnel qui aboutit à l'octroi de subventions. Dans les sociétés démocratiques, les pressions électorales peuvent influencer les modes d'imposition et de dépenses des gouvernements. Bien qu'ils prétendent agir dans l'intérêt général, les responsables politiques prennent parfois des décisions dans leur propre intérêt, par exemple pour augmenter leurs chances de réélection (Grossman et Helpman 2002, Hillman, 1989). Cette question est examinée plus en détail dans la section suivante.

Même si un programme de subventions identifie correctement les secteurs et les entreprises bénéficiaires, il n'aura pas nécessairement l'effet économique escompté. Dans tous les cas examinés ci-dessus, on suppose qu'une subvention va susciter une réponse au plan de l'offre. Mais il arrive parfois que l'entreprise qui reçoit la subvention ne l'utilise pas à des fins commerciales. Des études empiriques confirment cette hypothèse. À un extrême, il se peut qu'au lieu d'utiliser les fonds pour financer l'accroissement de la production, l'entreprise s'en serve pour réaliser certains investissements qui procureront des avantages à moyen ou long terme. À l'autre extrême, la subvention peut être utilisée intégralement pour obtenir un avantage compétitif. La modification des prix dans le secteur subventionné dépendra d'un certain nombre de facteurs liés au marché, tels que la capacité de l'entreprise d'influer sur les prix.

b) L'économie politique des subventions

L'économie politique des subventions s'occupe de la question centrale qui est de savoir comment le processus politique interagit avec l'hétérogénéité des intérêts de la société pour attribuer les subventions et déterminer le rythme de leur retrait. Plus précisément, les décisions des élus aboutissent-elles toujours à l'utilisation socialement optimale des subventions de la manière décrite ci-dessus? D'après les conclusions de plusieurs études, il y a une corrélation entre le subventionnement et l'influence politique des bénéficiaires (par exemple, les retraités et les personnes âgées dans le cas de la sécurité sociale ou les classes moyennes et supérieures dans le cas des subventions à l'éducation).⁴⁰

⁴⁰ On peut citer aussi comme exemples les subventions à l'exportation du blé aux États-Unis (Gardner, 1996), les subventions européennes pour le charbon (Anderson, 1995), les subventions à l'éducation (Fernandez et Rogerson, 1994; Kemnitz, 1999) et les dépenses de sécurité sociale (Mulligan et Sala-i-Martin, 2003).

L'analyse d'économie politique se situe en grande partie dans le contexte d'un environnement politique spécifique, celui des démocraties, dans lequel les responsables sont élus à la majorité. Le modèle politique le plus simple est celui de l'électeur médian.⁴¹ La distinction entre les électeurs se fait selon une dimension, par exemple l'incidence économique d'un programme de subventions. Un électeur peut bénéficier du programme s'il obtient le droit de recevoir une subvention. Mais il devra aussi en supporter le coût, car des taxes devront être prélevées pour financer la subvention. Les électeurs qui n'ont pas droit à la subvention ne soutiendront pas le programme en raison de son coût, tandis que les bénéficiaires le soutiendront.

Pour gagner, les candidats aux élections doivent remporter la majorité des voix. De même, pour conserver un soutien politique les élus doivent poursuivre des politiques appréciées par la majorité des électeurs. Par conséquent, la mise en œuvre d'un programme de subventions dépendra des préférences de l'électeur médian. Si l'électeur médian fait partie des bénéficiaires du programme, cela signifie que la majorité des électeurs en sont bénéficiaires. Dans ce cas, les responsables politiques peuvent mobiliser un soutien en mettant en œuvre le programme. Par contre, si l'électeur médian doit supporter le coût du programme, cela signifie que la majorité des électeurs seront perdants si le programme est mis en œuvre. Il ne le sera donc pas.

La seule prévision claire que l'on peut faire à partir du modèle de l'électeur médian est peut-être que les programmes de subventions très ciblés ou spécifiques ont peu de chances d'être mis en œuvre, parce qu'ils ne profitent qu'à un petit nombre. Il est peu probable que l'électeur médian soit favorable à un subventionnement aussi spécifique, alors qu'il ne serait pas opposé à des subventions plus générales, dont les avantages seraient plus largement diffusés. On peut dépasser le modèle de l'électeur médian type pour considérer des environnements politiques plus complexes dans lesquels les électeurs peuvent former des coalitions (par exemple, des groupes d'intérêts particuliers). Ces derniers peuvent se former lorsque les politiques gouvernementales entraînent une concentration inégale des coûts et des avantages. Par exemple, l'octroi de subventions à un secteur procure des gains individuels importants aux entreprises de ce secteur, alors que le coût du programme de subventions, qui est globalement plus élevé (voir plus haut la sous-section 2) est généralement réparti entre un très grand nombre de contribuables. Ces groupes de producteurs sont donc fortement incités à s'organiser et à utiliser les contributions de campagne pour essayer d'influencer les décisions des élus. Mais, comme le coût du programme de subventions pour les contribuables est largement réparti, ceux-ci n'éprouvent pas le même besoin de s'organiser pour s'opposer au programme.

Grossman et Helpman (1994) ont élaboré un modèle dans le contexte international où, pour rester en fonctions, un responsable politique doit non seulement obtenir le soutien de l'électorat général mais aussi gagner les faveurs de groupes d'intérêts particuliers. Les élus ont besoin de contributions financières pour diverses raisons. Ils peuvent avoir besoin d'un important trésor de guerre pour dissuader des rivaux politiques potentiels ou pour payer des campagnes publicitaires destinées à influencer les électeurs peu informés ou encore pour rembourser des dettes de campagne. Ils sont donc prêts pour cela à vendre des politiques commerciales ou des politiques de subvention. Même s'ils se soucient de maximiser le bien-être social (puisque'ils ont besoin d'attirer les électeurs informés), ils se soucient aussi du montant des contributions financières qu'ils peuvent obtenir. Étant donné leur double motivation (moyenne pondérée de bien-être social et de contributions de campagne), les politiques d'équilibre qu'ils choisiront s'écarteront de l'optimum social. Par rapport à une situation de libre-échange (optimum social), les prix des biens produits par les groupes de pression seront plus élevés du fait du recours à des droits de douane ou à des subventions à l'exportation. Dans ce contexte, les subventions accordées à un secteur particulier visent non pas à remédier à une défaillance du marché mais à améliorer la situation économique du groupe d'intérêts particulier, qui, en contrepartie, récompensera l'élu. Ce résultat explique pourquoi des subventions sont accordées alors qu'elles n'ont aucune justification économique, mais il aide aussi à expliquer la résistance à la suppression de ces subventions dans le contexte national et international.

⁴¹ Voir aussi la section D.3 au sujet des politiques de redistribution et de l'électeur médian.

c) Conséquences internationales des subventions internes

Dans la section F, nous examinerons la question de la conception et de la structure des règles multilatérales relatives aux subventions liées au commerce. Mais il faut souligner ici un point important concernant ces règles. Les propositions faites au sujet du bien-être dans la présente section ont essentiellement porté sur l'incidence des subventions sur l'économie qui les accorde. Dans certains cas, comme celui des subventions à l'exportation, il a aussi été tenu compte des effets de bien-être sur les économies qui n'accordent pas de subventions. Lorsque les exportations d'un pays sont détournées sous l'effet d'une subvention étrangère, les producteurs en subissent les conséquences, mais les consommateurs peuvent en tirer avantage en fonction des effets sur les prix. La seule circonstance dans laquelle il n'y a pas de détournement est lorsque l'économie qui subventionne est trop petite pour influencer sur les prix mondiaux. En résumé, l'effet des subventions sur les prix mondiaux joue un rôle crucial dans la conception des règles commerciales multilatérales.

Un autre aspect des subventions qui a des conséquences internationales est la réaction d'un pays à une subvention accordée par un autre pays, par le biais de diverses mesures correctives ou compensatoires, qui peuvent prendre la forme de subventions, de droits compensateurs ou de procédures juridiques. Par exemple, un pays qui accorde des subventions en faveur du remplacement des importations pour neutraliser la concurrence des importations peut s'exposer à une contre-mesure de la part d'un pays exportateur sous la forme de subventions à l'exportation, qui feront baisser le prix du produit exporté. Des droits compensateurs imposés par un pays importateur auront pour effet de neutraliser la subvention initiale accordée par le pays exportateur. La légitimité du recours à une subvention plutôt qu'à une mesure compensatoire pourrait être contestée dans une procédure juridique. Ces questions seront examinées dans la section F, dans le cadre de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.

D QUELQUES OBJECTIFS DÉCLARÉS DES SUBVENTIONS PUBLIQUES

Dans cette section, il sera question des principaux objectifs que les pouvoirs publics prétendent poursuivre au moyen des subventions, tels que le développement industriel, l'innovation, le soutien de "champions" nationaux, la protection de l'environnement et la redistribution. Sous la rubrique générale de la "redistribution", nous examinerons trois objectifs plus spécifiques: l'utilisation de subventions à des fins de politique régionale, l'aide à l'ajustement pour les secteurs en déclin et les obligations de service universel. Ce choix ne prétend pas être exhaustif, mais il couvre certains des principaux objectifs poursuivis par les gouvernements des pays en développement et des pays développés.

Pour chaque objectif, nous examinerons la justification économique de l'intervention des pouvoirs publics. L'accent sera mis sur les arguments d'efficacité, c'est-à-dire sur la question de savoir si une intervention peut augmenter "la part du gâteau", ce qui ne signifie pas que l'efficacité soit le seul critère. Même en l'absence de tels arguments, les interventions peuvent être justifiées pour d'autres raisons, telles que le transfert de revenus à certains groupes sociaux défavorisés ou l'augmentation du prestige national. Les économistes disent peu de choses sur la pondération des autres objectifs par rapport à celui de l'augmentation de l'efficacité. Dans chaque sous-section, nous examinerons l'efficacité des subventions par rapport à l'objectif déclaré. Nous examinerons aussi s'il est opportun d'utiliser des mesures d'accompagnement et/ou de remplacement. Il sera question en outre des secteurs dans lesquels des subventions sont utilisées pour poursuivre des objectifs particuliers et quelques exemples de succès ou d'échecs seront présentés.

Dans la première sous-section, nous examinerons l'utilisation des subventions à des fins de développement industriel du point de vue des pays en développement. Nous examinerons comment les idées et les expériences ont façonné les différentes approches du rôle des interventions et des subventions publiques, en particulier dans les politiques de développement industriel. Nous analyserons ensuite en détail les principaux arguments en faveur de la promotion de l'industrie, qui sont fondés sur l'efficacité et qui sont pour l'essentiel des variantes de l'argument en faveur de la promotion des "industries naissantes", et nous étudierons le rôle des subventions dans ces politiques. Compte tenu de leur importance dans le débat sur la promotion de l'industrie les problèmes de mise en œuvre seront abordés séparément. L'analyse se terminera par un résumé succinct des ouvrages traitant des leçons à tirer de l'expérience asiatique.

Dans la deuxième sous-section, nous examinerons l'utilisation des subventions en faveur de l'innovation et à des fins stratégiques. L'innovation est un moteur important de la croissance économique et le soutien de l'innovation est un élément essentiel des politiques industrielles dans les pays émergents et dans les pays développés. La discussion portera surtout sur l'innovation à la frontière du savoir global et non sur l'absorption de l'innovation, qui est traitée dans une certaine mesure dans la sous-section précédente. La forte intensité de R-D est souvent associée à une concurrence imparfaite dans les secteurs concernés, qui pourrait amener les gouvernements à recourir à des subventions pour déplacer la rente ou poursuivre d'autres politiques stratégiques. C'est pourquoi cette sous-section examinera aussi la question du subventionnement des champions nationaux.

Dans la troisième sous-section, il sera question de l'utilisation des subventions à des fins de redistribution. On y trouvera un résumé des raisons pour lesquelles les sociétés redistribuent les revenus, suivi d'un examen des coûts associés au transfert de revenus des riches aux pauvres. Après avoir comparé l'efficacité des différentes formes de subventions, nous examinerons quelques exemples particuliers de la façon dont les gouvernements utilisent les subventions pour atteindre des objectifs d'équité. Ce sont généralement les groupes à faible revenu qui sont ciblés par les programmes de redistribution, mais il sera aussi question des subventions visant à mieux équilibrer le développement régional. Enfin, nous examinerons l'emploi de subventions pour aider les branches d'activité en déclin à faire face aux difficultés économiques.

Dans la quatrième sous-section, nous comparerons les instruments qui peuvent être utilisés pour soutenir la protection de l'environnement. L'analyse sera axée sur la justification économique des subventions employées à cette fin et fera une distinction entre les différentes causes de dégradation de l'environnement. On trouvera un aperçu sélectif des types de subventions environnementales utilisées par différents pays. Les subventions qui nuisent à l'environnement, c'est-à-dire celles qui soutiennent des activités préjudiciables à l'environnement,

ne sont pas examinées dans cette sous-section, qui porte uniquement sur les subventions motivées par des considérations environnementales.

Dans la cinquième et dernière sous-section, il sera question des cas où les subventions accordées à un secteur donné sont considérées comme justifiées sur la base de certaines caractéristiques du secteur, inhérentes à sa nature même. Il s'agit, par exemple, des subventions aux secteurs de l'énergie ou de l'alimentation, justifiées par le rôle spécifique de ces secteurs eu égard à la sécurité nationale, des subventions à l'agriculture, justifiées par le caractère dit "multifonctionnel" de ce secteur ou par des préoccupations non commerciales, et des subventions au secteur audiovisuel motivées par la valeur culturelle perçue de ce secteur. Comme dans les sous-sections précédentes, nous analyserons la justification économique des subventions dans ces cas et l'existence d'autres mesures possibles.

1. DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL

Les dirigeants des pays en développement considèrent souvent les subventions comme un instrument utile pour développer certaines industries, c'est-à-dire, dans ce contexte, certaines activités dans les secteurs agricole et manufacturier ou dans le secteur des services. Cet objectif a souvent été lié à l'argument des industries naissantes, c'est-à-dire à l'idée que, face à des pays plus développés, les pays moins avancés ne peuvent pas développer de nouvelles industries sans intervention de l'État. On a fait valoir que bon nombre des pays aujourd'hui industrialisés ont appliqué avec succès des politiques de promotion des industries naissantes aux premiers stades de leur développement. La littérature a aussi accordé une grande attention au rôle de l'intervention de l'État dans la réussite industrielle de l'Asie de l'Est. Les critiques soutiennent que les résultats les plus spectaculaires sur le plan du développement sont liés à une politique de laisser-faire, réduisant au minimum l'intervention de l'État. Nous passerons en revue ici la littérature pertinente et donnerons des exemples illustrant les deux faces de l'argument.

a) Stratégies de développement, politique industrielle et subventions

L'approche du développement industriel soutenu par l'État et les préférences pour certains instruments de politique générale ont évolué dans le temps par suite de l'évolution de la réflexion sur le développement et de l'environnement extérieur. Les idées sur les liens entre le commerce, le développement et le rôle de l'État ont beaucoup changé dans l'après-guerre, sous l'influence notamment des expériences nationales.⁴²

Dans les années 50 et au début des années 60, le développement était synonyme d'industrialisation et le remplacement des importations était considéré comme la voie vers l'industrialisation. L'idée qu'un marché plus ou moins libre ne résoudrait pas le problème du développement était largement admise. On pensait à l'époque qu'une planification détaillée à grande échelle était l'instrument approprié, alors que les données nécessaires faisaient largement défaut et que l'on ne comprenait pas très bien les notions de planification et de croissance. L'accent était mis sur la formation de capital comme principale source de croissance. Comme la plupart des biens d'équipement devaient être importés, la surévaluation des taux de change était considérée comme un moyen d'encourager l'investissement. Mais cette surévaluation provoquait des problèmes de balance des paiements, auxquels les pays faisaient face par diverses mesures de restriction des échanges. En général, une protection était accordée principalement pour les biens de consommation mais, dans certains grands pays, la production de biens d'équipement était encouragée par la restriction des importations et par des subventions directes.⁴³

L'expérience des années 50 et du début des années 60, période parfois considérée comme phase facile du remplacement des importations, a suscité de grands espoirs parmi les économistes et les dirigeants nationaux. Par rapport à l'avant-guerre, les taux d'investissement et de croissance augmentaient, de même que la part de l'industrie manufacturière dans le PIB. L'espérance de vie à la naissance et les taux d'alphabétisation progressaient et l'infrastructure se développait. Mais, dans les années 60, des distorsions sont apparues de plus

⁴² Voir Winters (2000), Bruton (1998).

⁴³ Voir Bruton (1998).

en plus nettement. L'agriculture était pénalisée. Les exportations l'étaient aussi. Le chômage était important et, chose surprenante, le capital était sous-utilisé. Ces distorsions ont été très bien documentées dans deux grandes séries de monographies publiées vers 1970.⁴⁴ Dans le même temps, les premières estimations de la croissance totale de la productivité des facteurs, ont révélé qu'il y avait très peu d'amélioration, voire aucune, dans les pays en développement. Il est aussi apparu que la pauvreté ne diminuait pas de manière significative.

Dès 1970, les économistes avaient commencé à avoir des doutes au sujet du remplacement des importations comme stratégie de développement. Ces doutes étaient alimentés non seulement par les faits, mais aussi par l'évolution de la théorie économique. Alors que la théorie de l'optimum de second rang avait apporté une justification intellectuelle au remplacement des importations, la théorie générale des distorsions, qui l'affinait, renforçait les arguments en faveur de la libéralisation des échanges. D'après la théorie de l'optimum de second rang, les avantages de la libéralisation du commerce ne pouvaient pas être garantis dans un monde marqué par des distorsions. La théorie générale des distorsions a développé cet argument en montrant que la politique commerciale n'est généralement pas un optimum de premier rang, ni de second rang, mais de énième rang. La stratégie de remplacement des importations a aussi été contestée par Robert Baldwin dans sa fameuse étude de 1969, intitulée "The case against infant industry protection" où il démontre de manière convaincante que les droits de douane visant à protéger les industries naissantes ont non seulement des effets de distorsion sur la consommation, mais encore ils ne corrigent pas forcément les défaillances du marché auxquelles ils sont censés remédier et ils peuvent même entraîner une diminution du bien-être social. Si, par exemple, l'acquisition du niveau de connaissance socialement optimal requiert des dépenses directes, l'imposition de droits de douane ne garantit pas que ces dépenses socialement optimales seront effectuées. Baldwin a expliqué aussi que, pour remédier aux problèmes particuliers des industries naissantes, il faut des mesures beaucoup plus directes et sélectives que des droits à l'importation généraux.

Les doutes sur la stratégie de remplacement des importations ont été alimentés aussi par la progression exceptionnelle des exportations et de la croissance de la République de Corée et du Taipei chinois dans les années 60. Ces deux pays avaient radicalement changé de politique à la fin des années 50 et au début des années 60, ce qui avait encouragé les entreprises à exporter. Ils avaient l'un et l'autre unifié leur taux de change, dévalué leur monnaie et mis en place des incitations à l'exportation. Ces mesures visaient à faire en sorte que les producteurs ne soient plus rémunérés essentiellement pour vendre sur le marché intérieur: les revenus tirés de l'exportation sont devenus au moins aussi attractifs grâce à l'élimination du biais anti-exportation inhérent aux politiques de remplacement des importations. Au départ, ces stratégies étaient considérées comme un moyen de promouvoir les exportations avec une intervention limitée de l'État. Mais ce point de vue n'a pas tardé à être contesté. Il est maintenant largement admis qu'en République de Corée et au Taipei chinois, ainsi qu'au Japon, les gouvernements ont encouragé de manière intensive certains secteurs. La question de savoir si la promotion des exportations et les interventions de politique commerciale ont joué un rôle crucial dans le "miracle de est-asiatique" reste ouverte.⁴⁵ Il est clair, cependant que les circonstances qui ont permis le succès de la République de Corée et du Taipei chinois n'étaient pas typiques. Les instruments de politique employés étaient généralement les mêmes qu'ailleurs, notamment les contingents et les licences d'importation, les subventions à l'exportation, la propriété d'État et les exonérations fiscales. Mais les modalités de mise en œuvre et de suivi des politiques commerciales étaient différentes. Les dirigeants politiques, qui disposaient d'assises solides, avaient la ferme volonté d'obtenir de bons résultats économiques et les relations entre les pouvoirs publics et les entreprises étaient très inhabituelles. En République de Corée, il était frappant de voir à quel point les priorités et les ressources de l'État s'articulaient autour des résultats à l'exportation.⁴⁶

Les leçons tirées de l'expérience en matière de remplacement des importations et certains des enseignements dégagés de l'expérience de promotion des exportations de la République de Corée et du Taipei chinois ont contribué à l'apparition, dans les années 80, d'une nouvelle stratégie fondée sur l'orientation vers l'extérieur,

⁴⁴ Voir Balassa et collaborateurs (1971) et Little et al. (1970).

⁴⁵ Voir l'analyse détaillée figurant dans Noland et Pack (2003).

⁴⁶ Voir Noland et Pack (2003), Bruton (1998) et Rodrik (1993).

avec un engagement minimum de l'État.⁴⁷ L'accent mis sur les exportations en tant que moteur de la croissance était le résultat des expériences asiatiques, tandis que le fort scepticisme à l'égard de l'intervention de l'État a été inspiré en grande partie par les expériences de remplacement des importations. Les travaux d'Anne Krueger sur la recherche de rente et les difficultés liées à la mise en œuvre de politiques complexes ont renforcé l'idée que les défaillances de l'État étaient plus probables que les défaillances du marché et qu'un mécanisme de marché efficace apparaîtrait naturellement si les distorsions induites par les politiques étaient supprimées. Au cours des années 80, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont fermement préconisé l'adoption d'une stratégie d'orientation vers l'extérieur.

Dans le cadre de cette stratégie, la suspicion à l'égard des interventions de politique commerciale ciblées était due à un scepticisme général quant à la capacité des gouvernements d'appliquer des politiques appropriées. La plupart des partisans de l'orientation vers l'extérieur s'accordaient à dire que certaines défaillances du marché justifiaient une intervention temporaire, mais ils soulignaient qu'il était difficile de détecter et quantifier l'externalité, d'identifier l'intervention appropriée et d'empêcher le détournement des politiques, comme autant de raisons de ne pas intervenir. Ce scepticisme était lui-même fondé en grande partie sur des données peu rigoureuses et des faits anecdotiques.

Au cours des années 90, la stratégie d'orientation vers l'extérieur a fait l'objet de critiques de plus en plus vives. Les résultats décevants de l'Amérique latine et de l'Afrique, les performances peu satisfaisantes des économies en transition et la crise financière en Asie ont amené à se demander si cette stratégie pouvait promouvoir le développement. Les travaux empiriques sur les effets bénéfiques de l'ouverture sur la croissance ont d'abord paru prometteurs, mais ils ont été contestés récemment pour des raisons méthodologiques.⁴⁸ De plus, il y a eu un regain d'intérêt pour les liens entre les réformes commerciales, l'inégalité et la pauvreté et les résultats ont confirmé qu'on ne pouvait pas tirer de conclusion générale simple sur la relation entre la libéralisation du commerce et la pauvreté.⁴⁹ Les débats sur l'interprétation des leçons tirées de l'expérience de l'Asie de l'Est se sont intensifiés.⁵⁰ De plus, l'idée que les gouvernements n'ont généralement pas la capacité de mettre en œuvre des politiques commerciales a été remise en question.⁵¹

Dans ce contexte de doutes croissants, de nouvelles stratégies ont tardé à se profiler. On peut cependant identifier plusieurs tendances. Premièrement, les accords commerciaux multilatéraux, régionaux et bilatéraux imposent davantage de disciplines aux instruments de politique commerciale traditionnels. Les droits de douane sont abaissés progressivement, les contingents sont généralement interdits et les subventions sont soumises à des disciplines. Les gouvernements utilisent de plus en plus de nouveaux outils de politique commerciale, notamment des mesures pour promouvoir les exportations et attirer l'IED.⁵² Deuxièmement, l'attention s'est progressivement déplacée des politiques d'importation vers les politiques d'exportation. Par exemple, après avoir mis l'accent sur le cadre d'incitations lié au régime tarifaire, la Banque mondiale a préconisé la suppression des obstacles politiques et autres qui empêchent les producteurs de tirer parti des nouvelles possibilités offertes par le marché, comme en témoignent les études diagnostiques sur l'intégration du commerce du Cadre intégré. Troisièmement, l'importance primordiale des institutions et de l'apprentissage a été reconnue, ce qui a des répercussions sur la conception des politiques de développement industriel. Enfin, les économistes sont plus nuancés et plus prudents qu'auparavant en matière de conseils de politique générale. Et surtout, l'approche de la formule "unique pour tous" a été abandonnée. Les effets des mesures commerciales et industrielles spécifiques sur la croissance et la pauvreté doivent être mieux compris.⁵³

⁴⁷ La stratégie de développement fondée sur l'orientation vers l'extérieur est parfois qualifiée de "nouvelle orthodoxie" ou de "consensus de Washington".

⁴⁸ Voir Hallak et Levinsohn (2004).

⁴⁹ Voir Winters et al. (2004).

⁵⁰ Voir Noland et Pack (2003).

⁵¹ Voir Rodrik (1995).

⁵² Voir Melo (2001).

⁵³ Voir Hallak et Levinsohn (2004). En outre, étant donné le caractère complexe et ambigu des effets de certaines interventions, il est recommandé d'effectuer des études d'impact minutieuses avant de procéder à des réformes commerciales. Ces études peuvent aider à élaborer des mesures complémentaires et compensatoires.

Il subsiste des divergences de vues importantes sur le rôle des pouvoirs publics dans les stratégies de développement industriel. Bien que l'on ait reconnu la nécessité, dans certains cas, d'interventions publiques et de politiques industrielles proactives, la Banque mondiale se méfie toujours de la sélection directe par l'État des secteurs prometteurs et préfère l'utilisation de mécanismes indirects pour promouvoir le progrès technique, en attirant l'IED et en développant les capacités technologiques locales.⁵⁴ Dans le même temps, un nouveau courant de littérature explore de nouvelles approches de la politique industrielle qui tiennent compte des arguments classiques contre l'intervention. L'une de ces approches met l'accent sur les externalités informationnelles qu'implique la découverte de la structure des coûts d'une économie et sur les externalités de coordination en présence d'économies d'échelle, et considère la politique industrielle comme un processus de découverte dans lequel les entreprises et les pouvoirs publics s'informent des coûts et des possibilités sous-jacents et entreprennent une coordination stratégique.⁵⁵ Une autre approche souligne le rôle des changements récents dans le mécanisme institutionnel du commerce international, tels que l'apparition de réseaux de producteurs et d'acheteurs, et considère les négociations avec les entreprises multinationales comme l'élément central de la politique industrielle.⁵⁶

b) Arguments en faveur de la promotion industrielle

Comme on l'a indiqué plus haut dans la section C, les économistes considèrent que l'intervention de l'État est justifiée par l'existence de défaillances du marché. Avec une concurrence parfaite, des petites entreprises et des marchés fonctionnant bien, les prix donnent aux producteurs les signaux appropriés pour assurer la répartition efficace des ressources. Le soutien de l'État fait que, dans un secteur, les ressources sont utilisées au-delà de l'optimum, surtout si une partie de la production subventionnée est exportée et contribue à la détérioration des termes de l'échange. En présence de défaillances du marché, la théorie générale de l'optimum de second rang s'applique. Cette théorie dit que, pour chaque distorsion du marché, il existe une intervention optimale qui s'attaque directement à cette distorsion sans créer de distorsions supplémentaires. Si, pour une raison quelconque, le gouvernement ne peut recourir à la mesure corrective optimale, il peut prendre d'autres mesures qui s'attaquent indirectement à la distorsion. En général, les subventions accordées à une branche de production dans son ensemble ne traitent pas les distorsions de manière ciblée et ne sont donc pas optimales. Par conséquent, pour chaque imperfection du marché, il faut examiner si des subventions à la production ou à l'exportation amélioreraient l'efficacité, mais aussi s'il existe d'autres mesures permettant d'obtenir une efficacité encore plus grande.⁵⁷

Les principaux arguments avancés pour justifier des interventions gouvernementales sélectives dans les pays en développement invoquent les problèmes d'information et de coordination. Les obstacles informationnels à l'entrée et les retombées de l'apprentissage parmi les producteurs sont à l'origine de la variante la plus connue de l'argument classique des industries naissantes. Il en est ainsi lorsque les gains de productivité résultant de l'apprentissage par la pratique reviennent partie à des entreprises autres que celle qui effectue effectivement les opérations de fabrication. Plus récemment, les retombées de l'apprentissage portant sur l'adéquation des conditions locales pour la production ont suscité une attention considérable en rapport avec la diversification. Les problèmes d'information auxquels se heurtent les consommateurs ont aussi fourni des arguments en faveur des interventions visant à soutenir les industries naissantes. Si les consommateurs ont des informations imparfaites sur des produits étrangers, l'investissement réalisé par une entreprise pour établir sa réputation profitera à d'autres.⁵⁸ Enfin, les problèmes d'information auxquels les prêteurs sont confrontés sur les marchés financiers ont joué un rôle important dans le débat sur les industries naissantes. En raison des asymétries de l'information, les marchés boursiers financent peu les nouveaux investissements. Les mécanismes de crédit sont alors le principal moyen de mobiliser des capitaux. Mais les marchés du crédit sont souvent caractérisés par un rationnement.⁵⁹

⁵⁴ Voir de Ferranti et al. (2002).

⁵⁵ Voir Hausmann et Rodrik (2003) et Rodrik (2004).

⁵⁶ Voir Pack et Saggi (2006).

⁵⁷ Voir Grossman (1990).

⁵⁸ Voir, par exemple, Grossman et Horn (1988).

⁵⁹ Voir Banque mondiale (1993).

Des problèmes de coordination susceptibles de justifier une intervention peuvent résulter de l'existence d'investissements interdépendants due à des liaisons verticales, à des économies d'échelle importantes et à des restrictions au commerce. L'entrée d'un nouveau producteur peut être entravée par l'absence d'acheteur ou de producteur à bas coût pour un intrant important.⁶⁰ Plus généralement, les marchés jouent un rôle central dans la coordination des activités économiques par le biais du système des prix. Mais l'information est aussi communiquée aux agents économiques par diverses autres institutions qui sont relativement bien développées dans les pays riches. Les arrangements institutionnels pour la coopération et l'échange d'informations sont généralement plus faibles dans les pays en développement que dans les pays développés. De ce fait, les gouvernements peuvent avoir un plus grand rôle à jouer pour créer des institutions et faciliter la coordination.⁶¹

D'autres arguments en faveur d'interventions de politique industrielle sélectives ont été pris en considération, même s'ils sont moins spécifiques au développement. Ils ont trait à des situations dans lesquelles la recherche-développement génère des retombées de savoir ou dans lesquelles une concurrence imparfaite permet aux gouvernements de poursuivre une politique commerciale stratégique. Ces cas sont examinés plus loin dans la sous-section 2.

À la fin du XVIII^e siècle, les premiers partisans de l'argument des industries naissantes ont souligné que les coûts de production des industries nouvellement établies dans un pays ont des chances d'être plus élevés au départ que ceux des producteurs étrangers du même produit établis de longue date, qui possèdent une expérience et des compétences plus vastes. Toutefois, ce fait ne justifierait pas à lui seul une intervention des pouvoirs publics à des fins d'efficacité. Si l'on s'attend à ce que les coûts diminuent suffisamment pendant la période d'apprentissage pour générer un excédent de recettes par rapport aux coûts après un délai raisonnable, les entreprises devraient être en mesure de lever sur le marché des capitaux les fonds dont elles ont besoin pour couvrir les pertes subies pendant la période d'apprentissage. Si elles n'y parviennent pas, c'est probablement à cause d'une défaillance du marché des capitaux, comme nous le verrons plus loin.

L'argument des industries naissantes doit se fonder sur l'existence de retombées de savoir ou d'externalités associées au processus d'apprentissage.⁶² L'argument théorique en faveur d'une intervention de l'État lorsque l'apprentissage par la pratique donne lieu à des retombées de savoir est assez simple. Ces retombées se produisent lorsque le nouveau producteur, qui supporte des coûts pour découvrir la meilleure manière de produire un produit donné, n'est pas en mesure de s'approprier tous les gains de productivité générés ainsi. Si des concurrents potentiels ont librement accès à l'information, la concurrence fera monter les prix des facteurs ou fera baisser le prix du produit au point que l'entreprise initiale ne pourra pas recouvrer entièrement ses coûts. Sans intervention de l'État, les entrepreneurs ne seront pas suffisamment incités à investir dans l'acquisition de connaissances. Lorsque les coûts de production marginaux privés sont supérieurs aux coûts marginaux sociaux, parce que d'autres entreprises profitent de la production d'une entreprise donnée, une subvention à la production est alors l'instrument de politique générale approprié. Les mesures commerciales sont la deuxième option, car elles encouragent l'apprentissage mais elles produisent aussi un effet négatif sur le volume du commerce.⁶³

Une variante de cet argument s'applique spécifiquement aux exportations.⁶⁴ En présence de retombées de "l'apprentissage par l'exportation", les producteurs seront réticents à commencer d'exporter sans intervention de l'État. Une subvention à l'exportation accordée aux premiers exportateurs peut améliorer les résultats du marché. Sans parler des subventions directes à l'exportation, cet argument a été utilisé pour justifier des programmes visant à subventionner et coordonner la prospection de marchés étrangers.⁶⁵ On trouvera des exemples de telles mesures dans l'encadré 6.

⁶⁰ Lall (2002).

⁶¹ Voir Banque mondiale (1993).

⁶² Voir Noland et Pack (2003) pour une liste des externalités liées au processus d'apprentissage.

⁶³ Voir Grossman (1990).

⁶⁴ Voir Panagariya (2000).

⁶⁵ Voir Rodriguez-Clare (2004).

Encadré 6: L'aide à l'exportation dans les pays Membres de l'OMC

Les gouvernements fournissent une aide aux exportateurs en soutenant les activités liées à la facilitation des exportations, à l'information, à la création d'une image de marque et à la participation aux foires commerciales. Dans les pays industrialisés, une aide à l'exportation est accordée depuis longtemps aux entreprises, mais l'offre de services de soutien a augmenté considérablement depuis les années 70.¹ Les institutions chargées de développer et de gérer le système de promotion des exportations varient d'un pays à l'autre; elles font intervenir les pouvoirs publics, des organismes privés ou une combinaison des deux. Les activités d'aide à l'exportation peuvent être classées en deux catégories: celles qui consistent à fournir aux exportateurs nationaux potentiels des renseignements sur les débouchés et celles qui consistent à fournir aux importateurs étrangers potentiels des renseignements sur les produits et les producteurs nationaux. La nécessité d'une intervention des pouvoirs publics sous la forme d'une aide à l'exportation a été justifiée par les retombées de l'information entre les premiers exportateurs et les autres exportateurs potentiels.²

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des activités de promotion des exportations menées par les gouvernements des pays Membres de l'OMC, d'après les renseignements fournis dans les rapports d'évaluation des politiques commerciales établis entre janvier 2004 et octobre 2005.³ Les bureaux commerciaux indiqués dans le tableau sont uniquement ceux qui sont expressément désignés comme des succursales d'organismes de promotion des exportations. Les ambassades et les consulats qui offrent les services de bureaux commerciaux à l'étranger ne sont pas pris en compte.⁴

Politiques de promotion des exportations des Membres de l'OMC

Membres de l'OMC	
Information et aide destinées aux exportateurs potentiels	
Activités locales: information	
centres d'information	Équateur, Philippines, République de Corée, Suisse
établissement et gestion d'une banque de données commerciales	Nigéria, Philippines, Suriname, Tunisie
Activités locales: assistance	
contrôle de la qualité, certification, etc.	Brésil, République de Guinée, Trinité-et-Tobago
portail commercial en ligne	Burkina Faso, Jamaïque, Paraguay
formation	Brésil, Burkina Faso, Équateur, Jamaïque, Nigéria, Tunisie
assistance administrative	Égypte
aide à la conception de produits et autres services de conseil	Japon, Nigéria, Sri Lanka, Suisse
Activités à l'étranger	
études de marchés/identification des possibilités commerciales	Belize, Brésil, Burkina Faso, Égypte, Jamaïque, Japon, Mongolie, Nigéria, Paraguay, Singapour, Sri Lanka, Suisse, Suriname, Trinité-et-Tobago, Tunisie
bureaux commerciaux	Équateur, Jamaïque, Singapour
Information à l'intention des importateurs potentiels à l'étranger	
Activités locales	
organisation de foires et d'expositions nationales	Belize, République de Corée, République de Guinée, Suriname, Tunisie
Activités à l'étranger	
soutien de la participation des exportateurs à des foires et expositions à l'étranger	Belize, Brésil, Burkina Faso, Japon, Nigéria, Philippines, République de Corée, Suisse, Trinité-et-Tobago
représentation des exportateurs dans les foires et expositions à l'étranger	Jamaïque, Suisse, Suriname
participation à des missions commerciales	Burkina Faso, Nigéria, République de Corée
publicité à l'étranger/création d'une image de marque	Belize, Brésil, Égypte, Jamaïque, Nigéria, République de Corée, Suisse, Suriname, Trinité-et-Tobago, Tunisie

¹ Seringhaus et Botschen (1991).

² Voir, par exemple, Aitken et al. (1997).

³ Voir l'encadré 17 pour une explication du mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC. Les rapports d'évaluation des politiques commerciales utilisent l'expression "promotion des exportations" plutôt que l'expression "aide à l'exportation" dans le contexte examiné ici. Cette dernière est employée dans cet encadré pour établir une distinction entre les activités examinées ici et l'expression plus générale de "stratégie de promotion des exportations", employée dans le reste du rapport.

⁴ Voir Rosen (2005).

Source: Rapports d'examen des politiques commerciales publiés entre janvier 2004 et octobre 2005, concernant les 29 Membres de l'OMC suivants: Belize, Bénin, Brésil, Burkina Faso, Communautés européennes, Égypte, Équateur, États-Unis, Gambie, Jamaïque, Japon, Liechtenstein, Mali, Mongolie, Nigéria, Norvège, Paraguay, Philippines, Qatar, République de Corée, République de Guinée, Rwanda, Sierra Leone, Singapour, Sri Lanka, Suisse, Suriname, Trinité-et-Tobago et Tunisie. Aucun programme explicite de promotion des exportations n'a été signalé pour les Communautés européennes, les États-Unis, la Gambie, le Mali, le Qatar et la Sierra Leone. Le Rwanda n'a établi aucun mécanisme de promotion des exportations.

La controverse au sujet de cette variante de l'argument des industries naissantes porte moins sur des questions d'analyse que sur des questions empiriques et pratiques dont l'une a trait à la fréquence de ce genre de situations. On suppose souvent que les retombées de l'apprentissage par la pratique sont très répandues, mais les éléments dont on dispose sont relativement rares et ne donnent pas une image très claire. Il ressort des quelques travaux portant sur l'évaluation des effets d'apprentissage que l'importance de ces retombées peut varier d'une branche d'activité à l'autre. Il est établi que l'apprentissage a des retombées dans la construction de centrales nucléaires, la production de turbines éoliennes, la production de diverses puces électroniques et l'industrie de transformation chimique.⁶⁶ Par contre, il ressort de certaines données qu'il n'y a eu aucune ou pratiquement aucune retombée dans la sidérurgie japonaise dans les années 50 et 60 et dans les chantiers navals aux États-Unis.⁶⁷ Une autre étude empirique, portant sur l'apprentissage par la pratique dans l'industrie américaine de la rayonne à ses débuts, indique que la capacité de tirer parti de l'apprentissage d'autres entreprises peut varier considérablement d'une entreprise à l'autre.⁶⁸ Les données concernant les pays moins avancés sont encore plus difficiles à interpréter. Après avoir étudié les travaux de recherche concernant ces pays, Bell et al. (1984) n'ont trouvé que peu d'éléments étayant l'idée que les entreprises se lançant dans une nouvelle activité peuvent profiter gratuitement de l'expérience des autres entreprises, tandis que, dans une étude analogue mais plus récente, Tybout (2000) a noté que le cas le mieux documenté de retombées dans les pays moins avancés est celui de la révolution verte dans l'agriculture indienne.

Il existe quelques données économétriques sur les retombées informationnelles des exportations. En utilisant des données relatives à 2 104 usines mexicaines couvrant la période 1986-1990, Aitken et al. (1997) ont examiné si l'implantation à proximité d'exportateurs augmente la probabilité d'exporter. Ils ont constaté qu'il existe une corrélation positive entre la probabilité d'exporter pour une entreprise nationale et son implantation à proximité d'autres exportateurs, mais seulement si ces derniers sont des multinationales. En conséquence, les auteurs soulignent l'importance de la présence d'entreprises multinationales dans les zones franches industrielles. Clerides et al. (1998) constatent qu'il existe une corrélation négative entre le coût de la pénétration de marchés étrangers et le nombre d'entreprises qui l'ont déjà fait. Toutefois, Bernard et Jensen (2004) ne trouvent aucun élément prouvant l'existence de retombées des exportations. Ils observent en outre que la promotion des exportations par l'État n'a pas d'effet sur les exportations.

Le deuxième sujet de controverse concerne la faisabilité des interventions de l'État sur les plans administratif et budgétaire, les besoins en informations qu'elles impliquent et les conséquences qui en découlent en termes d'économie politique. Les recherches théoriques et empiriques récentes sur la politique de développement industriel ont mis l'accent sur une défaillance du marché légèrement différente. Il s'agit des externalités informationnelles de la découverte, par les entreprises, de nouvelles possibilités d'investissement rentable.⁶⁹ Dans les économies ouvertes, celles-ci seraient associées presque naturellement à des produits d'exportation. La diversification et la découverte de nouvelles possibilités de production ou d'exportation rentables sont étroitement liées au développement. Les travaux empiriques d'Imbs et Wacziarg (2003) montrent que la relation entre diversification et développement a la forme d'un U inversé. La diversification augmente tout d'abord avec le développement, mais il arrive un moment, relativement tard dans le processus de développement, où

⁶⁶ Voir Zimmerman (1982), Hansen et al. (2003), Neij et al. (2003), Irwin et Klenow (1994), Gruber (1998) et Lieberman (1984).

⁶⁷ Ohashi (2004) constate qu'il y a eu peu de retombées de savoir intra-industrie dans la sidérurgie japonaise dans les années 50 et 60, tandis que Thornton et Thompson (2001) constatent d'importants effets d'apprentissage, mais peu de retombées dans les chantiers navals aux États-Unis.

⁶⁸ Voir Jarmin (1994).

⁶⁹ Voir Hausmann et Rodrik (2003).

les pays recommencent à se spécialiser. On ne sait pas très bien si l'activité de découverte coïncide simplement avec la croissance économique ou si c'est un moteur de la croissance ultérieure.⁷⁰ Il existe aussi de nombreux ouvrages spécialisés qui soulignent les avantages de la diversification des exportations.⁷¹

La diversification de la structure de la production et des exportations suppose que l'on sache ce que l'on est apte à produire, ce qui passe par la "découverte" de la structure des coûts de l'économie. Les producteurs doivent expérimenter de nouvelles gammes de produits. Ils doivent découvrir si ce sont des fleurs coupées, des ballons de football ou des logiciels qu'ils peuvent produire à bas coût. Cette activité a une grande valeur sociale, mais le problème est que l'entrepreneur qui fait la découverte ne peut s'en approprier qu'une petite partie. S'il échoue, il supporte intégralement le coût de son échec. S'il réussit, d'autres le suivront et il lui faudra partager la valeur de sa découverte. Il importe de faire la distinction entre la découverte telle qu'elle est définie ici et l'innovation ou la recherche-développement. Il s'agit ici non pas d'inventer de nouveaux produits ou de nouveaux procédés, mais de "découvrir" qu'un produit donné, déjà bien établi sur les marchés mondiaux, peut être produit sur place à bas coût.⁷² Cela implique généralement un certain "bricolage" technologique pour adapter la technologie étrangère aux conditions nationales.⁷³

En présence d'externalités informationnelles du type qui vient d'être décrit, le laisser-faire aboutit à une "découverte" insuffisante; les pouvoirs publics doivent alors jouer un double rôle. Ils doivent encourager l'entrepreneuriat et l'investissement dans de nouvelles activités *ex-ante*, mais imposer des disciplines et arrêter les activités non productives *ex-post*. La comparaison des divers types d'interventions donne à penser que la protection commerciale n'est pas une manière efficace de promouvoir la découverte indépendante, tandis que les subventions à l'exportation et les prêts et garanties de l'État ont à la fois des avantages et des coûts.⁷⁴ Les premières augmentent les dividendes du succès, tandis que les seconds atténuent les pertes en cas d'échec. Les subventions à l'exportation ne font pas de distinction entre les innovateurs et les imitateurs, tandis que les prêts et garanties de l'État font une telle distinction. Mais ils faussent l'évaluation des risques.

Hausmann et Rodrik (2003) fournissent des données empiriques indirectes à l'appui de l'argument selon lequel l'insuffisance des incitations à investir pour apprendre ce que l'on est apte à produire empêche le développement d'activités non traditionnelles. Ils présentent des éléments tirés de la littérature sur le commerce international, le transfert de technologie et l'histoire économique étayant trois propositions distinctes. La première est qu'il existe une grande part d'incertitude sur ce qu'un pays sera apte à bien produire, en dehors des grands agrégats comme les "produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre". Deuxièmement, l'importation de technologies toutes prêtes soulève des difficultés considérables et il faut faire beaucoup d'efforts au niveau national pour réussir à les adapter aux conditions locales. Troisièmement, une fois que les deux premières difficultés sont surmontées, l'imitation se développe souvent rapidement, ce qui prive les premiers producteurs de leur rente.

Les problèmes d'information auxquels se heurtent les consommateurs ont aussi servi d'argument en faveur d'une intervention pour soutenir les industries naissantes. Si les pionniers d'une industrie ont déjà établi leur réputation parmi les consommateurs, les concurrents potentiels offrant des produits de qualité similaire à des prix similaires ou même plus bas risquent de ne pas pouvoir pénétrer le marché. L'argument selon lequel les obstacles à l'information peuvent empêcher une entrée efficace sur le marché semble pertinent pour un certain nombre d'activités manufacturières et de services.⁷⁵ En fonction de leurs hypothèses de départ, différentes analyses ont des implications très différentes en termes de politiques. Si l'on part de l'hypothèse que les entreprises ne choisissent pas le niveau de qualité de leurs produits, on peut démontrer que les subventions améliorent le

⁷⁰ Sur ce dernier point, voir Klinger et Lederman (2004).

⁷¹ Voir dans Helleiner (2002) l'introduction de G.K. Helleiner.

⁷² Voir Hausmann et Rodrik (2003) et Hoff (1997).

⁷³ Dans leur analyse du transfert de technologie, Evenson et Westphal (1995) citent parmi les adaptations les "efforts technologiques pour le contrôle des matières premières, le contrôle de la qualité des produits et des procédés, la programmation de la production, la réparation et l'entretien, la modification de la gamme des produits, etc."

⁷⁴ Voir Hausmann et Rodrik (2003).

⁷⁵ Voir Grossman et Horn (1988).

bien-être national.⁷⁶ Mais si l'on suppose que les entreprises peuvent choisir les caractéristiques de leurs produits, les subventions à la production, qui influent uniquement sur le prix que l'entreprise reçoit pour son produit, ne remédieront pas aux défaillances du marché. Cela tient à ce que les subventions récompensent de la même façon les entreprises réputées et les entreprises peu scrupuleuses et ne modifient pas les incitations qui leur sont offertes dans le choix entre ces stratégies. Dans ce cas, il serait préférable d'appliquer des mesures qui offrent une incitation différenciée à produire des produits de meilleure qualité, telles que des normes minimales de qualité.

Les défaillances de la coordination ont longtemps été considérées comme un argument en faveur de l'intervention de l'État.⁷⁷ Des recherches récentes donnent à penser que le manque de coordination dans l'adoption des mesures nécessaires pour accroître la productivité d'un secteur entier peut sérieusement entraver le développement, en empêchant l'émergence d'activités dans lesquelles les externalités locales sectorielles sont importantes.⁷⁸ Comme les décisions de production et d'investissement en amont et en aval sont souvent interdépendantes l'absence de coordination peut empêcher le développement de nouvelles activités rentables. La construction d'un aéroport dans une région dépourvue d'hôtels n'aura pas pour effet de générer du trafic, mais la création d'hôtels en l'absence d'aéroport régional peut ne pas être rentable non plus. De même, un grand projet d'irrigation ne sera pas rentable si seules quelques exploitations utilisent des technologies modernes, mais l'utilisation de ces technologies n'est rentable que s'il y a une irrigation adéquate.⁷⁹ Deux conditions sont nécessaires pour qu'il y ait une défaillance de la coordination: les nouvelles activités doivent impliquer des économies d'échelle et certains des intrants ne doivent pas pouvoir faire l'objet d'échanges ou doivent exiger une proximité géographique.⁸⁰ Dans certaines circonstances, la coordination peut être assurée sans intervention de l'État, mais, dans d'autres, l'État peut être appelé à jouer un rôle.

L'octroi de subventions à la production n'est pas l'intervention la plus efficace en présence de défaillances de la coordination. De telles subventions ne sont pas nécessaires dans la mesure où tous les investissements, s'ils sont effectués, sont rentables. L'intervention de l'État a pour but de faire en sorte que tous les investissements connexes soient réalisés. Cela peut être assuré par une coordination pure ou au moyen de programmes de subventions ex-ante. Les subventions ex-ante consistent, par exemple, en garanties des investissements ou en renflouements implicites. L'un des problèmes qui se pose est que les mesures de ce genre induisent un risque moral et peuvent donner lieu à des abus.⁸¹ On notera que, comme toutes les branches d'activité ont en principe des caractéristiques qui permettent la création de grappes, mais nombre d'entre elles peuvent aussi opérer en l'absence de grappes, la politique appropriée devrait être ciblée non pas sur des secteurs particuliers, mais sur l'activité ou la technologie qui aidera à remédier à la défaillance de la coordination.

Bien souvent, les imperfections du marché des capitaux sont considérées comme un obstacle au développement industriel. Les marchés des capitaux jouent un rôle crucial dans le processus de lancement d'une nouvelle activité industrielle. Ils interviennent tout d'abord dans l'une des versions de l'argument des industries naissantes: en présence d'apprentissage par la pratique, un producteur qui pourrait réaliser des bénéfices à long terme risque de ne pas pouvoir entrer sur le marché car, pendant les premières années, les coûts sont plus élevés que ceux des entreprises en place. Au fil des années, les bénéfices couvriront les pertes initiales, mais en l'absence de marchés des capitaux fonctionnant bien, le producteur ne pourra pas se procurer les fonds dont il a besoin. La théorie économique dit que, dans ce cas, la meilleure solution est de corriger directement les imperfections du marché du crédit. Par exemple, l'injection de fonds propres par le biais de sociétés de capital-risque serait préférable à une protection ou à des subventions à la production.⁸²

⁷⁶ Voir Bagwell et Staiger (1988) ou Mayer (1984).

⁷⁷ Voir, par exemple, Banque mondiale (1993).

⁷⁸ Voir Rodriguez-Clare (2005).

⁷⁹ Rodriguez-Clare (2005) fournit plusieurs autres exemples de défaillances de la coordination aux niveaux national et sectoriel.

⁸⁰ Voir Rodrik (1996). La stratégie de développement par grappes repose sur une idée analogue. Voir aussi l'analyse de ces conditions dans Pack et Saggi (2006).

⁸¹ Le risque moral est défini comme étant une modification de comportement induite par l'assurance qui rend l'événement assuré encore plus probable.

⁸² Stiglitz (1993) examine le rôle de l'État sur les marchés financiers.

On a aussi invoqué les imperfections du marché des capitaux pour justifier le crédit et l'assurance-crédit à taux bonifiés, en particulier pour les exportations. L'entrée dans une nouvelle activité industrielle ne peut être efficace que si les producteurs peuvent emprunter des fonds à des taux reflétant le coût social majoré d'une prime raisonnable liée au risque inhérent à la nouvelle activité. Or, les marchés de capitaux sont parmi ceux qui souffrent le plus des problèmes d'information. Ils sont souvent faibles ou inexistants dans les pays en développement où le crédit est souvent rationné et est rarement accordé au plus offrant. Cela tient à ce que les soumissionnaires offrent des promesses, tandis que les prêteurs eux s'intéressent au rendement effectif. Il s'ensuit que les capitaux sont distribués suivant un processus de sélection et d'évaluation qui est très différent de celui qui serait associé à un marché parfait. Si, pour une raison quelconque, le coût privé du capital est supérieur à son coût social, les pouvoirs publics devraient subventionner le crédit. Par contre, si une défaillance de l'information empêche d'évaluer correctement le risque lié aux nouvelles activités, ils devraient subventionner l'assurance-crédit.

Dans de nombreux pays, des organismes publics sont chargés d'aider les entreprises nationales à financer l'exportation de produits et de services sur les marchés internationaux. On peut citer la SACE en Italie, la COFACE en France, l'Ex-Im Bank aux États-Unis, la NEXI au Japon et le système EULER HERMES en Allemagne. Ces organismes accordent, par exemple, une garantie de fonds de roulement (financement avant exportation), une assurance-crédit à l'exportation et des garanties de prêts ou des prêts directs (crédit-acheteur). Souvent, ces activités se traduisent par la fourniture d'une assurance subventionnée des crédits à l'exportation et/ou l'octroi de crédits à des taux d'intérêt bonifiés. On trouvera de plus amples renseignements sur les crédits à l'exportation dans l'encadré 7.

Encadré 7: Arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation

L'Arrangement sur les crédits à l'exportation est entré en vigueur en 1978 sous les auspices de l'OCDE. Il fixe impose des limites concernant les conditions d'octroi des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (par exemple, taux d'intérêt minimums, redevances risque et délais de remboursement maximums) et la fourniture d'une aide liée. Il prévoit des procédures de notification préalable, de consultation, d'échange d'informations et de révision pour les offres de crédit à l'exportation qui constituent des exceptions ou des dérogations aux règles ainsi que pour les offres d'aide liée. Les parties à l'Arrangement sont les suivantes: Australie, Canada, Communauté européenne, États-Unis, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, République de Corée et Suisse.

L'OCDE recueille régulièrement des données sur les activités de crédit à l'exportation des parties à l'Arrangement. Le tableau ci-après fournit des données sur la valeur des transactions couvertes par des crédits à l'exportation à long terme pour les années 1998 à 2003. Il donne aussi des renseignements sur la répartition des crédits à l'exportation entre secteurs pendant la période considérée. Dans la plupart des années, environ 40 pour cent de la valeur totale des transactions ont été alloués aux transports et à l'entreposage, tandis qu'un tiers environ était consacré aux activités liées à l'énergie. Dans le premier cas, la majeure partie des transactions concernait le secteur des transports aériens. Dans le second cas, une grande partie des transactions concernait les centrales au charbon ou au gaz ou les centrales nucléaires et la "fabrication d'énergie". On notera qu'il existe des accords sectoriels distincts concernant les crédits à l'exportation pour les navires, les centrales nucléaires, les aéronefs civils et – pendant une période d'essai allant jusqu'en juin 2007 – les énergies renouvelables et les projets relatifs à l'eau.

Crédits à l'exportation à long terme (plus de cinq ans) par secteur, 1998-2003 (en pourcentage et en millions de dollars)

SECTEUR	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	En pourcentage					
Agriculture	0,4	0,2	0,1	0,6	0,3	1,4
Communications	4,4	3,1	7,8	9,3	10,9	4,4
Construction	0,1	0,6	0,9	1,2	1,3	0,7
Autres services	1,4	1,4	0,9	1,6	2,4	1,5
Production et fourniture d'énergie	22,6	19,9	26,5	10,4	10,0	19,0
Industrie	24,4	14,4	20,4	25,0	27,9	14,6
dont produits chimiques	0,7	2,4	2,6	7,5	4,3	3,4
dont fabrication d'énergie	8,3	3,6	1,8	3,9	4,1	3,1
Pêche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Foresterie	..	..	..	0,1	..	..
Ressources minérales et exploitation minière	6,8	2,3	2,9	6,6	5,2	8,4
Transport et stockage	38,1	55,7	39,0	43,2	39,2	47,6
Distribution d'eau et assainissement	1,0	1,7	0,8	1,4	2,2	0,6
Autres	0,9	0,8	0,7	0,6	0,6	1,8
	En milliards de dollars					
TOTAL	88,6	113,8	121,7	110,4	96,7	100,0

Source: OCDE (2005b).

D'un point de vue théorique, cet argument n'est pas sans ambiguïté. Prenons tout d'abord le cas de l'assurance subventionnée. L'argument en faveur d'une intervention devrait reposer sur l'aversion irrationnelle du risque de la part des assureurs potentiels ou leur surestimation systématique du risque lié aux nouvelles activités. Il reposerait aussi sur l'hypothèse que le gouvernement est mieux à même d'évaluer le risque que le secteur privé. Les économistes ne considèrent pas que cet argument soit très convaincant.⁸³ Même les arguments les plus sophistiqués, expliquant l'absence de marché de l'assurance par l'existence d'un risque moral ou une sélection négative, ne sont pas considérés comme convaincants car les gouvernements ne sont pas réputés avoir d'avantage particulier sur le marché pour faire face aux problèmes d'information.⁸⁴

De même, dans le cas des crédits subventionnés, on a fait valoir qu'à ce jour aucun argument convaincant n'avait été avancé pour justifier ces subventions.⁸⁵ Grossman (1990) examine les interactions du marché susceptibles d'entraîner une divergence entre les taux d'escompte privé et social. Il montre qu'il peut être difficile, sinon impossible, pour un gouvernement de savoir à l'avance s'il faut encourager ou décourager les investissements dans certaines activités nouvelles pour compenser les distorsions résultant des imperfections des marchés de capitaux privés. Il conclut qu'il semble souhaitable d'adopter une politique prudente face aux imperfections supposées du marché des capitaux.

c) Questions de mise en œuvre

Une grande partie du débat sur les mérites des politiques de développement industriel a porté sur la faisabilité administrative et budgétaire des interventions publiques, les besoins en informations qu'elles impliquent et les conséquences qui en découlent sur le plan de l'économie politique. Les économistes s'accordent généralement sur la justification théorique des interventions de l'État en présence de défaillances du marché, comme celles qui sont analysées plus haut, mais ils sont parfois en désaccord sur la pertinence empirique des arguments identifiés. Toutefois, comme on l'a déjà dit, il y a une divergence de vues manifeste sur la question de la faisabilité, qui est étroitement liée aux interprétations divergentes des succès enregistrés en Asie de l'Est et

⁸³ Voir Grossman (1990) et Panagariya (2000).

⁸⁴ Voir Panagariya (2000).

⁸⁵ Voir Panagariya (2000) et Grossman (1990).

d'autres expériences. La présente sous-section examine la question de la faisabilité et la suivante résume le débat sur les leçons à tirer des expériences existantes.

Lall (2002) propose une typologie utile des politiques de promotion des exportations, qui peut être appliquée aux interventions de politique industrielle. Il fait tout d'abord une distinction entre deux catégories de politiques en fonction de la nature de la défaillance du marché qu'elles sont censées corriger. La première catégorie comprend les "politiques permissives", c'est-à-dire celles qui visent à éliminer les distorsions créées par des mesures qui découragent l'exportation ou, plus généralement, le développement de nouvelles activités. Cette catégorie comprend principalement les réformes visant à remédier à la mauvaise gestion et à l'incertitude macro-économiques à rendre les exportations rentables et à minimiser le coût de transaction pour les producteurs. Ces politiques permissives sont peu controversées.

La deuxième catégorie comprend les "politiques positives" visant à surmonter les déficiences structurelles du marché dans la création de nouveaux avantages. Ces politiques ont pour principal objectif d'encourager de nouvelles activités. On peut les subdiviser en interventions fonctionnelles et en interventions sélectives. Les interventions fonctionnelles, qui sont favorables au marché, visent à corriger ses défaillances sans modifier directement la répartition des ressources entre les différentes activités. Il s'agit par exemple, des améliorations de l'infrastructure matérielle, du capital humain ou du fonctionnement des marchés de capitaux, ou de la fourniture d'informations et d'appui technique aux exportateurs potentiels. Les politiques fonctionnelles sont elles aussi relativement peu sujettes à controverse.⁸⁶ Les interventions sélectives sont les plus controversées. Leur but est d'influer sur l'affectation des ressources par l'octroi de subventions ou d'une protection spécifique par l'orientation du crédit, par la création de compétences ou de technologies spécifiques ou par des mesures visant à encourager les grandes entreprises ou à attirer des investisseurs particuliers.

La conception dominante du développement, que l'on qualifie souvent de conception "favorable au marché", reconnaît la nécessité d'interventions permissives et fonctionnelles, mais rejette l'utilisation d'interventions sélectives.⁸⁷ Dans cette optique, seules les défaillances appelant des interventions fonctionnelles devraient être prises en compte. Les défaillances nécessitant des interventions sélectives sont sans importance ou ne peuvent pas être corrigées. En d'autres termes, soit le coût des défaillances sélectives du marché est suffisamment faible pour ne pas avoir d'importance, soit il est inférieur au coût des défaillances de l'État. Ce point de vue a été critiqué d'une part par ceux qui pensent qu'il suffit d'établir les prix au niveau adéquat pour que l'économie atteigne l'optimum et que ni des mesures fonctionnelles ni des mesures sélectives ne sont justifiées, et d'autre part, par ceux qui estiment que les défaillances du marché sont importantes et généralisées et qu'il est possible d'élaborer des mesures correctives efficaces. L'adhésion à ce point de vue implique que l'État a un rôle crucial à jouer, notamment par le biais d'interventions sélectives.⁸⁸

Divers arguments contre les interventions sélectives ont été examinés dans la littérature. Les principaux sont notamment que les pays en développement n'ont pas les compétences administratives requises pour assurer l'efficacité de ces interventions, que les gouvernements ne peuvent pas "choisir les gagnants" et que ces interventions se prêtent à un détournement politique et à la corruption. On trouvera une analyse plus détaillée de ces arguments dans les paragraphes suivants.

Premièrement, la mise en œuvre d'interventions sélectives exige une quantité considérable d'informations et de compétences.⁸⁹ Comme on l'a vu, les défaillances du marché intérieur doivent être corrigées par des politiques qui s'attaquent directement à la source du problème. Les gouvernements ont donc besoin de renseignements assez détaillés sur la nature et le lieu des défaillances à corriger. Par exemple, ils doivent identifier les branches d'activité dans lesquelles les producteurs nationaux auraient un avantage comparé, mais où les retombées de

⁸⁶ Certaines mesures fonctionnelles, comme l'investissement dans l'infrastructure de transport, peuvent être relativement peu controversées d'un point de vue économique, mais très controversées d'un point de vue environnemental.

⁸⁷ Voir Noland et Pack (2003) pour un exposé récent de la position favorable au marché.

⁸⁸ Une position néoclassique "forte" n'admet que les interventions permissives, tandis qu'une position structuraliste ou révisionniste admettra certaines interventions sélectives.

⁸⁹ Voir Pack et Saggi (2006).

l'apprentissage empêchent le développement d'une industrie locale. Cependant, les défaillances du marché, telles que les retombées de l'apprentissage et les problèmes de coordination, sont généralement difficiles à identifier avec précision, de sorte que l'on peut difficilement être sûr de la politique à adopter. Il n'y a aucune raison de penser que les pouvoirs publics sont bien informés voire mieux informés que le secteur privé. En outre, il a été démontré que l'administration des subventions à l'exportation est particulièrement "contraignante sur le plan de l'organisation".⁹⁰ Il faut des compétences techniques et administratives pour comprendre et élaborer les stratégies et les interventions, pour les mettre en œuvre et les améliorer au fil du temps, pour communiquer avec le secteur privé et pour veiller à ce que les problèmes institutionnels soient surmontés.⁹¹ Ces compétences font souvent défaut dans les pays en développement.

Divers auteurs considèrent qu'il ne faut pas exagérer les problèmes d'information et de compétence. À leur avis, les gouvernements doivent décider de l'orientation de l'économie, mais ils n'ont pas besoin d'évaluer les coûts et les avantages de différents résultats. Surtout, ils pensent que, même s'ils prennent de bonnes décisions, les gouvernements font nécessairement des erreurs.⁹² Selon Rodrik (2004), l'essentiel est de faire en sorte que l'État et les entreprises collaborent. Les responsables publics doivent pouvoir obtenir des entreprises, de manière continue, des renseignements sur les possibilités, les contraintes, les paramètres techniques et commerciaux et les capacités locales. Comme nous le verrons plus loin, le problème est que, du fait de la proximité accrue entre les pouvoirs publics et les intérêts privés, le risque de détournement augmente.

Deuxièmement, la politique industrielle se prête au détournement politique, à la corruption et à la recherche de rente. Les ouvrages d'économie politique néoclassique traitant de la politique commerciale montrent comment l'intervention de l'État peut produire des inefficiences. Les décideurs du secteur public sont représentés, dans les modèles, comme des personnes qui maximisent leur bien-être, mais pas nécessairement celui de la société. Plusieurs conclusions se dégagent de ce type d'analyse.⁹³ Comme le comportement discrétionnaire des fonctionnaires a un coût, un régime fondé sur des règles impliquant un degré élevé d'engagement préalable présente des avantages. En outre, la stabilité et la prévisibilité des politiques aident à obtenir la réaction souhaitée du secteur privé. Enfin, les politiques qui génèrent des rentes, encouragent aussi les comportements de recherche de rente, ce qui incite les fonctionnaires à créer des rentes. Ces constatations conduisent à une conclusion évidente: il faudrait éviter les interventions de politique générale et réduire au minimum le rôle de l'État, en tenant à distance les groupes privés. Le risque de détournement politique est encore plus grand dans le cas des interventions sélectives en raison de toutes les difficultés liées à leur mise en œuvre. En ce qui concerne l'argument des industries naissantes, les modèles d'économie politique donnent à penser que, s'il prône généralement des interventions temporaires, les mesures ont tendance à être détournées au profit d'intérêts particuliers et à devenir permanentes.

Si la plupart des économistes conviennent que les résultats de ces modèles de "choix public" sont utiles pour comprendre l'effet des politiques industrielles, ils ne sont pas tous d'accord avec les conclusions politiques générales tirées de ces modèles, à savoir que les capacités gouvernementales peuvent être améliorées, que le degré de sélectivité peut être adapté au niveau des capacités et que l'on peut aider les pouvoirs publics à intervenir de manière efficace.⁹⁴ Pour Rodrik (1993), les économistes universitaires ont une vision superficielle des capacités de l'État et il y a beaucoup à apprendre de l'analyse systématique de ces capacités. Rodrik (2004) va plus loin en proposant un cadre institutionnel pour "redéployer plus efficacement la politique industrielle". Le modèle mandant-mandataire, dans lequel le gouvernement est le mandant et les entreprises sont les mandataires, ne fonctionne pas bien, nonobstant la formulation d'une politique optimale qui aligne au moindre coût le comportement des entreprises sur les objectifs du gouvernement. Idéalement, il faudrait une forme plus souple de collaboration stratégique entre les secteurs public et privé, conçue pour obtenir des renseignements sur les objectifs, répartir les responsabilités pour la recherche de solutions et évaluer les résultats au fur et à mesure.

⁹⁰ Voir Levy (1993).

⁹¹ Voir Lall (2002).

⁹² Voir Stiglitz (1996).

⁹³ Voir Rodrik (1993) et Shapiro et Taylor (1990).

⁹⁴ Voir Lall (2002).

Il y a aussi des raisons de penser que, du point de vue de la mise en œuvre, la promotion des exportations présente quelques avantages par rapport au remplacement des importations. Quoique généralement favorable au laisser-faire, Panagariya (2000) souligne deux raisons pour préférer la promotion des exportations au remplacement des importations en termes d'économie politique. La première est que les chances de choisir un secteur où le pays a un avantage comparatif sont plus grandes et la seconde est que le coût des subventions, qui apparaît dans le budget, est plus transparent que celui des droits de douane. Dans la même veine, Noland et Pack (2003) parviennent à la conclusion que l'utilisation des résultats à l'exportation comme mesure du succès, plutôt que l'octroi d'une protection illimitée à des secteurs inefficients, explique pourquoi les politiques industrielles asiatiques ont été plus fécondes que les expériences de remplacement des importations menées ailleurs. Ils soulignent, à titre purement pratique, que les résultats obtenus sur les marchés mondiaux sont probablement le critère qui risque le moins d'être manipulé par les entreprises ou leurs homologues dans les administrations.

Deux autres arguments ont été invoqués contre l'utilisation de politiques sélectives. L'un est que la plupart des interventions, en particulier les subventions, absorbent des ressources qui sont rares.⁹⁵ Pourtant, le coût d'opportunité des interventions de politique industrielle et les pertes sans contrepartie souvent imposées à d'autres secteurs par les impôts qui servent à financer les subventions ne sont généralement pas pris en compte dans l'évaluation des politiques. C'est là un argument très général, mais qui ne condamne pas nécessairement toutes les interventions sélectives. Il est clair que les coûts en ressources devraient être pris en compte. L'autre argument, qui sera analysé plus loin, dans la section F, est que les disciplines multilatérales limitent le recours à certaines interventions sélectives. Et plus généralement, lorsque les interventions ont un effet négatif sur les tiers, il faut tenir compte du risque de rétorsion.

d) Zones franches industrielles et développement industriel

Depuis des décennies, il existe des zones franches industrielles (ZFI), qui sont aujourd'hui à l'origine d'une part importante des exportations de produits manufacturés des pays en développement. Dans cette section, les zones franches industrielles (ZFI) sont définies comme étant des zones géographiques qui offrent aux entreprises qui y sont installées des conditions commerciales plus libérales et un environnement réglementaire également plus libéral que ce qui existe dans le reste du pays.⁹⁶ On notera que cette définition n'englobe pas, par conséquent, les *maquiladoras* qui se distinguent des autres entreprises uniquement par leurs activités économiques et non nécessairement par leur implantation. Au Paraguay, par exemple, il existe une législation différente pour les *maquiladoras* et pour les ZFI, les premières étant définies comme des entreprises qui produisent de la valeur ajoutée pour des entreprises étrangères en utilisant les produits et les services fournis par ces dernières. Ces activités à valeur ajoutée comprennent la transformation, l'élaboration, la réparation, le montage et la transformation industrielle. Les *maquiladoras* sont censées réexporter leurs produits finals mais elles ne sont pas tenues d'être implantées dans des zones particulières. Traditionnellement, on considère que les ZFI sont spécialisées dans l'exportation de produits manufacturés, mais certaines s'engagent de plus en plus dans l'exportation de services.⁹⁷

Les mesures d'incitation diffèrent par leur nature et peuvent varier dans le temps. On peut considérer que la plupart sont des subventions indirectes, les versements directs en espèces étant généralement évités. Dans la plupart des cas, une infrastructure juridique spéciale est mise en place dès le départ. La plupart des ZFI offrent une combinaison de trois types d'incitations aux entreprises qui y sont établies. Premièrement, beaucoup disposent d'une infrastructure de transport et de télécommunication supérieure à celle que l'on trouve généralement dans le pays. Un certain nombre de services peuvent aussi être fournis par l'État aux entreprises implantées dans les ZFI à un prix inférieur au coût de revient. Deuxièmement, les échanges entre la ZFI et les pays étrangers sont généralement exemptés de droits d'importation et d'exportation. Troisièmement, les bénéfices provenant des activités menées dans les ZFI sont en général exonérés de l'impôt sur le revenu et/ou de l'impôt sur les sociétés pendant un certain nombre d'années.

⁹⁵ Voir Noland et Pack (2003).

⁹⁶ Dans ce contexte, diverses expressions ont été utilisées dans la littérature et par les responsables politiques, telles que zones franches industrielles, zones franches et zones économiques spéciales. Pour un aperçu de la question, voir Madani (1999).

⁹⁷ Voir, par exemple, OMC (2005a) sur l'importance des exportations de technologies de l'information pour les ZFI de la Jamaïque.

Dans bien des cas, ces mesures d'incitation particulières semblent avoir eu pour but d'attirer les entreprises étrangères. On pensait que l'investissement étranger créerait des emplois et aurait des retombées positives sur le reste de l'économie, ce qui stimulerait la croissance globale.⁹⁸ Plus récemment, la littérature sur la question a mis davantage l'accent sur le rôle que les ZFI peuvent jouer dans la transition d'une économie fermée vers une économie ouverte.

D'après la théorie de l'impôt optimal, les activités qui sont plus sensibles au taux d'imposition devraient être soumises à un impôt plus faible. Dans la mesure où les IED sont plus "mobiles" que les investissements intérieurs, les incitations fiscales accordées aux investisseurs étrangers dans les ZFI peuvent se justifier. En principe, elles peuvent avoir un caractère permanent, mais il a été souligné, dans la littérature, que les avantages en découlant peuvent diminuer ou s'amoinrir sous l'effet de la concurrence fiscale d'autres pays.⁹⁹ De ce fait, les incitations fiscales n'entraînent pas nécessairement une augmentation des IED. Même si une ZFI réussit à attirer des IED, les avantages en résultant pour l'économie dans son ensemble dépendront en grande partie des liens entre les entreprises installées dans la ZFI et les autres entreprises nationales.¹⁰⁰

Les ZFI ont aussi été considérées, dans la littérature, comme un instrument utile pour passer d'une économie fermée à une économie entièrement ouverte et intégrée.¹⁰¹ Les ZFI peuvent servir en particulier à résoudre deux types de problèmes auxquels les pays sont confrontés lorsqu'ils libéralisent leur régime commercial, et à cet égard, on peut les considérer comme un exemple des interventions permissives ou fonctionnelles décrites plus haut. Le premier problème est celui auquel la société doit faire face du fait de la modification des signaux donnés par les prix à la suite de la libéralisation. Ce changement peut entraîner des processus de transition importants et parfois coûteux et peut avoir des effets importants sur la répartition des revenus. En fonction de son amplitude, il peut provoquer de graves difficultés économiques pour certains et susciter une opposition à la réforme et/ou d'autres conflits sociaux.

Les ZFI présentent l'avantage de limiter ces variations de prix à certaines zones géographiques. Si les entreprises qui y sont installées sont exonérées de droits d'importation et d'exportation, elles bénéficient d'incitations "correctes" par les prix. De nouvelles possibilités de bénéfices leur sont ainsi offertes à la marge, sans perturbation notable des activités économiques existantes. Toutefois, les gains procurés par cette libéralisation "partielle" risquent d'être limités, et, en fin de compte, les autorités devraient envisager d'étendre la libéralisation du commerce à l'ensemble de l'économie. Il a été avancé, dans la littérature, que l'existence de ZFI peut créer à long terme un biais protectionniste, car les entreprises qui y sont implantées n'ont aucune raison de pousser à plus de libéralisation. En général, les pressions politiques en faveur d'une libéralisation totale seront donc plus faibles dans les pays où il existe des ZFI que dans les autres.¹⁰² Si tel est le cas, l'efficacité des ZFI en tant qu'outil d'ajustement sera sérieusement compromise.

Le second problème concerne l'introduction des mesures complémentaires nécessaires pour réussir la libéralisation du commerce, sur lesquelles l'accent a été mis récemment dans la littérature.¹⁰³ Il a été dit en particulier que l'absence d'infrastructure appropriée dans un pays peut sérieusement entraver la réaction de l'offre à la libéralisation. Comme les ressources publiques sont limitées, en particulier dans les pays en développement, il est très difficile d'effectuer les investissements nécessaires dans l'infrastructure avant ou pendant la libéralisation dans l'ensemble de l'économie. Les ZFI disposent souvent d'une meilleure infrastructure que le reste du pays. L'amélioration de l'infrastructure pour les entreprises exportatrices a alors pour effet

⁹⁸ Voir Pack et Saggi (2006).

⁹⁹ Voir, par exemple, Rodríguez-Clare (2004).

¹⁰⁰ Voir la sous-section suivante pour des indications sur l'effet des ZFI sur l'économie nationale.

¹⁰¹ Voir Schweinberger (2003) pour un modèle général des zones économiques spéciales. L'auteur affirme qu'en mettant en place des taxes et/ou des subventions appropriées pour l'emploi lors de la création d'une zone économique spéciale, a) on accroît les recettes de l'État; b) on ne crée pas de conflit entre les ménages et c) on provoque un changement structurel uniquement dans la zone déclarée zone économique spéciale. Voir aussi Rodrik (2002) pour une analyse du rôle des ZFI et des zones spéciales à Maurice et en Chine.

¹⁰² Cadot et al. (2003) développent cet argument à propos des ristournes de droits de douane.

¹⁰³ Voir, par exemple, OMC (2004).

d'égaliser leurs chances par rapport aux concurrents étrangers. De ce fait, la fourniture d'infrastructure dans les ZFI peut être considérée comme un premier pas vers la mise en place d'une infrastructure de qualité dans l'ensemble du pays. L'emploi de cet instrument dans les ZFI ne crée pas le type de biais protectionniste évoqué au paragraphe précédent.

Les examens des politiques commerciales fournissent des renseignements sur l'existence et les caractéristiques des ZFI et autres "zones franches" dans les pays Membres de l'OMC. Parmi les 29 Membres dont la politique commerciale a été examinée entre janvier 2004 et octobre 2005, 17 avaient établi diverses formes de zones franches. Le Japon, le Liechtenstein, la Norvège, la République de Guinée et le Qatar n'avaient pas de ZFI. Au Rwanda, au Suriname et dans la Sierra Leone, une législation concernant la création de ZFI était encore à l'étude au moment de l'établissement du rapport et en Mongolie, une loi de ce genre existait depuis 2002, mais, en mars 2005, aucune ZFI n'avait encore été créée.¹⁰⁴

Tableau 1
Instruments utilisés dans les zones franches industrielles ou autres "zones spéciales", d'après les rapports d'examen des politiques commerciales, janvier 2004-octobre 2005

Classification de l'activité	Membre
1 Versements directs	
Aide à l'investissement	Tunisie
Remboursement des frais de transport à l'exportation	Tunisie
2 Fourniture de services d'infrastructure et autres à un prix inférieur au prix coûtant	
Développement de l'infrastructure	Nigéria
Entrepôts	États-Unis, Nigéria, Singapour, Union européenne
Location de terrains à des conditions préférentielles	Nigéria, Sri Lanka
Autres	Jamaïque, Nigéria
3 Allègements fiscaux	
Réduction de l'impôt sur les bénéficiaires/les sociétés/ les revenus/les ventes	Belize, Brésil, Corée (République de), Égypte, Équateur, États-Unis, Gambie, Jamaïque, Nigéria, Paraguay, Philippines, Singapour, Sri Lanka, Trinité-et-Tobago, Tunisie
Facilitation du rapatriement des bénéficiaires	Nigéria
4 Réductions ou exemptions de droits	
Ristournes/exemptions de droits à l'importation/ remboursement de la TVA sur les importations	Belize, Bénin, Brésil, Corée (République de), Égypte, Équateur, États-Unis, Gambie, Jamaïque, Nigéria, Paraguay, Philippines, Sri Lanka, Trinité-et-Tobago, Tunisie, Union européenne
Exemptions de taxes à l'exportation	Belize
5 Autres	
Régime spécial en matière de relations du travail	Égypte, Nigéria
Procédures commerciales simplifiées pour les importations (par exemple, absence de licences d'importation ou d'exportation et de restrictions quantitatives)	Belize, Corée (République de), Égypte, Équateur, Jamaïque, Nigéria, Paraguay, Trinité-et-Tobago
Procédures simplifiées pour l'établissement d'une activité commerciale	Équateur, Nigéria

Source: Rapports d'examen des politiques commerciales publiés entre janvier 2004 et octobre 2005.

Le tableau 1 donne un aperçu des caractéristiques des zones franches dans les 17 autres pays Membres ayant fait l'objet d'un examen. Il en ressort que, dans la plupart des zones franches, les entreprises bénéficient de réductions ou d'exemptions de droits d'importation et d'allègements ou d'exonérations de l'impôt sur le revenu. Normalement, les entreprises implantées dans ces zones et bénéficiant de ces avantages sont censées exporter la majeure partie de leur production et les quantités de biens ou de services qu'elles peuvent fournir sur le territoire de la zone franche sont soumises à des limitations. Dans d'autres zones, les entreprises peuvent vendre leurs produits ou leurs services là où elles le souhaitent, mais les avantages fiscaux et tarifaires ne s'appliquent qu'à la part de leur production qui est exportée. L'Équateur fait exception à cette règle, car, apparemment,

¹⁰⁴ Les rapports d'examen des politiques commerciales du Burkina Faso et du Mali ne font pas état de zones franches industrielles. Le rapport concernant la Suisse mentionne l'existence de ports francs qui offrent des possibilités d'entreposage. Les politiques commerciales du Liechtenstein et de la Suisse font l'objet d'un examen conjoint donnant lieu à un rapport unique. Voir la note de l'encadré 6 pour la liste des Membres dont la politique commerciale a été examinée pendant la période considérée.

les entreprises des zones franches ne sont pas tenues de payer l'impôt sur le revenu pour les ventes qu'elles réalisent sur le territoire douanier national. Cela explique peut-être pourquoi, entre 2000 et 2003, près de 70 pour cent des exportations des zones franches ont été effectuées sur le territoire douanier du pays.

Du fait des réductions d'impôts et de droits, les signaux donnés par les prix ne sont pas les mêmes pour les entreprises des zones franches et pour les autres entreprises. Mais, dans certaines zones, les entreprises bénéficient aussi d'autres avantages au niveau des coûts, en particulier des coûts d'infrastructure et des coûts réglementaires. Dans la plupart des zones, les procédures d'importation et d'exportation sont simplifiées. Il est aussi souvent plus facile d'y établir une entreprise que sur le territoire douanier national. En Jamaïque, au Nigéria et en Tunisie, une aide est accordée pour développer l'infrastructure dans les zones franches ou pour faciliter l'accès à d'autres services pour leurs utilisateurs.

L'importance des ZFI pour le commerce national varie considérablement d'un pays à l'autre.¹⁰⁵ Les exportations des ZFI n'ont représenté que 0,3 pour cent des exportations de marchandises au Nigéria en 2003; elles en ont représenté 1,6 pour cent à la Trinité-et-Tobago en 2004 et 2,1 pour cent aux États-Unis en 2001.¹⁰⁶ À Sri Lanka, par contre, les exportations des ZFI ont représenté 25,1 pour cent des exportations totales de marchandises en 2002, tandis qu'en Jamaïque leur part est tombée de 21,8 pour cent en 1996 à 8,8 pour cent en 2000.¹⁰⁷ Les ZFI jouent aussi un rôle important au Bangladesh, en République dominicaine, en El Salvador, au Maroc et en Tunisie. Les statistiques nationales révèlent que les exportations des ZFI ont représenté 19 pour cent des exportations totales de marchandises au Bangladesh en 2002-03, 76,8 pour cent en République dominicaine en 2004, 55,3 pour cent en El Salvador en 2004, 37 pour cent au Maroc en 2003 et 69,3 pour cent en Tunisie en 2002.

e) Données empiriques concernant les effets des subventions au développement industriel

Comme nous l'avons déjà dit, l'expérience des pays d'Asie de l'Est en matière de politique industrielle et la question de savoir s'il peut s'en dégager des enseignements utiles pour les autres pays en développement occupent une place importante dans le débat sur le rôle de l'intervention de l'État dans les politiques de développement. Étant donné le rôle essentiel des subventions dans les stratégies de promotion des exportations des pays d'Asie de l'Est, leur expérience est particulièrement intéressante. Nous ne chercherons pas ici à passer en revue l'abondante littérature sur la question (d'autres l'ont fait), mais nous présenterons plutôt les principaux arguments avancés dans le débat.¹⁰⁸ Nous présenterons aussi quelques-uns des principaux résultats d'autres expériences plus récentes mentionnés dans la littérature.

Les premières explications des résultats obtenus par la République de Corée et le Taipei chinois sur le plan de la croissance ont mis l'accent sur l'existence de données économiques fondamentales saines et sur l'orientation vers l'extérieur avec peu de distorsions des prix. Mais, dans les années 80, plusieurs chercheurs ont fait observer que ces deux pays avaient aussi eu recours à des interventions sélectives, telles que des incitations en faveur de certains secteurs, des restrictions au commerce et aux entrées d'IED et un contrôle strict du secteur financier. En 1993, dans un rapport intitulé "The East Asian Miracle", la Banque mondiale a proposé une interprétation de compromis. Le rapport reconnaissait l'importance de l'existence de fondamentaux sains et de stratégies de promotion des exportations. Il indiquait qu'au Japon, en République de Corée et au Taipei chinois, les incitations étaient neutres dans l'ensemble, les incitations à l'exportation compensant la protection importante qui subsistait. En République de Corée, des objectifs d'exportation propres à chaque entreprise faisaient aussi partie de la stratégie de promotion des exportations, mais les exportations effectives ont souvent dépassé les objectifs. Les gouvernements se sont efforcés de promouvoir certaines industries d'exportation. De plus, ils

¹⁰⁵ On estime qu'environ 13 millions de personnes sont employées dans des ZFI au niveau mondial (OIT, 2003).

¹⁰⁶ Chiffres fondés sur les renseignements fournis dans les examens des politiques commerciales correspondants et sur des calculs propres.

¹⁰⁷ Chiffres fondés sur les renseignements fournis dans les examens des politiques commerciales correspondants et sur des calculs propres.

¹⁰⁸ Voir Hernandez (2004), Noland et Pack (2003) et Lall (2002).

ont progressivement réduit la protection et ils ont fourni un soutien institutionnel aux exportateurs et établi un régime de franchise de droits pour les intrants utilisés dans les exportations. La Banque mondiale a constaté que "... dans certains cas, les interventions des pouvoirs publics ont entraîné une croissance plus forte et plus égale qu'il n'aurait été possible autrement. Toutefois, les conditions du succès étaient si rigoureuses que les dirigeants d'autres pays en développement qui ont voulu suivre une voie analogue ont souvent essuyé un échec". Le rapport mentionne deux conditions préalables: l'existence de mécanismes institutionnels permettant de fixer des critères de résultats clairs pour les interventions sélectives et de suivre les résultats, et l'existence de mécanismes empêchant que le coût des interventions ne devienne excessif. Le rapport met fortement l'accent sur les avantages qu'il y a à utiliser les exportations pour mesurer les résultats.

Stimulées en partie par la publication du rapport de la Banque mondiale, de nombreuses recherches empiriques sur l'effet des politiques industrielles ont été effectuées depuis. Noland et Pack (2003) passent en revue ces travaux et concluent que, dans l'ensemble, les données tirées des études économétriques et des analyses d'entrées-sorties indiquent que la politique industrielle a peu contribué à la croissance en Asie. Les travaux empiriques concernant le Japon, la République de Corée et le Taipei chinois n'observent pas de liens entre les interventions et la croissance de la productivité sectorielle ou les résultats commerciaux. Les données dont on dispose ne montrent pas non plus que le taux de croissance de la productivité dans les secteurs "négligés" a augmenté sous l'effet indirect de la croissance des secteurs privilégiés. Elles indiquent cependant que, tant au Japon qu'au Taipei chinois, la conception des interventions a été dictée plus par des considérations d'économie politique, telles que l'emploi sectoriel, la présence de grandes entreprises ou le degré de concentration sectorielle, que par un avantage comparatif dynamique.

Une bonne politique macro-économique, notamment des déficits publics limités, une faible inflation et des taux de change réels très stables sont les principaux facteurs qui ont contribué au "miracle asiatique".¹⁰⁹ Ces facteurs ont permis des taux d'épargne et d'investissement élevés qui ont joué un rôle crucial dans la croissance. Un autre élément essentiel a été la tendance à privilégier les exportations. Noland et Pack mentionnent quatre autres raisons pour lesquelles l'expérience de l'Asie de l'Est ne devrait pas être considérée comme justifiant les interventions sélectives. Premièrement, les politiques mises en place étaient exceptionnellement complexes et ont été appliquées dans des conditions de stabilité politique par des administrations très compétentes. Deuxièmement, il faut tenir compte, dans l'évaluation des politiques, de la crise financière de la fin des années 90. Troisièmement, en raison du durcissement des règles du système multilatéral, il serait plus difficile maintenant d'employer certains des instruments utilisés par le Japon, la République de Corée et le Taipei chinois. Quatrièmement, les expériences de Hong Kong, Chine et de Singapour montrent qu'il existe des solutions autres que les interventions sélectives.

Rodrik (2004) donne une interprétation différente de l'expérience de l'Asie de l'Est. Pour lui, les politiques industrielles ont joué un rôle dans la plupart des expériences réussies d'exportations non traditionnelles dans le monde, notamment en Asie de l'Est. Le fait que la littérature fournit de nombreux exemples de succès et d'échecs de projets individuels cadre très bien avec son argument selon lequel, même avec des programmes d'incitation optimaux, certains des investissements encouragés se solderont par un échec. La découverte du coût optimal exige que l'on mette en rapport le coût social marginal des fonds investis et le rendement escompté des projets dans de nouveaux domaines. Le rendement effectif de certains des projets sera nécessairement faible ou négatif et sera compensé par le rendement élevé des projets réussis. Lall (2002) examine les différents indicateurs de la performance des "Tigres" d'Asie de l'Est et établit une corrélation lâche avec les politiques qu'ils ont poursuivies. Pour lui, leur succès à l'exportation indique qu'ils "ont agi correctement" en mettant sur pied leurs interventions sélectives. Mais, il examine aussi en détail les conditions qui ont rendu ce succès possible et il note que, si les interventions sélectives ont si bien réussi, c'est parce que le cadre institutionnel était approprié. Il en conclut "qu'en dernière analyse, il reste possible de recourir à des politiques sélectives pour promouvoir les exportations, mais cette possibilité doit encore être déterminée exactement".

Chang (2002) est également favorable à l'utilisation de politiques industrielles activistes. Il analyse l'expérience d'un certain nombre de pays développés, dont le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Allemagne, la France, la Suède,

¹⁰⁹ Voir Noland et Pack (2003).

la Belgique, les Pays-Bas, la Suisse et le Japon, et examine les types de politiques industrielles, commerciales et technologiques qu'ils ont appliqués aux premiers stades de leur développement. Il montre que presque tous ces pays ont protégé leurs industries naissantes et utilisé d'autres politiques industrielles activistes à l'époque où leur économie était en phase de rattrapage. L'éventail des mesures prises par ces pays est d'une grande diversité. Il comprend, entre autres, des subventions à l'exportation, des réductions de droits sur les intrants utilisés dans les exportations, l'octroi de droits monopolistiques, des arrangements cartellaires, le contrôle du crédit et le soutien de la recherche-développement. Toutefois, Chang ne donne pas d'indications concernant les effets des politiques activistes sur les résultats économiques.

Les données sur les effets des subventions à l'exportation et des autres mesures de promotion des exportations sont elles aussi contrastées. Certaines indiquent que l'intervention sélective de l'État à l'appui de certaines formes d'exportations non traditionnelles – consistant à la fois en incitations spéciales et en autres mesures d'encouragement et de soutien, y compris la formation et la recherche spécifiques, le crédit et l'aide à la commercialisation – a été importante pour le développement des exportations non traditionnelles au Chili et au Costa Rica.¹¹⁰ Les politiques actives visant à encourager l'IED dans les secteurs "prioritaires" ont joué un rôle au Costa Rica et, dans une moindre mesure, au Chili.

Dans d'autres régions, les politiques de promotion des exportations ont été moins efficaces. Ndulu et al. (2002) décrivent les programmes de promotion des exportations en Tanzanie et en évaluent les effets. Dans la période postérieure à 1984, une combinaison d'incitations macro-économiques et de mesures spécifiques a suscité initialement une réaction rapide et un essor général des exportations non traditionnelles. Toutefois, pour diverses raisons liées aux difficultés d'application des mesures et à des contraintes plus générales sur le plan de l'offre, cette dynamique n'a pas duré. Des problèmes de mise en œuvre ont également été observés dans d'autres pays africains. Passant en revue le système d'incitations à l'exportation de 13 pays africains, Hinkle et al. (2003) concluent qu'aucun des pays de l'échantillon n'avait suivi les meilleures pratiques internationales en matière d'incitations à l'exportation.

Panagariya (2000) a examiné des cas de subventions à l'exportation en Asie et en Amérique latine, dans lesquels la faiblesse des résultats obtenus ne semblait pas justifier les coûts supportés pendant des décennies de subventionnement des exportations. Inversement, il a constaté que, dès que l'on a entrepris de libéraliser les échanges en appliquant des politiques macro-économiques saines, les résultats à l'exportation se sont nettement améliorés, malgré la forte réduction simultanée des subventions. Nogues (1989) a examiné l'expérience de nombreux pays et a conclu que la diversification des exportations au profit des articles manufacturés se produisait lorsque l'on poursuivait une politique assurant l'ouverture du régime d'importation et la stabilité relative des taux de change réels. Par contre, l'octroi de subventions à l'exportation n'était pas répandu parmi les pays qui ont réussi. Il a constaté que, dans les pays qui accordaient des subventions, les coûts d'opportunité étaient élevés et il y avait un gaspillage supplémentaire de ressources dû aux activités de recherche de rentes induites dans le secteur privé.

Si les ZFI ont favorisé, dans certains cas, l'accroissement des exportations, la création d'emplois et la génération de revenus, la littérature donne à penser que bien souvent, elles n'ont pas joué le rôle de "moteurs de l'industrialisation et de la croissance" escompté par certains de leurs partisans.¹¹¹ Helleiner (2002) note qu'au Kenya, en Afrique du Sud, en Tanzanie et au Zimbabwe, les ZFI n'ont guère contribué à l'essor des exportations non traditionnelles. En revanche, elles ont joué un rôle crucial à Maurice. Les cinq études de pays africains figurant dans l'ouvrage de Helleiner montrent aussi que l'IED n'a pas encore contribué de manière importante à l'augmentation des exportations non traditionnelles en Afrique. Même dans le cas de la ZFI de Maurice, l'investissement intérieur a dominé. Subramanian et Roy (2001) comparent la réussite de Maurice à l'échec des ZFI dans d'autres pays et attribuent la différence d'effet aux différences de mise en œuvre. Madani (1999) conclut que les ZFI ne peuvent jouer un rôle dynamique dans le développement d'un pays que dans certaines conditions, notamment s'il y a un cadre approprié et une gestion de qualité, et ce uniquement en tant qu'étape transitoire dans un processus intégré conduisant à la libéralisation générale de l'économie.

¹¹⁰ Voir l'essai d'Agosin (2002) sur le Chili et celui de Rodriguez (2002) sur le Costa Rica dans Helleiner (2002).

¹¹¹ Voir les références dans Banque mondiale (2004).

2. INNOVATION ET SOUTIEN DES CHAMPIONS NATIONAUX

L'innovation est un important moteur de la croissance économique. Elle stimule la croissance dans le pays où elle a lieu, du moins si celui-ci sait en faire un usage économique. Elle stimule aussi la croissance dans les pays qui parviennent à comprendre, utiliser, produire et commercialiser les innovations réalisées ailleurs. En d'autres termes, ce n'est pas seulement la "création" d'une innovation qui importe pour la croissance, mais c'est aussi l'assimilation des innovations réalisées par d'autres. Cette sous-section traite uniquement du premier aspect de l'innovation, à savoir l'innovation à la frontière du savoir, et non de l'assimilation de l'innovation, dont il a été question, dans une certaine mesure, dans la sous-section précédente.

L'innovation peut être radicale, c'est-à-dire consister en l'invention de procédés ou de produits entièrement nouveaux, ou bien elle peut être marginale, c'est-à-dire qu'elle améliore des produits ou des procédés existants. Les deux types d'innovation sont le résultat d'efforts et d'investissements antérieurs dans la recherche-développement, investissements qui doivent souvent être considérables. Comme l'introduction réussie des innovations est souvent lucrative, on peut s'attendre à ce que les entités privées s'intéressent à la recherche et à son financement. Pourtant, l'État est toujours intervenu dans les activités de R-D, dans le monde entier. Il l'a fait en soutenant l'enseignement et ainsi la formation du capital humain nécessaire pour mener ces activités. Mais il patronne aussi directement des activités de R-D à la fois dans des établissements publics, comme les universités, ou dans des entités privées. Les économistes justifient cette intervention de l'État en invoquant deux caractéristiques de la recherche-développement qui provoquent des défaillances du marché. La première justification est liée au fait que les innovations ont les caractéristiques de biens publics et la seconde tient à l'ampleur des coûts de R-D et des économies d'échelle qui en résultent dans les industries à forte intensité de R-D. On a vu dans la section C que ces deux caractéristiques amènent les économistes à conclure que le secteur privé est enclin à moins investir dans la R-D que cela ne serait souhaitable du point de vue national.

Les efforts de R-D visent à créer du savoir et le savoir a les caractéristiques d'un bien public, de sorte qu'il est probable que les avantages en découlant pour la société sont supérieurs à ceux que le créateur de ce savoir peut s'approprier. Cela tient à ce que le savoir généré par la R-D peut se diffuser et ceux qui l'acquièrent peuvent l'utiliser à leur propre avantage. Les activités de R-D génèrent ainsi des externalités positives, c'est-à-dire des avantages pour les acteurs qui n'y ont pas participé à l'origine. Le fait que les entreprises privées ne tiennent pas compte de ces retombées positives dans leurs décisions d'investissement concernant la R-D risque de se traduire par un sous-investissement du point de vue de la société. L'État peut donc vouloir intervenir pour accroître l'investissement dans ce domaine.¹¹² L'importance des retombées de savoir a déjà été soulignée par Marshall dans les années 20 et a été analysée dans les années 60 par des économistes comme Arrow. Si l'existence de telles retombées n'a jamais réellement été mise en question, les économistes ne comprennent encore que partiellement leur nature exacte. Il serait pourtant nécessaire de comprendre comment ces retombées ont lieu afin de déterminer le meilleur type d'intervention pour stimuler la R-D.

Il est généralement admis que les droits de propriété intellectuelle, notamment la protection par des brevets, peuvent aider à corriger, dans une large mesure, la défaillance du marché due aux retombées de savoir positives. Un brevet garantit à son titulaire l'utilisation exclusive de l'invention brevetée pendant une période de temps déterminée, au cours de laquelle il pourra tirer des avantages monopolistiques du nouveau produit ou procédé et recouvrer ainsi son investissement initial dans la R-D, du moins dans une certaine mesure. À l'expiration du brevet, des tiers pourront utiliser le savoir qu'il protège et éventuellement concurrencer l'inventeur sur le marché concerné. La durée de protection par le brevet déterminera dans une large mesure si l'équilibre voulu est établi entre le fait d'encourager les investissements dans la R-D et le fait de permettre à la société de profiter des retombées de savoir générées par ces investissements. Dans un cadre mondial, la protection des droits de propriété intellectuelle doit avoir un caractère international, pour que l'on puisse continuer à encourager les investissements dans la recherche-développement.

¹¹² Voir, par exemple, Grossman (1990).

Si la protection appropriée des droits de propriété intellectuelle encourage la R-D, il peut ne pas être possible de la concevoir de façon à ce que les retombées soient entièrement internalisées. De ce fait, l'investissement privé dans la R-D restera inférieur au niveau optimal. Par ailleurs, la protection des droits de propriété intellectuelle n'aide pas à surmonter l'autre défaillance du marché qui peut concerner les activités de R-D, à savoir celle qui est due au niveau élevé des investissements nécessaires dans ce domaine. L'importance des coûts fixes qui en résulte donne lieu à des économies d'échelle croissantes, ce qui peut conduire à des situations où une entreprise privée ne pourrait jamais recouvrer les coûts initiaux de la recherche-développement (même en l'absence de retombées) et, partant, ne ferait jamais l'investissement initial. Cependant, du point de vue de l'économie, l'investissement peut être souhaitable parce qu'il conduit à des gains importants pour les consommateurs.¹¹³ Certaines études empiriques confirment la pertinence de cet argument. Il a été démontré que les avantages découlant, pour les consommateurs, des innovations majeures sont très importants par rapport aux coûts de la recherche supportés par les innovateurs.¹¹⁴ Il peut donc être justifié que l'État soutienne les innovations importantes, mais il peut lui être difficile d'identifier les activités de R-D les plus prometteuses.

Le poids de la R-D dans les activités économiques semble avoir augmenté avec le temps et dans le monde. Au niveau mondial, les dépenses de R-D représentaient 0,85 pour cent du PIB dans les années 90, contre 0,42 pour cent dans les années 60.¹¹⁵ Les pays à revenu élevé investissent beaucoup plus dans ce domaine que les pays en développement. Le niveau médian de leurs dépenses de R-D représentait 1,19 pour cent du PIB dans les années 60 et 1,73 pour cent dans les années 90.¹¹⁶ Les chiffres correspondants pour les pays en développement sont respectivement de 0,21 et 0,59 pour cent. Dans la littérature économique, les auteurs semblent s'accorder à dire que les pays industrialisés disposent d'un avantage comparatif dans les activités à forte intensité de R-D et qu'ils devraient par conséquent allouer davantage de ressources à ces activités. Par contre, les pays en développement devraient attacher plus d'importance au renforcement de leur capacité d'assimiler les innovations qu'à leur participation à la recherche de pointe. Rodríguez-Clare (2004), par exemple, estime que seuls les pays les plus avancés devraient se concentrer sur la recherche-développement, fondant son argument sur la constatation récente d'Imbs et Wacziarg (2003), selon laquelle la croissance est liée à la diversification accrue de la production aux premiers stades de développement et, plus tard seulement, à la concentration croissante, c'est-à-dire à l'accroissement de la productivité des activités existantes.

D'autres auteurs sont plus nuancés et reconnaissent qu'il convient de faire une distinction entre les différents groupes de pays en développement. Watson *et al.* (2003) distinguent trois types de pays en développement: les pays ayant des compétences scientifiques (par exemple, le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud), les pays en voie de développement scientifique (par exemple, la Colombie, l'Indonésie et le Pakistan) et les pays en retard dans le domaine scientifique (par exemple, le Népal, le Mali, l'Équateur et la Libye). Dans le premier groupe figurent les pays qui établissent leurs relations avec les pays scientifiquement avancés sur la base de l'égalité ou de la quasi-égalité; le deuxième groupe comprend les pays où il existe des poches de capacités scientifiques et technologiques adéquates au milieu d'une pénurie générale, tandis que, dans le troisième groupe, ces capacités font presque totalement défaut. Pour ce dernier, il ne serait pas avisé de mettre l'accent sur le progrès du savoir ou la recherche de pointe, compte tenu en particulier du manque de ressources.

Un coup d'œil rapide sur les dépenses de recherche-développement dans un certain nombre de pays en développement et de pays développés au cours des dernières années confirme que les pays plus avancés investissent davantage dans la R-D. Le tableau 2 montre que des économies comme le Japon, les États-Unis

¹¹³ Voir, par exemple, le cas du détenteur d'un monopole confronté à des coûts fixes élevés, examiné par Grossman (1990). Lorsque les coûts fixes sont importants, il se peut que le prix que les consommateurs sont disposés à payer reste inférieur aux coûts moyens, mais que, pris conjointement, la rente du consommateur et les recettes de l'entreprise soient supérieures au coût de production total à certains niveaux de production. Dans ce cas, la production n'est pas rentable pour l'entreprise, mais elle peut être souhaitable du point de vue du bien-être. Pour plus de détails, voir, dans la section C du présent rapport, l'examen de la défaillance du marché due à de prétendues économies d'échelle.

¹¹⁴ Voir, par exemple, Bresnahan (1986) et Trajtenberg (1989).

¹¹⁵ Il s'agit de niveaux médians établis sur la base des renseignements fournis par Lederman et Saenz (2005). Ces chiffres correspondent aux dépenses de R-D financées par le secteur productif, par le secteur public et par des sources étrangères. L'article ne donne pas de chiffres distincts pour la R-D financée par le secteur public.

¹¹⁶ Les groupes de pays sont définis dans Lederman et Saenz (2005).

et, dans une moindre mesure, l'Union européenne consacrent à la recherche-développement une part beaucoup plus importante de leur PIB que des pays comme le Brésil, l'Inde et la Chine. Ce tableau indique les dépenses de R-D provenant de sources nationales privées et publiques et de sources étrangères. Le rôle des entreprises et des pouvoirs publics dans le financement de la R-D varie considérablement d'un pays à l'autre. En 2003, les entreprises étaient à l'origine de près de 62 pour cent du financement dans les pays de l'OCDE. Ce pourcentage correspond plus ou moins à la part du financement assuré par les entreprises aux États-Unis, tandis que la participation des entreprises aux efforts nationaux de R-D est plus importante au Japon (74 pour cent des dépenses de R-D totales) et moins importante en Europe (55 pour cent). Dans les pays en développement, la part du secteur privé dans le financement de la R-D est généralement plus faible. Elle était, par exemple, de 40 pour cent au Brésil en 2003 et de 23 pour cent en Inde en 2000.

Tableau 2
Dépenses de R-D en pourcentage du PIB, 2000-03

	2000	2001	2002	2003
Afrique du Sud	0,6	...	0,7	...
Argentine	0,4	0,4	0,4	0,4
Brésil	1,0	1,0	1,0	1,0
Chine	1,0	1,1	1,2	...
États-Unis	2,7	2,7	2,7	2,6
Inde	0,9	...	...	...
Japon	3,0	3,1	3,1	3,2
Mexique	0,4	0,4	0,4	...
Tunisie	0,5	0,5	0,6	...
UE (15)	1,9	1,9	2,0	2,0
UE (25)	1,8	1,8	1,9	1,9

Source: RICYT (Argentine, Brésil et Mexique); OCDE, base de données MSTI, mai 2005 (États-Unis, Japon et UE (15)); UNESCO, Indicateurs sur la science et la technologie, mars 2005 (Afrique du Sud, Chine, Inde et Tunisie). Dans le cas de l'Afrique du Sud, les chiffres sont ceux de 1998 et 2002.

Lorsque l'on se concentre sur les dépenses publiques consacrées à la recherche-développement¹¹⁷, la différence entre les pays en développement et les pays développés de notre échantillon est moins nette, comme le montre le tableau 3. Le Brésil, l'Union européenne, l'Inde et le Japon consacrent à la R-D environ 0,6 pour cent de leur PIB. C'est aux États-Unis que les dépenses publiques de R-D sont les plus élevées: en 2003, elles représentaient 0,81 pour cent du PIB. En 2005, près des deux tiers du budget de la R-D du gouvernement des États-Unis étaient consacrés à la défense.¹¹⁸ Dans la plupart des pays mentionnés dans le tableau 3 pour lesquels des données sont disponibles, les dépenses publiques de R-D ont représenté une part relativement stable du PIB entre 1999 et 2003.

Une fois que les gouvernements ont décidé de soutenir la recherche-développement, ils se trouvent confrontés à la difficulté de savoir comment le faire. En particulier, ils doivent décider si ce soutien devrait avoir un caractère plutôt général ou devrait être ciblé. La recherche-développement devrait-elle être encouragée dans l'ensemble du pays ou devrait-on cibler des pôles régionaux? Le soutien de la recherche-développement devrait-il être disponible pour toutes les activités économiques ou faudrait-il privilégier certains secteurs? Devrait-il être orienté vers les initiatives privées ou publiques ou cibler la recherche appliquée ou fondamentale? Toutes ces questions ont été débattues dans la littérature économique et, pour la plupart d'entre elles, il ne semble pas y avoir d'unanimité quant à la réponse appropriée. Cela tient dans une large mesure à la mauvaise compréhension des mécanismes en jeu dans les retombées du savoir.

¹¹⁷ Pour soutenir la recherche-développement, les pouvoirs publics utilisent différents moyens, autres que les dépenses directes. Par exemple, les dégrèvements fiscaux pour la R-D sont largement utilisés dans les pays de l'OCDE pour encourager indirectement les entreprises à investir dans ce domaine. Le traitement fiscal spécial des dépenses de R-D peut prendre des formes diverses, telles que l'amortissement immédiat des dépenses courantes de R-D et différents types de réductions d'impôts, comme les crédits d'impôt ou les déductions du revenu imposable. Entre 1995 et 2004, les subventions fiscales à la recherche-développement ont augmenté dans 16 des 24 pays de l'OCDE (OCDE, 2005c). En 2004, c'est l'Espagne qui a accordé les subventions les plus importantes, suivie par le Mexique et le Portugal. Le Japon arrivait au neuvième rang des 24 pays pour ce qui est de l'utilisation des subventions fiscales et les États-Unis au 14^{ème} rang. Malheureusement, les renseignements disponibles dans la base de données de l'OCDE sur la recherche-développement et l'innovation ne permettent pas de comparer l'importance du manque à gagner budgétaire imputable aux allègements fiscaux et celle des dépenses publiques directes consacrées à la R-D.

¹¹⁸ OCDE (2005c).

Tableau 3
Dépenses de R-D financées par l'État en pourcentage du PIB, 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Afrique du Sud ^a	0,24	...	...	...	...
Argentine	...	...	...	0,29	0,29
Brésil	...	0,61	0,64	0,59	0,56
Chine	...	0,33	...	...	...
États-Unis	0,76	...	0,76	...	0,81
Inde	...	0,65	...	...	...
Japon	0,58	...	0,57	...	0,56
Mexique	...	0,26	0,26	0,27	...
Tunisie	...	0,42	0,47	0,54	...
UE (25)	0,63	...	0,64	0,64	...

^a Les données se rapportent à 1998.

Note: Les dépenses publiques correspondent à la somme des dépenses directes de l'État et des dépenses des établissements d'enseignement supérieur dans le cas des données provenant du RICYT et de l'UNESCO. Pour certains pays, les pourcentages indiqués peuvent être surestimés dans la mesure où la recherche-développement universitaire peut être financée en fait par le secteur privé.

Source: RICYT (Argentine, Brésil et Mexique), OCDE, base de données MSTI, mai 2005 (États-Unis, Japon, UE (15)), UNESCO, Indicateurs sur la science et la technologie, mars 2005 (Afrique du Sud, Chine, Inde et Tunisie).

Il semble y avoir une certaine convergence de vues sur le fait que la localisation et la proximité ont de l'importance pour l'exploitation des retombées du savoir. Ainsi, Jaffe (1989) a constaté que les tiers peuvent profiter des retombées du savoir émanant des laboratoires de recherche universitaires ainsi que des laboratoires de R-D industriels et que la distance géographique entre les activités de recherche des universités et des entreprises influe sur l'importance de ces retombées. D'autres études reconnaissent que les retombées du savoir sont généralement circonscrites géographiquement à la région où les nouvelles connaissances économiques sont créées¹¹⁹, mais le rapport exact entre distance et savoir ne sera connu que lorsque l'on comprendra pleinement comment le savoir se transmet. Il y a des raisons de penser que les retombées du savoir ne sont pas homogènes parmi les entreprises et que les grandes entreprises sont plus aptes à exploiter le savoir créé dans leurs propres laboratoires, tandis que les entreprises plus petites ont un avantage comparatif pour exploiter les retombées de la recherche universitaire.¹²⁰

La pertinence de la distance géographique en ce qui concerne les retombées de la recherche-développement a amené à parler de "pôles d'innovation", dont l'exemple le plus fameux est probablement le pôle de microélectronique de la Silicon Valley. Parmi les autres pôles bien connus, on peut citer la région d'Émilie-Romagne, où les activités dominantes concernent les machines-outils, les carrelages en céramique, la mercerie et la chaussure, et la région du Bade-Württemberg en Allemagne, où l'on trouve un pôle d'ingénierie important. Au cours des dernières années, de nombreux gouvernements ont fait des efforts délibérés pour reproduire ces succès régionaux.¹²¹ Une politique de création de pôles a ainsi été poursuivie au Pays de Galles (clubs technologiques), en Espagne (Pays basque), dans la Flandre (Flanders Language Valley), en République de Corée (Daegu), au Brésil (Vallée de Sinos) et en Malaisie ("Supercouloir multimédia" – voir encadré 8).¹²² Pourtant, les avis sur la politique de création de pôles varient, certains faisant valoir que les gouvernements devraient simplement créer un environnement propice, tandis que d'autres estiment que les gouvernements devraient s'efforcer d'identifier des pôles potentiels et soutenir leur croissance.¹²³ Il semble cependant y avoir un certain accord sur le fait que les pôles ne peuvent pas se développer à partir de rien, mais devraient plutôt être fondés sur les activités existantes.¹²⁴

¹¹⁹ Voir Audretsch et Feldman (2004) pour un aperçu de la littérature pertinente.

¹²⁰ Acs et al. (1994).

¹²¹ Voir, par exemple, OCDE (2001a), pour un examen du rôle des politiques de développement de pôles régionaux.

¹²² Hospers et Beugelsdijk (2002).

¹²³ Voir OCDE (2001a), Rodríguez-Clare (2004).

¹²⁴ Cortright et Mayer (2001), OCDE (2001a), Rodríguez-Clare (2004).

Encadré 8: Le "Supercouloir multimédia" en Malaisie¹

Le "Supercouloir multimédia" (MSC) a été créé par le gouvernement malaisien en 1996 pour soutenir le développement de l'industrie des technologies de l'information et de la communication. Dix années plus tard, le MSC accueille environ 900 sociétés multinationales et entreprises étrangères et nationales dont l'activité est axée sur les produits, les solutions, les services et la recherche-développement dans le domaine des communications multimédia.

Les entreprises qui s'installent dans le MSC peuvent bénéficier d'une large gamme de moyens et d'incitations financières et administratives, notamment:

- Infrastructure et infostructure de qualité soutenues par une cyberlégislation sûre;
- Emploi sans restrictions de travailleurs du savoir locaux et étrangers;
- Exemption des prescriptions locales en matière de propriété;
- Exonération de l'impôt sur les bénéfices des sociétés pendant cinq ans (ou abattement fiscal lié à l'investissement);
- Droit de bénéficier de subventions à la recherche-développement;
- Exemption de droits de douane sur les importations de matériel multimédia.

Les entreprises qui s'installent dans le MSC bénéficient en outre, sous diverses formes, de l'aide de la Multimedia Development Corporation (MDC) financée par l'État.

La MDC:

- assure le traitement rapide des demandes d'installation dans le MSC;
- aide les entreprises à obtenir permis et licences; et
- introduit les entreprises auprès de partenaires et financiers potentiels locaux.

¹ Renseignements obtenus sur le site <http://www.mdc.com.my>, consulté en janvier 2006.

Une question connexe, qui est importante pour les décideurs, est de savoir si les retombées se produisent seulement dans une même branche d'activité ou non. Les auteurs ne semblent pas d'accord sur la nécessité d'une proximité à la fois géographique et "économique" entre les entités qui font de la R-D pour que des retombées aient lieu. Certains soulignent que les pôles ont tendance à se spécialiser dans un nombre relativement limité de produits ou de technologies¹²⁵, tandis que d'autres estiment que la diversité entre des activités économiques complémentaires reposant sur une base scientifique commune est plus propice à l'innovation que la spécialisation.¹²⁶ Le premier scénario constitue un argument en faveur de la création de pôles industriels et du ciblage géographique et sectoriel du soutien à la recherche-développement, comme cela est suggéré dans Rodríguez-Clare (2004). Les partisans d'une telle stratégie seraient donc en faveur du soutien de la R-D pour un groupe assez restreint de bénéficiaires.

Rodríguez-Clare (2004) propose des moyens d'identifier les bons candidats pour un soutien ciblé de la R-D, par exemple sur la base des résultats à l'exportation du secteur. Il fait valoir que les gouvernements n'ont pas besoin de "choisir les gagnants", mais doivent seulement reconnaître les "gagnants avérés". Nonobstant cette différence, les politiques ciblées risquent de viser le mauvais secteur ou la mauvaise région, ce qui peut entraîner des erreurs très coûteuses. C'est pourquoi de nombreux économistes continuent de préférer des politiques de R-D plus générales visant à relever le niveau de la recherche dans l'ensemble de l'économie.¹²⁷ Ces politiques évitent aux gouvernements d'avoir à "choisir" ou à "reconnaître" les gagnants et ont moins

¹²⁵ Cortright et Mayer (2001).

¹²⁶ Voir Audretsch et Feldman (2004) pour une analyse de la littérature pertinente.

¹²⁷ Voir, par exemple, Neary (2000), Pack et Saggi (2006) et Watson et al. (2003).

tendance à mettre en évidence et diluer les obstacles stratégiques à la conduite d'activités de R-D dont les retombées ne seraient pas appropriables.

Les secteurs caractérisés pas des coûts fixes élevés, dus à la nécessité d'investissements initiaux dans la recherche-développement ou d'autres investissements, sont généralement des secteurs où il n'y a qu'un petit nombre de producteurs. Cela tient à ce que chaque producteur doit pouvoir produire à une échelle assez grande pour récupérer son investissement initial. Toutefois, dans les marchés où le nombre d'acteurs est réduit, la pression de la concurrence est relativement faible et les différents acteurs peuvent exercer un pouvoir sur le marché et s'approprier la rente des consommateurs. Les pouvoirs publics peuvent alors avoir intérêt à soutenir les producteurs nationaux, si cela implique le transfert de la rente des consommateurs étrangers aux producteurs nationaux et/ou la réduction de la rente transférée des consommateurs nationaux aux producteurs étrangers. Dans ce contexte, l'intervention publique est souvent appelée "politique commerciale stratégique" (voir la section C). Elle a lieu bien souvent dans les secteurs à forte intensité de R-D, sous prétexte qu'il faut préserver les "champions nationaux". La rivalité entre les États-Unis et le Japon dans le domaine des semi-conducteurs et entre l'Europe et les États-Unis dans le domaine de l'aéronautique civile est souvent citée comme exemple des politiques commerciales stratégiques (voir l'encadré 9).

Encadré 9: Politique commerciale stratégique: les rivalités dans les secteurs des semi-conducteurs et de l'aéronautique civile¹

La rivalité dans le secteur des semi-conducteurs

Depuis l'avènement du transistor, en 1947, les semi-conducteurs ont été au cœur de la révolution électronique. Les nombreux produits et procédés qui se sont développés en même temps que ce secteur couvrent l'ensemble de la chaîne des hautes technologies, des équipements et matériaux en amont aux ordinateurs en aval. Aussi n'est-il pas surprenant que les décideurs considèrent depuis longtemps que le succès dans l'industrie des semi-conducteurs est une condition préalable pour soutenir la concurrence dans le domaine des hautes technologies en général, comme l'illustre la rivalité entre les États-Unis et le Japon dans le domaine des puces. Dans ce contexte, le Président de l'Association de l'industrie des semi-conducteurs des États-Unis a demandé instamment au Congrès, en 1990, de ne pas abandonner cette industrie dans son différend commercial avec le Japon, car "il y avait une différence entre les puces électroniques (chips) et les "chips" de pomme de terre qui comptait beaucoup pour le pays dans son ensemble".

Les dépenses publiques consacrées à la R-D aux États-Unis ont largement contribué aux progrès de la technologie des semi-conducteurs. Durant les années 60, les achats de l'Administration nationale de l'aéronautique et de l'espace (NASA) et du Département de la défense ont représenté l'essentiel de la production nationale de semi-conducteurs (100 pour cent jusqu'en 1962). Plus récemment, la recherche-développement financée au niveau fédéral a permis de progresser dans la conception et la fabrication des générations successives de puces, notamment grâce au soutien fédéral au consortium des technologies de fabrication de semi-conducteurs.

Le gouvernement japonais est, lui aussi, intervenu de manière importante sur le marché des semi-conducteurs. Jusqu'au milieu des années 80, le marché japonais était protégé des importations de puces par des mesures tarifaires et non tarifaires. Cette protection a aidé l'industrie nationale des semi-conducteurs à atteindre le niveau d'efficacité de la production nécessaire pour soutenir la concurrence sur les marchés d'exportation. Une fois que le commerce a été libéralisé, les programmes de R-D financés par l'État ont continué d'aider l'industrie. Par exemple, le projet VLSI d'intégration à très grande échelle, financé par Nippon Telephone and Telegraph (NTT) et par le Ministère du commerce international et de l'industrie (MITI), visait à aider les géants japonais de l'électronique grand public à faire face aux importations.

Rivalité dans le secteur de l'aéronautique civile: quelques anecdotes

La rivalité dans le domaine de l'aéronautique civile entre la société américaine Boeing et la société européenne Airbus a longtemps été présentée comme le cas d'école de la politique commerciale stratégique. Dans ce secteur où la concurrence est imparfaite, la recherche de rente a amené les entreprises à demander et les gouvernements à accorder des subventions à l'exportation et à la recherche-développement, dans l'espoir de gagner des parts de marché aux dépens des concurrents étrangers. En fait, il a été dit que les gouvernements des deux côtés de l'Atlantique avaient investi plus de ressources dans la défense de leur aéronautique civile que dans celle de la plupart des autres industries de haute technologie.

Aux États-Unis, l'Export-Import Bank (EXIM) a été baptisée "banque de Boeing" parce que, à un moment donné, 40 pour cent de son portefeuille était investi dans l'industrie aérospatiale. Par exemple, entre 1967 et 1977, l'EXIM Bank a prêté 5,77 milliards de dollars EU pour la vente d'aéronefs américains d'un montant de 12,8 milliards de dollars EU, dont une grande partie était destinée à soutenir les exportations de Boeing.

En Europe, il a été dit que c'était Margaret Thatcher qui avait fait du soutien au lancement de l'A320 la question prioritaire dans ses discussions avec François Mitterrand et Helmut Kohl en 1984. Mitterrand a exprimé son engagement inébranlable en faveur d'Airbus qui était représentatif de la position des trois dirigeants, en déclarant: "l'A320 sera construit et je serai son premier vendeur".

La nature exacte du soutien accordé à Boeing et à Airbus par les gouvernements concernés et la légalité de ce soutien au regard de l'OMC font actuellement l'objet de procédures de règlement des différends dans le cadre de l'OMC.

¹ Cet encadré s'appuie sur les chapitres 3 et 4 de Busch (1999).

L'argument en faveur d'une politique commerciale stratégique est plus complexe qu'il ne semble à première vue. Supposons que le marché mondial est suffisamment vaste pour permettre l'existence d'une seule entreprise dans une branche d'activité donnée, entreprise qui réaliserait ainsi des bénéfices monopolistiques.¹²⁸ Dans chaque pays, le bien-être par rapport à cette activité consiste alors en avantages pour les consommateurs (en théorie, la rente du consommateur) eu égard à la consommation des biens ou services concernés et aux bénéfices réalisés par l'entreprise si c'est une entreprise nationale qui dessert le marché en question. La rente du consommateur est maximisée si la production a lieu là où elle est la plus efficiente. Mais, comme l'entreprise réalise des bénéfices il peut être intéressant pour chaque pays d'avoir un producteur national desservant ce marché. Si le désavantage des producteurs nationaux sur le plan des coûts n'est pas trop important, il peut être profitable, en termes de bien-être total, d'accepter une réduction de la rente du consommateur pour préserver les bénéfices réalisés sur le marché concerné. Supposons maintenant qu'un gouvernement prend l'engagement de soutenir l'entrée d'une entreprise nationale dans le secteur au moyen d'une subvention, quelle qu'elle soit. Les modèles ont montré que, si l'entreprise étrangère estime que cette déclaration est crédible, elle peut renoncer à supporter les coûts d'entrée, considérant que le marché n'est pas assez vaste pour permettre aux deux entreprises d'être rentables.

Cette analyse a trait à la promotion de l'entrée stratégique pour un monopoleur. Des arguments analogues peuvent être avancés en faveur de la promotion stratégique dans des secteurs oligopolistiques.¹²⁹ Il est difficile de dire *a priori* si une telle politique est profitable et à qui elle profite. L'entrée accrue d'entreprises dans des secteurs oligopolistiques peut entraîner le renforcement de la concurrence et la baisse des prix, ce qui profite aux consommateurs. Dans ce cas, les pays tiers, c'est-à-dire les pays qui ne produisent ni ne subventionnent

¹²⁸ Voir Ethier (1982) et Dixit et Kyle (1985) sur la promotion de l'entrée stratégique.

¹²⁹ Voir, par exemple, Brander et Spencer (1985).

le produit en question, tirent avantage des politiques commerciales stratégiques. Par exemple, on a estimé que l'entrée d'Airbus sur le marché des avions de ligne commerciaux a fait baisser les prix de 3,5 pour cent en moyenne.¹³⁰ L'accroissement de la concurrence peut cependant réduire les incitations à investir dans de nouvelles innovations dans les secteurs concernés, ce qui a un effet négatif à long terme sur les consommateurs tant dans le pays importateur que dans le pays exportateur. Le soutien accordé par les pouvoirs publics pour des raisons stratégiques peut aussi aboutir à l'entrée d'un nombre excessif d'entreprises nouvelles, ce qui se traduit par une augmentation des prix à la consommation parce que les producteurs ne peuvent pas produire à une échelle suffisante. Les données empiriques disponibles indiquent que c'est peut-être ce qui s'est produit sur le marché des avions gros porteurs moyens-courriers et sur celui des avions de transport régional de 30 à 40 places, où les subventions ont entraîné une augmentation non nécessaire des coûts de production moyens.¹³¹

La question de savoir si et dans quelle mesure les pays producteurs profitent de l'intervention des pouvoirs publics dépend de l'effet de la politique sur les consommateurs et les producteurs nationaux et du coût de l'intervention. Les économistes ont tendance à mettre en garde contre l'utilisation de subventions agressives à la production, à l'exportation ou à la recherche-développement pour transférer les bénéfices aux entreprises monopolistiques ou oligopolistiques. Si les gouvernements de deux pays ou plus appliquent la même politique, il est probable que les avantages seront dissipés du fait de l'entrée d'un nombre excessif d'entreprises et les pays qui accordent des subventions en souffriront à terme.

3. REDISTRIBUTION

La présente sous-section commence par un examen des raisons pour lesquelles de nombreuses sociétés accordent tant d'importance à la répartition des revenus. Elle se poursuit par une description des coûts que peut entraîner le transfert de revenus des riches aux pauvres et par une comparaison des différentes formes de subventions en termes d'efficacité et de coûts pour parvenir à un niveau de redistribution donné. Elle examine ensuite comment les gouvernements utilisent les subventions pour réaliser des objectifs d'équité, sur la base d'exemples particuliers concernant les subventions accordées aux services de distribution d'eau et aux services de téléphonie. Même si ce sont généralement les groupes à faible revenu qui sont visés par les programmes de redistribution, on examinera aussi les subventions visant à établir un meilleur équilibre dans le développement régional. Enfin, on examinera aussi l'utilisation des subventions pour aider les industries en déclin à faire face aux difficultés économiques, interventions qui peuvent aussi se justifier pour des raisons d'efficacité. L'incidence commerciale des subventions sera évoquée. Un thème sous-jacent de la discussion est l'arbitrage qu'il faut généralement faire entre équité et efficacité dans le cadre de politiques de redistribution. Nous examinerons aussi comment on peut réduire les coûts concomitants des subventions par un meilleur ciblage ou par l'incorporation d'une discipline de marché dans leur utilisation.

a) Pourquoi les sociétés redistribuent-elles les revenus ?

Pourquoi les sociétés jugent-elles nécessaire de redistribuer les revenus des riches aux pauvres ? Dans l'analyse économique dominante basée sur la recherche de l'efficacité, la répartition inéquitable des revenus ne représente pas en soi un dysfonctionnement du marché. Tant que le marché permet de vendre les marchandises à un prix égal à leur coût marginal et de rémunérer les facteurs de production sur la base de leur productivité marginale, le résultat est considéré comme efficace au sens de Pareto. Au regard d'un tel résultat, une répartition des revenus en vaut une autre. Il faut donc regarder au-delà de l'efficacité économique pour comprendre pourquoi les gouvernements font tant d'efforts pour que la répartition des revenus soit plus ou moins équilibrée. Il existe toute une série de réponses possibles, dont certaines reposent sur des explications philosophiques ou morales, d'autres sur des explications d'économie politique et d'autres encore sur un mélange d'histoire, de psychologie et de sociologie.

¹³⁰ Neven et Seabright (1995). Par contre, l'Accord de 1992 entre les États-Unis et l'Union européenne sur le commerce des aéronefs civils, qui limite les subventions, a entraîné une hausse des prix d'environ 3 pour cent, d'après les estimations d'Irwin et Pavcnik (2001).

¹³¹ Voir l'analyse dans Grossman (1990).

Il est possible de justifier la redistribution des revenus sur la base de la théorie utilitaire¹³², dont un principe fondamental est qu'une action est conforme au principe d'utilité "lorsqu'elle a plus tendance à augmenter le bonheur de la communauté qu'à le diminuer".¹³³ Par conséquent, en cas de diminution de l'utilité marginale du revenu, le "bonheur" de la société peut être accru par la redistribution des revenus des riches aux pauvres car, en moyenne, la réduction de l'utilité ressentie pour les riches est largement compensée par l'augmentation de l'utilité pour les pauvres.

Même les philosophes se réclamant d'une tradition non utilitaire ont expliqué pourquoi les sociétés doivent se préoccuper de justice dans la répartition des revenus. Dans la "Théorie de la justice", Rawls (1971) a fait valoir que des êtres humains rationnels, ignorant au départ ce que pourrait être leur statut social dans la vie, arriveraient finalement à un contrat social énonçant deux principes fondamentaux. L'un de ces principes, le principe de différence, n'admettrait des inégalités sociales et économiques que si celles-ci entraînent une amélioration du sort des personnes les plus défavorisées dans la société.¹³⁴ Selon Rawls, il se peut que certaines formes d'inégalités des revenus améliorent le sort des plus défavorisés si, par exemple, elles incitent les riches à innover, les bénéfices de l'innovation allant aussi aux pauvres. Sauf dans ces cas, le principe de différence plaide fortement en faveur d'une distribution équitable des revenus et de la richesse, en accordant une importance particulière à la condition des plus défavorisés économiquement. Une société juste garantira un (revenu) minimum social au-dessous duquel personne ne doit tomber. Cette garantie prendra la forme d'"allocations familiales et de versements spéciaux en cas de maladie ou de chômage, ou plus systématiquement de dispositifs comme un complément de revenu modulé (aussi appelé impôt négatif sur le revenu)".¹³⁵

D'autres explications fondées sur la théorie des choix publics font intervenir la notion d'électeur médian (Meltzer et Richard, 1981).¹³⁶ Dans les démocraties, c'est le consentement des électeurs qui détermine le type de politiques adopté par le gouvernement. Selon cette théorie, les politiques adoptées sont celles qui séduisent le plus l'électeur médian puisque au moins la moitié du corps électoral vote comme lui. Prenons une situation dans laquelle les électeurs décident des politiques en fonction de leur niveau de revenu et dans laquelle la question qui se pose est celle de la redistribution des revenus, par le biais de transferts des personnes dont les revenus sont supérieurs à un certain seuil à celles dont les revenus sont inférieurs à ce même seuil. L'électeur médian serait favorable à des politiques de redistribution si le revenu de seuil est supérieur au revenu médian. Par conséquent, la redistribution sera adoptée car elle est dans l'intérêt économique de la majorité des électeurs.

Des explications plus complexes des motifs de la redistribution reposent sur les différences de *weltanschauung* entre les sociétés. Alesina et Angeletos (2005) construisent un modèle dans lequel l'interaction entre les croyances sociales et la politique de bien-être crée des équilibres multiples. Une société qui pense que l'effort individuel détermine le revenu optera pour une faible imposition et une très faible redistribution. En état d'équilibre, l'effort sera important et le rôle de la chance sera limité, de sorte que les effets sur le marché seront relativement justes et les croyances sociales s'autoréaliseront. Une société qui pense que la chance, la naissance, les relations et la corruption déterminent la richesse optera pour une forte imposition, ce qui faussera la répartition et permettra aux croyances de s'auto-entretenir.

Bénabou et Tirole (2005) notent que les enquêtes internationales révèlent que les causes de la richesse ou de la pauvreté et la part de responsabilité de l'individu dans son propre destin sont très différemment perçues selon les pays. Ils élaborent ensuite une théorie des croyances collectives et de la cognition motivée, concernant notamment la consommation, le bonheur et la religion. Leur modèle produit deux équilibres: l'équilibre "américain", qui est caractérisé par une forte prévalence des croyances en un monde juste parmi la population et des politiques plutôt axées sur le laisser-faire; et l'équilibre "européen", qui est caractérisé par un

¹³² Jeremy Bentham et John Stuart Mill s'inscrivent dans cette tradition.

¹³³ Bentham (1789).

¹³⁴ Le premier principe exige que les règles définissant les libertés fondamentales s'appliquent de la même façon à tous et permettent la liberté la plus étendue compatible avec une liberté égale pour tous.

¹³⁵ Rawls (1971), page 243.

¹³⁶ Nous examinons aussi la théorie des choix publics brièvement dans la section C lorsque nous analysons les propositions théoriques qui sous-tendent l'utilisation des subventions et d'autres interventions de politique générale.

plus grand pessimisme quant au rôle de l'effort dans les résultats économiques et par un État providence plus important. Glaeser (2005) a passé en revue l'abondante littérature sur l'"exceptionnalisme" américain – le fait qu'il y a moins de redistribution dans la société américaine que dans la société européenne. Il montre qu'il y a peu de différence, entre les États-Unis et l'Europe¹³⁷, en termes de revenus et de mobilité intergénérationnelle et conclut que les différentes croyances concernant la mobilité des revenus aux États-Unis et dans l'UE ont peu de rapport avec la réalité.

Cependant, la redistribution des revenus a un coût pour la société. Ce coût est lié aux effets négatifs de la redistribution sur les incitations et aux coûts administratifs des programmes de transfert. C'est peut-être Okun (1975) qui expose le plus clairement l'idée qu'il existe un arbitrage fondamental entre l'équité et l'efficacité. L'application de taux d'imposition marginaux élevés peut réduire l'incitation à épargner, prendre des risques et créer des entreprises. C'est là le fardeau excédentaire associé au prélèvement des impôts nécessaires pour financer le transfert. Par ailleurs, des programmes sociaux généreux peuvent dissuader les bénéficiaires du transfert de participer au marché du travail et de travailler. De surcroît, les riches peuvent être tentés de se livrer à des activités socialement stériles pour échapper à l'impôt. Par conséquent, la production et la croissance économiques peuvent pâtir d'un effort de redistribution trop agressif. On pourrait dire que la redistribution est un peu comme un transfert d'argent des riches aux pauvres dans un "panier percé". Même si le panier est plein à ras bord au départ, il arrivera au destinataire à moitié vide en raison des inefficiences créées par la redistribution.

Toujours au chapitre des coûts, les programmes de redistribution peuvent encourager la formation de groupes d'intérêt particuliers bien organisés, qui pourront détourner en leur faveur les politiques de redistribution, grâce à leur influence politique. Par exemple, Mulligan et Sala-i-Martin (2003) ont noté l'importance prise par les programmes de sécurité sociale, dont l'expansion ne peut pas s'expliquer par la démographie. Étant donné que la part du PIB consacrée aux allocations vieillesse a augmenté plus que la proportion de personnes âgées dans la population totale, ils concluent que cela tient à l'accroissement de leur pouvoir politique. La création de groupes d'intérêt particuliers peut aussi amener les gouvernements à choisir délibérément des modes de redistribution inefficients pour dissimuler les transferts à ces groupes (Coate et Morris, 1995).

b) Les subventions comme instrument de redistribution des revenus

Quels que soient les motifs sous-jacents de la redistribution, les gouvernements peuvent atteindre leurs objectifs en la matière au moyen de toute une gamme d'instruments. Parmi les instruments classiques figurent l'imposition progressive des revenus et les programmes de sécurité sociale et de santé publique. Ce sont peut-être les principaux instruments de redistribution, mais il en existe d'autres. En effet, une partie des dépenses consacrées, entre autres, à l'enseignement public et aux logements sociaux, pourrait aussi être considérée comme des dépenses sociales, puisque l'objectif est d'améliorer les possibilités ou les conditions économiques de certaines catégories de la population. Et, en dehors de ces domaines traditionnels de dépenses sociales, les gouvernements justifient souvent les subventions à l'agriculture en disant qu'elles sont nécessaires pour soutenir les revenus agricoles.

Bien que la présente sous-section mette l'accent sur l'utilisation des subventions à des fins de redistribution, elle n'implique pas que les subventions sont plus efficaces que d'autres instruments pour assurer un transfert de ressources en faveur des pauvres au moindre coût pour les contribuables. Les programmes de redistribution qui transfèrent du pouvoir d'achat directement des riches aux pauvres sont ceux qui sont les moins inefficients. Ils augmentent le bien-être des pauvres plus que d'autres programmes tout aussi coûteux. Une dépense de "x" euros pour des subventions alimentaires en faveur des ménages à faible revenu augmente moins leur bien-être qu'un don en espèces du même montant. En effet, il se peut que le ménage considère d'autres besoins comme au moins aussi importants que la nourriture. Avec un transfert de revenus, le ménage aura la possibilité de décider quelle part des "x" euros supplémentaires sera dépensée pour l'achat de nourriture ou pour répondre

¹³⁷ Glaeser cite les ouvrages de Gottschalk et Spolaore (2002) et de Checchi et al. (1999) qui montrent qu'il y a peu de différence de revenu ou de mobilité intergénérationnelle entre les États-Unis et l'Europe.

à d'autres besoins.¹³⁸ Si la redistribution en général peut être comparée à un transfert d'argent des riches aux pauvres dans un "panier percé", on peut dire que, dans le cas des subventions, le panier est encore plus percé.

Il est parfois difficile de faire une distinction entre les transferts de revenus et les subventions. Dans cette partie du Rapport, les transferts de revenus s'entendent de tous les mécanismes permettant d'accorder des fonds publics directement à un bénéficiaire tout en le laissant libre de décider de la meilleure façon d'en disposer. Les prestations de sécurité sociale aux États-Unis présentent cette caractéristique. Les programmes de subventions, en revanche, octroient des fonds publics à un bénéficiaire mais sous une forme qui ne peut servir qu'à l'achat de certains types de biens ou de services. C'est le cas des programmes de santé publique dans de nombreux pays.

c) Les subventions aux services collectifs dans les pays en développement

La demande d'eau, d'électricité et de services de télécommunication compte parmi les besoins les plus fondamentaux. La consommation de ces biens et services représente habituellement une part non négligeable du budget des ménages pauvres. Comme de nombreux pays considèrent que l'accès à ces services est un droit, les gouvernements adoptent souvent des politiques qui fixent leurs prix à un niveau trop bas. Deux exemples de subventionnement des services de base sont examinés ici – l'approvisionnement en eau et les télécommunications.

i) Approvisionnement en eau

Dans le cas de l'approvisionnement en eau, l'aide aux pauvres est souvent accordée par le biais de la structure des tarifs de l'eau. On fixe des tarifs progressifs par tranches, qui commencent par un tarif très bas pour la consommation inférieure à un certain seuil, puis augmentent avec le volume de la consommation (encadré 10). La tranche la plus basse de la structure tarifaire correspond au prix facturé aux consommateurs les plus pauvres. Les tranches plus élevées correspondent aux prix payés par les gros consommateurs domestiques et les utilisateurs industriels, qui subventionnent de fait de façon indirecte la consommation des ménages pauvres.

Cependant, les tarifs de l'eau sont souvent fixés à un niveau trop bas pour que les sociétés de distribution puissent rentrer dans leurs frais. Une enquête effectuée par McIntosh et Yniguez (1997) pour la Banque asiatique de développement, portant sur 50 sociétés de distribution d'eau de la région, a montré que le tarif domestique moyen en Asie était d'environ 36 cents EU par mètre cube.¹³⁹ Sur les 50 sociétés visées par l'enquête, 15 appliquaient des tarifs moyens qui ne généraient pas des recettes suffisantes pour couvrir leurs frais d'exploitation et de maintenance. Un nombre encore plus grand de sociétés (29) n'avaient pas des recettes suffisantes pour pouvoir financer leurs dépenses d'équipement. En conséquence, les subventions aux services de distribution d'eau en Asie prennent la forme d'une contribution du gouvernement central aux dépenses d'équipement, consistant soit en dons, soit en prêts à taux réduits (McIntosh, 2003).

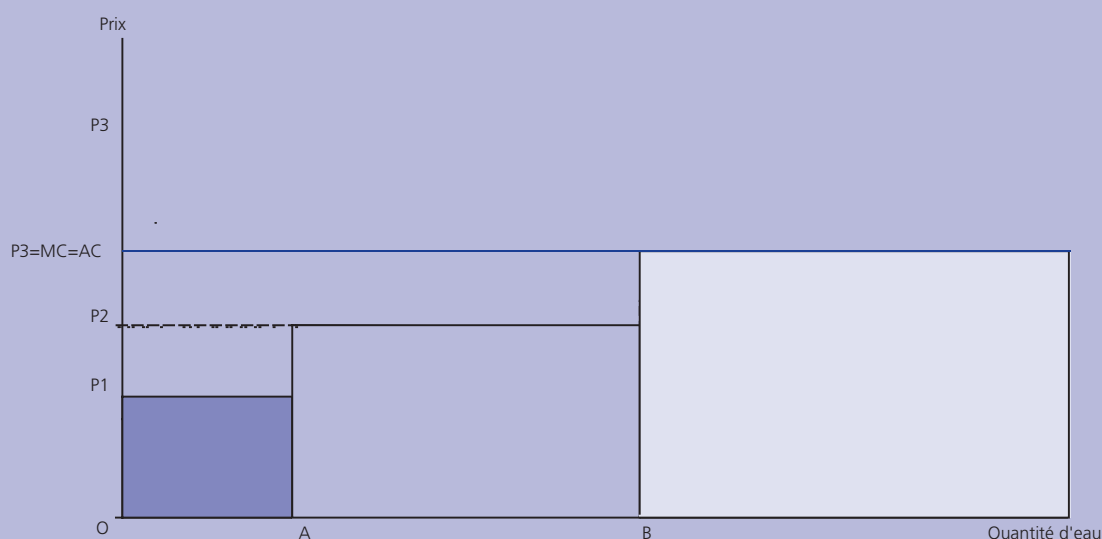
Mais, les tarifs peu élevés sont à l'origine de problèmes fondamentaux dans l'approvisionnement en eau. Si le prix de l'eau n'est pas fixé convenablement, il peut y avoir des gaspillages. En raison de la faiblesse de ses recettes, la société de distribution a du mal à entretenir et, a fortiori, à moderniser les installations et accroître la capacité, de sorte que l'approvisionnement est inadéquat. Les pauvres n'ont accès à l'eau que par intermittence et ils peuvent être amenés à dépenser plus pour acheter de l'eau à des fournisseurs informels. Par exemple, à peine plus de la moitié seulement des 50 sociétés visées par l'enquête de la BASD assuraient un service 24 heures sur 24, de sorte que la fourniture d'eau 24 heures sur 24 finit par être un luxe, au lieu d'aller de soi.

¹³⁸ Même dans un monde qui n'est pas le meilleur, où l'État perçoit des taxes sur les marchandises qui ont des effets de distorsion, la redistribution par les subventions est moins efficace que de simples transferts. Cela tient à la nécessité de préserver les conditions optimales d'efficacité de la production, même dans ce contexte de deuxième ordre, c'est-à-dire que la société doit toujours être à la frontière des possibilités de production (Diamond et Mirrlees, 1971).

¹³⁹ McIntosh et Yniguez (1997). Cette moyenne dissimule cependant des différences intrarégionales importantes. Par exemple, les tarifs domestiques dans plusieurs villes d'Asie du Sud ne dépassaient pas 1 à 3 cents de dollar EU par mètre cube. Par contre, les tarifs à Hong Kong, Chine et à Singapour étaient de 55 cents de dollar EU par mètre cube.

Il arrive même que les subventions à l'eau profitent non pas aux pauvres mais aux ménages plus riches. En Afrique subsaharienne, de nombreux ménages pauvres ne sont pas raccordés au réseau (WUP, 2003).¹⁴⁰ L'urbanisation rapide de la région a entraîné la prolifération de zones d'habitat informel, n'ayant aucun accès à de nombreuses formes d'infrastructure publique, telles que l'eau. En conséquence, les ménages à faible revenu peuvent être obligés d'obtenir des services de distribution d'eau et d'assainissement par le biais de divers arrangements de fourniture de services, d'intermédiaires, tels que des points de vente communautaires ou privés, de vendeurs assurant une distribution quotidienne d'eau à domicile, de puits et de forages, en plus des robinets raccordés au réseau public.

Encadré 10: Tarifs de l'eau par tranches



Les tarifs de l'eau sont souvent établis par tranches. Dans cet exemple, la tranche inférieure de la structure des prix (P1) concerne les ménages pauvres, qui sont censés consommer peu d'eau (consommation moyenne de O à A). Les tranches supérieures correspondent aux prix facturés aux gros utilisateurs, qui sont normalement des ménages plus riches (prix de P2) ou des utilisateurs industriels (prix de P3).

Dans cet exemple, le prix facturé aux utilisateurs industriels ainsi que le coût marginal et le coût moyen de la consommation d'eau sont identiques et sont représentés par la ligne horizontale partant de l'ordonnée. Les ménages, riches et pauvres, paient un prix qui est inférieur au coût marginal alors que les utilisateurs industriels assurent un "subventionnement croisé" au sens où ils paient un prix plus élevé. La différence entre les recettes totales et les coûts totaux est couverte par l'État au moyen de subventions financées pour le budget.

Dans ce cas, pour mieux cibler les pauvres et améliorer l'efficacité économique, il faudrait relever les tarifs facturés aux ménages riches jusqu'au niveau du coût marginal. Cela réduirait la charge budgétaire et permettrait aux ménages riches de moduler leur consommation d'eau compte tenu du coût réel de la ressource.

¹⁴⁰ Ce rapport est une étude comparative des services de distribution d'eau et d'assainissement dans neuf pays africains.

Paradoxalement, les ménages urbains pauvres, pour qui le raccordement est coûteux et la qualité du service souvent médiocre, finissent parfois par payer beaucoup plus pour acheter de l'eau à des fournisseurs privés. D'après les renseignements disponibles, les pauvres sont souvent prêts à payer davantage simplement pour avoir accès régulièrement à de l'eau propre et salubre. C'est pourquoi les propositions de réforme des services d'approvisionnement en eau commencent souvent par la rationalisation de la structure des tarifs pour cibler plus précisément les pauvres et refléter correctement le coût réel de l'eau (voir l'encadré 10).

Un autre aspect du subventionnement des services de distribution d'eau mérite d'être signalé. Les subventions font souvent partie d'un régime dans lequel l'approvisionnement en eau et l'assainissement sont confiés au secteur public, malgré la lourde charge financière que cela impose au Trésor. En ce sens, le subventionnement du secteur de l'eau va de pair avec l'hostilité à la participation d'entreprises privées nationales ou étrangères. De ce fait, les subventions limitent les possibilités commerciales qui existeraient si des fournisseurs privés étrangers étaient autorisés à assurer la distribution d'eau.

Il est établi que la participation du secteur privé, qu'il soit national ou étranger, peut améliorer l'efficacité économique dans le secteur de l'eau. Il faut noter, cependant, que l'expérience de la fourniture d'eau par le secteur privé n'a pas toujours été réussie, ce qui a amené le public à douter de l'opportunité de confier la fourniture de ce service essentiel à des entreprises privées. Une question essentielle est de savoir si l'efficacité de la distribution de l'eau amène nécessairement à sacrifier l'équité. Les renseignements disponibles ne font pas apparaître de tendance très nette. La participation du secteur privé à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement est de plus en plus répandue dans les pays en développement et dans les pays en transition. Clark et al. (2004) en ont répertorié au moins 27 exemples, qui ont fait l'objet d'études de cas approfondies. Dans leur publication, ils analysent les données sur la performance des services de distribution d'eau privés et publics. S'intéressant principalement à l'incidence de la participation du secteur privé dans trois pays d'Amérique latine, ils concluent que l'accès à l'eau assuré par des sociétés publiques et privées s'est amélioré et que la participation du secteur privé n'a pas nui aux pauvres. D'autres études récentes brossent un tableau plus nuancé. Simpson (2006) conclut que la libéralisation des services de distribution d'eau a donné des résultats mitigés, la couverture augmentant en même temps que les prix. Solanes (2006) analyse l'effet de la libéralisation du système d'approvisionnement en eau de Buenos Aires sur l'accès des pauvres. Son étude tend à montrer que la hausse des tarifs ne s'est pas accompagnée d'une extension de la couverture, de sorte qu'une grande partie de la population urbaine pauvre continue de ne pas avoir accès à l'approvisionnement en eau.

ii) Accès universel aux services de télécommunication

La plupart des pays font de l'accès universel aux services de télécommunication un objectif de politique publique. Cette politique d'accès universel vise principalement les ménages à faible revenu et les régions rurales, qui ne sont pas toujours desservis convenablement par les fournisseurs privés. La demande de services de télécommunication dans ces régions peut être trop faible pour justifier la dépense d'infrastructure nécessaire pour le raccordement de la population au réseau de télécommunication. Si les ménages à faible revenu ne veulent pas ou ne peuvent pas payer intégralement le coût de ces services, on peut recourir à des subventions pour couvrir une partie des frais engagés par les fournisseurs de services.¹⁴¹

En raison des coûts fixes élevés et de l'organisation en réseau des services de télécommunication, ceux-ci étaient traditionnellement considérés comme des monopoles naturels. Qu'ils soient fournis par un monopole public ou privé, les obligations de services universels étaient financées principalement au moyen d'un subventionnement croisé. Cela signifiait que certains utilisateurs (consommateurs à revenu élevé dans les zones urbaines) payaient un prix supérieur au coût alors que d'autres (consommateurs pauvres dans les zones rurales) payaient un prix inférieur au coût.

Mais plus récemment, les progrès technologiques dans le secteur des télécommunications ont entraîné la privatisation accrue des monopoles d'État et l'ouverture à la concurrence. Dans un environnement concurrentiel, il est difficile de maintenir des subventions croisées au niveau des entreprises, parce que, si

¹⁴¹ Voir la section E pour un examen de l'incidence des subventions dans le secteur des télécommunications.

une catégorie d'utilisateurs paie un prix inférieur au coût, les fournisseurs sont peu incités à desservir ces consommateurs. De nombreux gouvernements doivent donc repenser la façon de garantir l'accès universel. Une politique d'accès universel suppose que l'on élargisse l'accès aux services d'infrastructure dans les régions sous-desservies, et que l'on réduise les subventions, tout en garantissant la rentabilité des opérateurs et leur viabilité à long terme.

Parmi les mesures les plus couramment utilisées pour financer l'accès universel dans un environnement concurrentiel figurent les transferts directs aux utilisateurs que le gouvernement souhaite aider, les mesures réglementaires en vertu desquelles des obligations de service universel sont incluses dans les concessions et les licences accordées aux opérateurs, les taxes sur les interconnexions asymétriques favorisant les opérateurs ruraux et les fonds d'accès universel (voir le tableau 4). Comme cela est souligné dans ce rapport, les transferts forfaitaires sont le meilleur moyen d'aider les pauvres dans une optique d'efficacité. Toutefois, dans la pratique, un système de taxes et de transferts risque de ne pas être efficace, en particulier dans les pays en développement, à cause de la fraude fiscale et du manque d'efficacité du recouvrement de l'impôt inefficace.

Tableau 4
Principaux mécanismes permettant d'assurer l'accès universel

Mesure	Pays
Obligation d'accès universel pour l'opérateur historique	Mexique, Afrique du Sud, France, Japon, Royaume-Uni
Obligation d'accès universel pour les nouveaux venus	Ouganda, Inde, Ghana, Philippines
Fonds d'accès universel Un fonds est créé et utilisé pour financer l'extension des services de télécommunication aux régions ou aux catégories de population ciblées. Le fonds est financé par une taxe sur les opérateurs, par les recettes fiscales générales, par la privatisation ou par la vente de licences.	1. Ouganda, Pérou, Ghana, États-Unis 2. Népal, Brésil (1 à 3 pour cent des recettes du secteur) 3. El Salvador, Chili (fonds publics provenant de l'impôt) 4. Guatemala (vente de ressources: privatisation, vente de licences)
Partenariat public-privé (construction-fonctionnement-transfert) Les investisseurs privés construisent et exploitent le réseau de télécommunications, et reçoivent une partie des recettes. Après un délai donné, le réseau est transféré aux pouvoirs publics.	Indonésie, Thaïlande, République bolivarienne du Venezuela, Kenya
Partenariat secteur privé-société civile Des groupes de la société civile, des ONG ou des coopératives peuvent prendre l'initiative d'introduire la connectivité téléphonique dans les régions rurales. Le financement peut provenir à la fois de sources privées et de sources publiques.	Bangladesh, Ouganda

Source: OCDE (2004a) DCD/DAC/POVNET(2004)13 Annexe 1.

Certains pays en développement ont de plus en plus recours à des fonds de service universel. Toutes les entreprises sont tenues d'y contribuer et elles peuvent toutes obtenir des ressources de ces fonds lorsqu'elles fournissent un service à la population (les pauvres) ou à la région (secteur rural) ciblées. Ainsi, le mécanisme peut être conçu de manière neutre, sans avantager une entreprise par rapport à une autre. Pour déterminer leur montant, les subventions sont attribuées par voie d'adjudication, c'est-à-dire que les entreprises peuvent soumissionner pour en obtenir. Le Chili et le Pérou ont été parmi les premiers à mettre en œuvre ce mécanisme d'octroi de subventions (voir l'encadré 11 pour un examen du cas chilien). Une licence est accordée à l'entreprise qui accepte de desservir une zone donnée avec la subvention la plus faible. Il est fréquent que l'organisme de réglementation ne soit pas aussi bien informé que les opérateurs du coût de fourniture d'un service à des régions éloignées. L'adjudication peut alors être un moyen efficace de déterminer le coût réel de la fourniture du service. Il est intéressant de noter que, dans bien des cas, le soumissionnaire retenu obtient une subvention plus faible que la subvention maximale offerte par le gouvernement en échange de la licence. On pourrait en déduire que la subvention accordée auparavant au monopole pour remplir les obligations de service universel était supérieure au coût réel de la fourniture du service (Cannock, 2001). Ces modèles montrent comment les pouvoirs publics peuvent tirer parti de la concurrence, par le biais d'adjudications, pour réaliser leur objectif d'équité à un coût moindre.

Dans la plupart des cas, le recours à des subventions pour aider les entreprises nationales de télécommunication risque d'entraver l'accès des fournisseurs étrangers. Mais cet effet peut être atténué si la subvention est attribuée par voie d'adjudication et si les fournisseurs de services étrangers peuvent participer à l'enchère. Tous les fournisseurs, nationaux ou étrangers, pourraient prétendre à la subvention *ex ante* mais un seul l'emporterait *ex post*.

Encadré 11: Fonds de services universels dans le secteur des télécommunications: le cas du Chili

Le Chili est souvent considéré comme un modèle ayant réussi à combiner l'utilisation de fonds publics (subventions) et la discipline de marché pour assurer l'accès universel aux services de télécommunication.

Au Chili, le processus de privatisation du secteur des télécommunications a commencé à la fin des années 80. Grâce à la privatisation, le taux de pénétration téléphonique a plus que doublé, passant de 49 pour 1 000 habitants en 1988 à 113 pour 1 000 en 1994. Malgré cette forte croissance, des segments importants de la population ont été laissés de côté, principalement dans les zones rurales, qui représentaient environ 15 pour cent de la population, et parmi les pauvres des villes. Pour remédier à ce problème d'équité, le gouvernement a créé, en 1994, un fonds de développement des télécommunications (*Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones*) afin d'encourager les investissements privés dans les services téléphoniques à prépaiement dans les zones rurales et urbaines à faible densité téléphonique.

Dans un premier temps, des demandes de publiphones sont adressées par les autorités locales et régionales, par des associations locales, des compagnies de téléphone et par le public. Sur la base de ces demandes, l'organisme de réglementation des télécommunications établit des projets en fonction de la proximité géographique et des caractéristiques techniques. Ces projets font ensuite l'objet d'une analyse coûts-avantages pour déterminer ceux qui pourraient bénéficier de subventions dans le cadre du fonds. La subvention maximale pouvant être accordée correspond au montant jugé nécessaire pour que le projet soit commercialement viable.

Les opérateurs téléphoniques potentiels doivent ensuite soumissionner pour les projets et les subventions qui leurs sont associées. Le soumissionnaire retenu est celui qui présente l'estimation la plus basse des subventions nécessaires pour assurer la viabilité financière du projet. Les entreprises soumissionnaires doivent être disposées à fournir au public des services téléphoniques à prépaiement 24 heures sur 24 pendant au moins dix ans. Elles sont libres de fournir d'autres services et de fixer le prix de ces services. Cependant, l'organisme de réglementation a fixé le montant maximal de la redevance pour les services à prépaiement régionaux.

Entre 1995 et 2000, le fonds a pu soutenir la fourniture de services téléphoniques à prépaiement à plus de 6 000 localités rurales comptant environ 2,2 millions d'habitants. Pendant cette période, environ 52 millions de dollars EU ont été dépensés pour l'installation de publiphones, pour laquelle le fonds a accordé des subventions d'un montant de 22 millions de dollars EU. Cependant, les entreprises ont encore investi 109 millions de dollars EU dans des services supplémentaires, de sorte que chaque dollar de fonds publics a permis de mobiliser 6 dollars de fonds privés.

Toutefois, on s'interroge maintenant sur la viabilité à long terme des services. Les résultats financiers des opérateurs ont été mitigés, certains enregistrent de petits bénéfices d'exploitation tandis que d'autres ne semblent pas pouvoir atteindre le seuil de rentabilité. On craint donc que, à la fin de la période de service obligatoire de dix ans, certaines de ces entreprises ne puissent pas rester en activité.

Source: Wellenius, B. (2002) 'Closing the Gap in Access to Rural Communications: Chile 1995-2002' *World Bank Discussion Paper* No. 430.

d) Développement régional

De nombreux gouvernements se préoccupent non seulement de la répartition des revenus des personnes ou des ménages, mais aussi des disparités régionales en termes de revenu et d'emploi. Dans "New Economics of Geography", Fujita et al. (2001) avancent que les différences régionales dans la structure industrielle et les revenus sont la conséquence naturelle de l'interaction de certaines forces économiques, notamment de l'augmentation des rendements d'échelle internes à l'entreprise et des coûts de transport. C'est la tension entre ces deux forces qui entraîne simultanément la concentration géographique de l'industrie et la dispersion. Ce qui caractérise l'agglomération, c'est qu'il s'agit d'un processus autoentretenu qui, une fois amorcé, tend à renforcer l'effet de regroupement initial.

On voit aisément comment les différences dans la concentration géographique des activités économiques peuvent entraîner des différences régionales en termes de revenu ou de développement. Les industries manufacturières et de haute technologie, où les salaires et les revenus moyens sont généralement plus élevés, peuvent se trouver concentrées dans certaines régions (urbaines), alors que l'agriculture reste à la périphérie. Les industries peuvent aussi avoir leur propre cycle de vie, avec des périodes de croissance et des périodes de déclin. Ainsi, les régions où se trouvent des industries en déclin peuvent subir un processus de recul économique et de dépopulation.

L'existence de différences dans les niveaux de développement et d'activité économique entre les régions n'implique pas nécessairement une défaillance du système de marché. Cependant, des frictions politiques et sociales risquent de se produire si les écarts de revenu et les différences de possibilités économiques sont trop importants entre les régions d'un pays – entre les zones rurales et urbaines, entre l'arrière-pays et les régions côtières, etc. Le coût des disparités régionales peut être plus élevé si ces régions diffèrent aussi sur d'autres aspects importants, comme la religion, l'ethnicité ou la tendance politique.

Dès ses débuts, la Communauté européenne du charbon et de l'acier a accordé une grande importance à un développement régional équitable. Cela reflétait sans doute la conviction que le niveau de cohésion de l'organisation et le degré d'intégration qui pourrait être atteint, seraient nettement plus faibles si les avantages découlant de l'établissement de la Communauté ne profitaient pas équitablement aux membres et aux régions économiquement défavorisées. Dans le Préambule du Traité de Rome, les fondateurs de la Communauté européenne ont mentionné la nécessité d'assurer leur "développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées". L'objectif de la politique de développement régional actuelle de l'UE est de "contribuer au rattrapage des régions en retard, à la reconversion des zones industrielles en crise, à la diversification économique des campagnes en déclin agricole ou encore à la revitalisation des quartiers déshérités des villes".¹⁴²

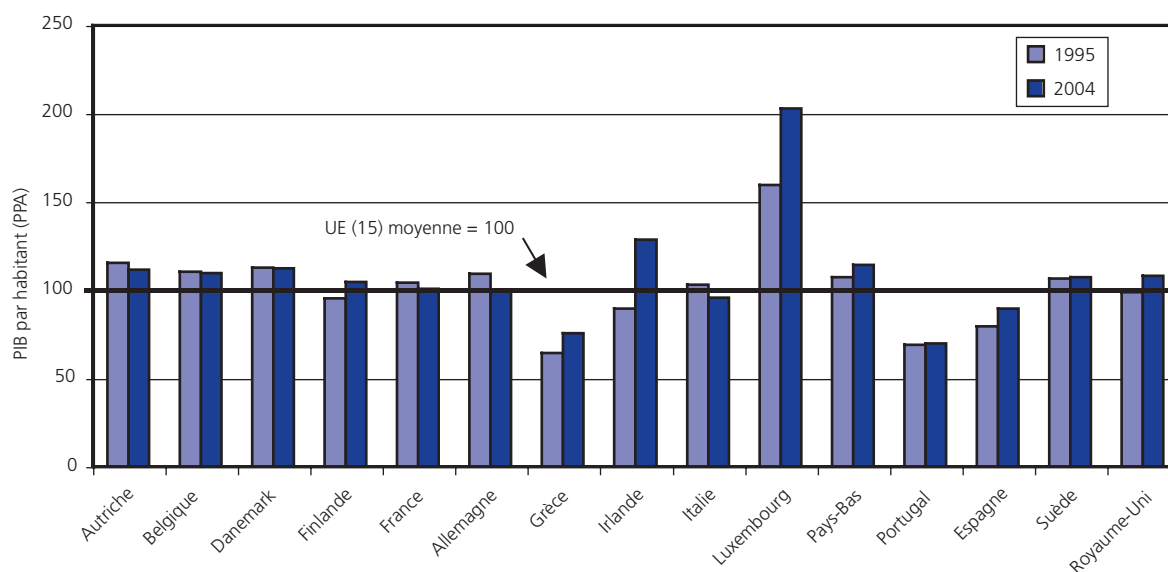
Mais la poursuite du développement régional a un prix. L'UE lui consacre plus d'un tiers de son budget. Les principaux mécanismes de financement du développement régional sont les fonds structurels. Un montant total de 235,1 milliards de dollars EU (aux prix de 1999) a été alloué pour le cycle de financement 2000-2006. Quatre-vingt-quatorze pour cent des fonds structurels sont destinés à la réalisation de trois objectifs. Le premier objectif (Objectif 1) est d'aider les régions défavorisées à rattraper leur retard de développement. Les régions en question sont celles dont le produit intérieur brut par habitant est inférieur à 75 pour cent de la moyenne communautaire. Le deuxième objectif (Objectif 2) est de soutenir la reconversion économique et sociale des régions industrielles, rurales, urbaines ou de pêche qui rencontrent des difficultés structurelles. Enfin, le troisième objectif (Objectif 3) est de moderniser les systèmes de formation et de promouvoir l'emploi. Un montant de 22 milliards d'euros a aussi été consacré à l'aide à la pré-adhésion; et un autre montant de 22 milliards d'euros sera dépensé pendant la période 2004-2006 pour des interventions structurelles en faveur des nouveaux États membres.¹⁴³

¹⁴² http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/working1_fr.htm.

¹⁴³ http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/working4_fr.htm.

Le graphique 1 ci-après donne une idée de la diversité économique des 15 membres de l'UE et du degré de convergence éventuel entre ces pays. Il indique le PIB par habitant en termes de parité de pouvoir d'achat (indexé à 100 pour la moyenne de l'UE (15)) pour les membres d'abord en 1995, puis en 2004. En 1995, six membres enregistraient un PIB par habitant en termes de PPA qui était inférieur à la moyenne de l'UE (15). Il s'agissait de l'Espagne, de la Finlande, de la Grèce, de l'Irlande, du Portugal et du Royaume-Uni. Entre 1995 et 2004, cinq de ces six pays ont vu leur PIB par habitant augmenter, parfois de façon spectaculaire. Le PIB par habitant de l'Irlande, de la Grèce et de l'Espagne a augmenté, respectivement, de 43,5 pour cent, 17,5 pour cent et 12,8 pour cent. En 2004, le PIB par habitant de la Finlande, de l'Irlande et du Royaume-Uni était supérieur à la moyenne de l'UE (15). Seul le Portugal n'avait pas enregistré d'amélioration sensible.

Graphique 1
PIB par habitant (en termes de PPA) des membres de l'Union européenne (15), 1995 et 2004



Source: Eurostat.

Si l'on retient la conception la plus large possible de la convergence économique, c'est-à-dire la tendance du PIB par habitant en termes de PPA à se rapprocher de la moyenne de l'Union européenne, il y a certainement eu une évolution dans cette direction au cours des dix dernières années. Certains des États membres les plus pauvres de l'UE ont déployé des efforts considérables pour rattraper leur retard. Mais il est difficile de dire dans quelle mesure ces progrès sont le fruit de la politique régionale de l'UE et dans quelle mesure ils peuvent être attribués au marché unique et à l'union monétaire et aux politiques économiques nationales.

Des consultants extérieurs qui ont évalué le programme régional de l'UE pendant le précédent cycle de financement (1994-2000) pour ce qui est de la réalisation de l'Objectif 1, sont arrivés à des conclusions à peu près identiques (ECOTEC, 2003) – à savoir que les fonds structurels ont eu un effet positif sur le PIB des régions relevant de l'Objectif 1 et que la performance globale de ces régions par rapport à l'ensemble de l'Union s'est améliorée. Mais le rapport notait aussi que, si la poursuite de l'Objectif 1 a largement contribué à l'amélioration des résultats de ces régions, elle a probablement été un facteur secondaire dans bien des cas. L'ampleur des effets bénéfiques dépend fortement à la fois des capacités institutionnelles et de facteurs tels que la structure et le degré d'ouverture de l'économie.

e) L'ajustement

Les gouvernements justifient parfois les subventions accordées aux industries en déclin en invoquant la répartition des revenus. Par exemple, comme nous le verrons plus loin dans la section E, l'aide financière que les membres de l'UE accordent à leur industrie charbonnière est jugée compatible avec le bon fonctionnement du marché commun si elle aide à résoudre les problèmes sociaux et régionaux résultant de l'arrêt total ou partiel de l'activité des unités de production. Il faut noter que ce n'est pas le seul objectif qui rendrait

les subventions au secteur du charbon acceptables pour l'UE. Elles sont acceptables aussi si elles aident à progresser davantage vers la viabilité économique de façon à permettre une réduction de l'aide, si elles permettent à l'industrie charbonnière de s'adapter aux normes de protection de l'environnement, ou si elles contribuent au renforcement de la sécurité énergétique de l'UE. Ces autres objectifs sont examinés dans d'autres parties de cette section, la présente sous-section traitant essentiellement de l'argument de la répartition des revenus.¹⁴⁴

La structure de production des pays, c'est-à-dire l'importance relative des différents secteurs et industries dans la production totale, évolue en même temps que leur compétitivité relative et que leur capacité d'innovation en matière de produits et de technologie. De nouvelles industries se créent et se développent, tandis que d'autres déclinent et finissent par disparaître. Dans le cadre de ce processus de transformation industrielle, les ressources sont réorientées des industries en déclin vers les industries en expansion. Les travailleurs qui quittent un secteur en recul pour trouver un nouvel emploi dans un secteur en pleine croissance peuvent être confrontés à deux types de coûts: un coût d'ajustement à court terme et une éventuelle diminution de salaire à plus long terme, si le nouvel emploi est moins bien rémunéré que l'ancien.

Les effets à court et à long terme de la transformation industrielle posent différents problèmes aux décideurs. L'importance des coûts d'ajustement transitoires est fonction de la rapidité et de l'efficacité du processus d'ajustement. L'intervention des pouvoirs publics visant à réduire les coûts d'ajustement répondrait donc principalement à un souci d'efficacité. En revanche, l'évolution à plus long terme des salaires reflète l'évolution de la répartition des revenus entre les différents groupes de travailleurs. S'il existe un risque d'aggravation permanente de l'inégalité dans le pays, les décideurs peuvent envisager d'intervenir pour des raisons d'équité. Comme l'expliquent Bacchetta et Jansen (2003), la nature de l'intervention publique requise est très différente dans l'un et l'autre cas.

Il y a principalement deux cas dans lesquels les pouvoirs publics peuvent subventionner des entreprises dans le but de faciliter l'ajustement pour les travailleurs. Premièrement, ils peuvent consentir une aide au crédit aux entreprises en difficulté dans l'espoir que, si elles réussissent à améliorer leur compétitivité, les travailleurs éviteront l'ajustement. Comme les marchés de crédit ne fonctionnent pas toujours efficacement, les entreprises peuvent être confrontées à des restrictions de crédit qui les empêchent d'obtenir les fonds nécessaires pour procéder à des investissements d'ajustement, alors qu'elles seraient capables de rembourser les prêts. Cet argument soulève toutefois des questions analogues à celles qui sont examinées au sujet des politiques de développement industriel sélectives.

Deuxièmement, si des chocs graves et imprévus nuisent à la compétitivité d'une industrie, la question est de savoir si les pouvoirs publics devraient intervenir pour ralentir le processus d'ajustement. En général, les travailleurs choisiront le rythme d'ajustement optimal.¹⁴⁵ Néanmoins, l'intervention des pouvoirs publics peut être justifiée pour des raisons politiques ou en présence de certaines distorsions du marché. Les pouvoirs publics peuvent décider de subventionner temporairement une industrie s'ils pensent que les individus sous-estiment les coûts d'ajustement. Cela peut être le cas si l'industrie en perte de vitesse est un important employeur régional ou national. Le recul de cette industrie impliquera de nombreux licenciements, ce qui peut avoir de graves répercussions sur l'activité du secteur privé en général au niveau régional ou national. Ces répercussions constituent des externalités qui, si elles ne sont pas prises en compte, peuvent entraîner des licenciements excessifs.

Les pouvoirs publics peuvent aussi subventionner les travailleurs de façon plus directe. Les restrictions de crédit, par exemple, affectent aussi bien les entreprises que les particuliers. Un chômeur qui ne peut pas compter sur sa propre épargne peut être obligé d'emprunter pour couvrir ses dépenses courantes ou investir dans une formation. Comme il est difficile d'obtenir un prêt dans ces conditions, de nombreux pays industrialisés ont mis en place des systèmes de protection sociale. Les pouvoirs publics peuvent aussi subventionner directement la

¹⁴⁴ En ce qui concerne la restructuration industrielle, une intervention des pouvoirs publics se justifierait en cas de défaillance du marché. Une subvention, quant à elle, ne serait justifiée que si c'est le moyen le plus direct de remédier à cette défaillance du marché. Il faut noter, cependant, que les défaillances du marché considérées dans le cas de la promotion des industries naissantes risquent peu de se produire dans le cas des industries en déclin.

¹⁴⁵ Voir Mussa (1986).

formation. Dans certains pays industrialisés, il faut obligatoirement participer à des stages de formation pour toucher des allocations de chômage. Ces stages ont souvent pour but d'aider directement les travailleurs dans la recherche d'un emploi, par exemple en leur apprenant comment postuler à un poste ou participer à un entretien d'embauche. La formation peut aussi avoir pour but d'aider les chômeurs à acquérir des qualifications très demandées. Il faut noter cependant que les données disponibles concernant les effets des programmes de recyclage sur la durée du chômage et le niveau de rémunération ne sont pas concluantes.

4. PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Les conséquences de la croissance pour l'environnement préoccupent depuis longtemps les écologistes. Toutefois, c'est seulement depuis la fin des années 60 que la question de la durabilité de la croissance économique est abordée dans le débat politique et que le souci de protéger l'environnement est considéré comme une condition nécessaire d'une croissance économique durable à long terme.

Si les pouvoirs publics sont amenés à s'intéresser davantage aux problèmes environnementaux depuis 40 ans, c'est qu'il existe des éléments prouvant que la croissance économique exceptionnelle enregistrée pendant cette période s'est accompagnée d'une importante dégradation de l'environnement (déforestation, réchauffement de la planète, diminution de la biodiversité, pollution atmosphérique, appauvrissement de la couche d'ozone, surexploitation des ressources halieutiques, raréfaction des ressources énergétiques, etc.). Ainsi, pour répondre aux besoins du développement, la consommation mondiale d'énergie a augmenté d'environ 70 pour cent depuis 1970. En conséquence, les émissions de gaz à effet de serre se sont accrues, ce qui a augmenté le risque de changement climatique et de réchauffement planétaire. Les pays industrialisés sont à l'origine de la majorité des émissions passées et présentes, bien que la part des émissions de CO₂ des pays de l'OCDE ait diminué d'environ 11 pour cent depuis 1973. Cela n'élimine pas les risques car, d'après les estimations, les pays en développement pourraient contribuer aux émissions jusqu'à hauteur de 50 pour cent d'ici à 2035. Autre exemple, entre 1960 et 1990, environ 20 pour cent des forêts tropicales ont disparu. Depuis 1990, elles ne cessent de reculer, à un rythme moyen de près de 1 pour cent par an. Dans l'ensemble du monde, 94 millions d'hectares de forêts ont disparu entre 1990 et 2000. L'une des principales causes de la déforestation est l'utilisation des terres pour l'agriculture. Parmi les autres causes, figurent le surpâturage, l'exploitation forestière, le ramassage de bois de chauffage, la croissance urbaine et la construction de routes.¹⁴⁶

Il est généralement admis, au sein de la communauté internationale, que les incitations économiques qui influent sur le comportement des producteurs et des consommateurs doivent répondre aux objectifs du développement durable, défini comme "un développement qui permet aux générations actuelles de satisfaire leurs besoins sans pour autant compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs". Toutefois, il y a encore des divergences de vues entre les gouvernements et les commentateurs sur ce que sont les meilleures pratiques pour assurer un développement durable.

Parallèlement à l'attention accrue accordée aux problèmes environnementaux, il semble que les pouvoirs publics ont eu davantage recours aux subventions pour assurer la protection de l'environnement. Le nombre de notifications de subventions liées à l'environnement, présentées au titre de l'Accord sur l'agriculture, a augmenté, passant d'une moyenne annuelle de 23 entre 1997 et 1999 à 37 entre 2000 et 2002 (OMC, 2005b). De même, au sein de l'UE, les aides publiques destinées à l'environnement et aux économies d'énergie ont augmenté au fil du temps. Elles s'élevaient à 8,5 milliards d'euros en 2003, soit plus du double de leur niveau de 1999. La part des subventions liées à l'environnement dans le total des aides publiques au sein de l'UE est passée de 13 pour cent (moyenne pour 1999-2001) à 23 pour cent en 2003. Toutefois, l'incidence de ces subventions varie considérablement d'un pays à l'autre. Au sein de l'UE, ce sont le Danemark, la Finlande et la Suède qui consacrent la plus large part de leurs aides publiques à l'environnement et aux économies d'énergie. En 2003, cette part était de 75 pour cent dans le cas de la Suède (Commission européenne, 2005a).¹⁴⁷

¹⁴⁶ Voir PNUE, Global Environmental Output, <http://www.unep.org/geo/yearbook/yb2004/>

¹⁴⁷ Voir la section B pour une définition des aides d'État.

Pour bien comprendre le débat sur le développement durable et sur l'intervention optimale des pouvoirs publics, il faut comprendre les causes de la dégradation de l'environnement. Celles-ci peuvent être liées aux diverses causes des défaillances du marché et de la défaillance des politiques publiques. Les défaillances du marché se produisent lorsque les droits de propriété sont mal définis. Elles ont des origines différentes dans le cas des ressources environnementales et naturelles.

L'existence d'externalités environnementales négatives est une cause de défaillance du marché.¹⁴⁸ Ces externalités peuvent être liées à la consommation ou à la production. Il y a une externalité négative chaque fois qu'un producteur ou un consommateur n'a pas à supporter intégralement le coût de ses actions, ce qui amène le premier à surinvestir dans l'activité polluante et le second à surconsommer par rapport à l'optimum social. Par exemple, une entreprise dont la production génère des émissions de gaz qui contribuent à la pollution de l'air, mais qui n'est pas tenue de payer pour cela, continuera de produire tant que les recettes marginales qu'elle tire de la vente de ses produits seront supérieures au coût marginal de sa production. Sa décision de produire ne tiendra pas compte du coût que la pollution impose à la société. En conséquence, elle produira plus que la quantité socialement optimale et nuira de manière excessive à la qualité de l'air. Un exemple d'externalité négative liée à la consommation est la pollution sonore due à la diffusion de musique à plein volume dans un parc.

Dans d'autres circonstances, l'activité d'une entreprise ou d'un consommateur peut avoir des externalités environnementales positives. Une externalité positive est liée à l'impossibilité de s'appropriier pleinement les avantages sociaux découlant de certaines actions, qui ne sont pas pris en compte par l'agent concerné, ce qui conduit à un sous-investissement ou une sous-consommation. C'est le cas, par exemple, lorsqu'une entreprise mène des recherches pour développer des technologies solaires. Pour déterminer le montant de son investissement dans la recherche-développement, l'entreprise comparera les avantages privés de la production d'énergie solaire et le coût de la recherche. Comme elle ne peut pas s'approprier les avantages sociaux, elle ne tiendra pas compte de l'avantage environnemental pour la société du développement d'une nouvelle technologie. En conséquence, elle sous-investira dans ce type de recherche.

Une autre cause de défaillance du marché tient au fait que les ressources environnementales ont le caractère de biens publics. Un bien public est pur quand il satisfait à deux conditions – la non-exclusivité (nul ne peut s'en voir refuser l'usage) et la non-rivalité dans la consommation (le fait qu'il est consommé par une personne ne limite en rien sa disponibilité pour toute autre personne). Un bien public est impur quand il ne présente pas les caractéristiques de non-exclusivité et de non-rivalité. Dans le domaine de l'économie de l'environnement, la couche d'ozone, le changement climatique et la biodiversité sont des exemples de biens publics. Les biens communs (comme les rivières, les lacs et certains parcs) sont des biens publics impurs car certaines personnes peuvent être exclues de leur jouissance. D'autres ressources naturelles sont des biens publics impurs parce qu'elles ne satisfont pas au critère de la non-rivalité. C'est le cas, par exemple, des stocks de poissons, puisque chaque poisson pêché diminue la quantité disponible pour les autres.

Le recours au marché pour la fourniture de biens publics peut poser le problème du resquillage. Comme personne ne peut être exclu, chacun est enclin à laisser à quelqu'un d'autre le soin de fournir le bien, d'où la fourniture insuffisante du bien public. Dans le cas de biens communs (biens publics impurs), comme leur utilisation par une personne réduit la quantité disponible pour tous, chacun est incité à profiter des avantages aussi vite que possible avant qu'un autre ne le fasse. Dès lors que quiconque, sans restriction, peut pêcher en mer, ramasser du bois dans les forêts ou chasser des animaux sauvages, il est probable que les ressources seront surexploitées. Ce phénomène est qualifié de "tragédie des biens communs".¹⁴⁹

¹⁴⁸ Voir la section C.

¹⁴⁹ La tragédie des biens communs peut être considérée comme une variante collective du dilemme du prisonnier (Hardin, 1968). Les membres d'un groupe ont le choix entre coopérer avec le groupe ou faire défection. Il y a coopération lorsque les individus conviennent de protéger une ressource commune pour éviter la tragédie. En coopérant, chacun accepte de ne pas tenter d'obtenir plus que sa part. Il y a défection lorsqu'un individu décide d'utiliser plus que sa part d'une ressource publique. La théorie des jeux montre que, dans le dilemme du prisonnier, un individu a avantage à faire défection (même si les deux prisonniers auraient l'un et l'autre plus à gagner en coopérant qu'en faisant défection), sauf si la défection a un coût individuel. Dans le dilemme du prisonnier itératif, les représailles en cas de défection peuvent amener un individu à préférer la coopération, même s'il est égoïste. De même, les groupes prévoyants qui imposent une sanction aux membres qui surexploitent une ressource peuvent rendre la surexploitation non rentable. La chose est plus difficile dans les groupes plus nombreux.

Enfin, une défaillance du marché peut résulter d'une asymétrie de l'information dont disposent le consommateur et le producteur sur la qualité d'un bien ou les normes environnementales appliquées dans le processus de production de ce bien. Le problème est celui de la sélection négative contre la fourniture de produits de meilleure qualité environnementale. Ces produits sont plus coûteux à produire et doivent donc être vendus à un prix plus élevé. Si les producteurs ne peuvent pas le signaler aux consommateurs, ces derniers auront tendance à acheter le produit moins cher, de moins bonne qualité environnementale.

Les pouvoirs publics disposent de divers moyens d'action pour corriger ces défaillances du marché. Il s'agit d'instruments de commandement et de contrôle qui prennent des formes diverses: règlements interdisant, limitant ou prescrivant certains types d'action; incitations économiques, notamment permis négociables, droits de douane, taxes et subventions destinés à créer un ensemble d'incitations approprié concernant le comportement privé, et instruments d'information tels que des campagnes et des politiques d'éducation. L'efficacité et l'opportunité de ces différents instruments dépendra de la cause de la défaillance du marché et des circonstances particulières.

Considérons, à titre d'exemple, le cas d'un pays qui veut lutter contre la pollution de l'air en réduisant les émissions de CO₂ des entreprises nationales. À cet effet, il peut recourir à diverses mesures; il peut notamment établir un règlement obligeant les entreprises à ramener les émissions au niveau souhaité, mettre en place un système de permis négociables, imposer une taxe directe sur les émissions, ou une taxe sur la production, accorder une subvention pour chaque unité d'émission réduite ou pour la réduction des capacités, et organiser une campagne d'information pour sensibiliser les marchés aux problèmes environnementaux. Quels sont les éléments qui déterminent la meilleure politique ?

La théorie économique suggère que la meilleure politique est toujours celle qui s'attaque directement à la source du problème pour ne pas imposer de coûts superflus à la société. En l'espèce, la meilleure politique consisterait à mettre en place un système de permis négociables. Dans le cadre de cette approche, les pouvoirs publics fixent la quantité maximale d'émissions admissible, puis ils répartissent cette quantité maximale entre les sources de pollution en délivrant des permis qui autorisent les entreprises industrielles, par exemple, à émettre une quantité spécifiée de substances polluantes pendant une période donnée. Après leur distribution initiale, les permis peuvent être échangés sur le marché et achetés par d'autres pollueurs ou par les victimes de la pollution. Les producteurs qui n'ont pas des permis suffisants ou qui envisagent d'étendre leur activité sont contraints de réduire les émissions des usines existantes. Mais ils peuvent aussi racheter des permis à d'autres producteurs qui peuvent réduire leurs émissions à un coût inférieur ou qui jugent plus rentable de vendre leurs permis plutôt que de les utiliser. Ainsi, la réduction souhaitée des émissions est obtenue au coût le plus bas possible pour la société et les acteurs sont fortement incités à améliorer l'efficacité et à développer des technologies moins polluantes. Ce système introduit quelque chose d'analogue à un régime de droits de propriété, remédiant ainsi directement à la défaillance du marché. Dans un marché parfaitement concurrentiel où les coûts de transaction sont nuls, c'est le système qui donne le meilleur résultat quels que soient les titulaires initiaux des permis (Coase, 1960). Dans la pratique, le problème est que les marchés ne sont pas parfaits et que les permis négociables peuvent être utilisés aussi à des fins de concurrence stratégique.

La théorie suggère en outre que les normes d'émission sont moins efficaces que la taxation des émissions. Cette dernière est un instrument optimal pour la protection de l'environnement, parce que les pouvoirs publics peuvent fixer la taxe au niveau du dommage marginal, qui correspond au niveau de pollution socialement optimal (cette taxe est appelée taxe pigouvienne) et que les entreprises réduiront ensuite les émissions jusqu'au point où le coût de dépollution marginal est égal à la taxe. En revanche, les normes d'émission peuvent être économiquement inefficaces et excessivement coûteuses à mettre en œuvre. Par exemple, dans le cadre de l'approche réglementaire tous les producteurs seront soumis aux mêmes normes d'émission quels que soient leurs coûts de dépollution. En principe, seuls les gros producteurs devraient adopter des techniques de réduction de la pollution car leur coût par unité produite est inférieur à celui des petites entreprises. Bien qu'en théorie la taxe pigouvienne constitue un instrument optimal, dans la pratique sa mise en œuvre soulève un certain nombre de difficultés liées notamment aux problèmes de répartition, à l'incertitude quant au coût et aux avantages de la dépollution, et au coût des mesures de contrôle et d'exécution. Pour ces raisons et pour d'autres encore, les décideurs peuvent préférer recourir à des normes environnementales.

De plus, si la taxation des émissions est une mesure optimale, la taxation de la production (plutôt que des émissions) serait un pis-aller car la production n'est pas un problème en soi. Le problème, ce sont les émissions générées par le processus de production du fait, par exemple, de l'utilisation d'intrants polluants.

Les économistes ont tendance à considérer que, d'un point de vue théorique, les taxes et les subventions¹⁵⁰ sont des instruments analogues, une subvention pouvant être considérée comme une taxe négative. Par exemple, une taxe sur les émissions de gaz et une subvention par unité d'émission réduite peuvent être conçues de manière à avoir un effet équivalent sur les émissions d'une entreprise. Dans la mesure où elles visent l'une et l'autre les émissions, elles constituent une solution de premier choix.

En général, on peut considérer qu'une taxe sera plus efficace au fil du temps. En effet, une taxe dissuade l'entrée sur le marché et l'extension de l'activité polluante, tandis qu'une subvention par unité d'émission réduite peut inciter les entreprises à entrer sur le marché. Si les coûts de dépollution marginaux sont différents, la subvention compensera le coût de dépollution effectif de certaines entreprises, tandis que d'autres en tireront un profit, ce qui encouragera l'entrée sur le marché. En pareil cas, même si chaque entreprise pollue moins, la pollution totale risque de ne pas décroître parce que le nombre d'entreprises qui polluent aura augmenté. Un autre avantage de la taxe environnementale est qu'elle est conforme au principe "pollueur-payeur", selon lequel les ressources environnementales appartiennent au public et ceux qui les dégradent doivent dédommager le public.

Quant aux campagnes d'information, elles constituent une intervention optimale dans la mesure où la source du problème des niveaux d'émissions excessifs est l'asymétrie de l'information entre les consommateurs et les producteurs d'une part et les pouvoirs publics d'autre part au sujet des risques de dégradation de l'environnement, ou entre les producteurs et les consommateurs au sujet des caractéristiques environnementales d'un produit ou d'un processus de production. Une campagne d'information peut servir à sensibiliser à l'environnement un plus grand nombre de consommateurs et de producteurs, ce qui peut dissuader les entreprises d'avoir un comportement préjudiciable à l'environnement, même en l'absence de réglementation. Cela peut se produire de deux manières. Premièrement, une meilleure information peut inciter les entreprises à adopter spontanément des normes plus respectueuses de l'environnement de façon à profiter de l'accroissement de la demande de produits écologiquement préférables (qui peuvent être signalés aux consommateurs par un écoétiquetage). Deuxièmement, les entreprises peuvent juger bon d'adopter des processus moins polluants ou de fabriquer des produits plus compatibles avec les objectifs de protection de l'environnement afin de préserver leur réputation et d'éviter un boycott des consommateurs. Toutefois, l'efficacité de cette politique dépendra probablement de la structure socioéconomique du pays où elle est appliquée. Les données empiriques suggèrent que le niveau d'instruction de la population est un facteur déterminant pour pousser les entreprises à adopter un comportement responsable à l'égard de l'environnement (Hartman et al., 1997).

Dans ce contexte, une mesure complémentaire peut consister en l'octroi de subventions au secteur de la distribution pour encourager l'écoétiquetage.¹⁵¹ Une telle subvention se justifie économiquement par la défaillance du marché résultant de l'asymétrie de l'information entre producteurs et consommateurs concernant les dommages causés à l'environnement par les divers procédés de production adoptés par les différentes industries. Sans écoétiquetage, les consommateurs ne peuvent pas faire de distinction entre un produit qui est fabriqué simplement conformément à la norme environnementale en vigueur et un produit fabriqué par une entreprise qui applique une norme environnementale plus stricte (mais aussi plus coûteuse). Sans écoétiquetage, le second producteur risque de ne pas être compétitif car il doit pratiquer un prix plus élevé.¹⁵²

¹⁵⁰ Nous limitons notre analyse aux subventions destinées à améliorer l'environnement. Il existe aussi des subventions préjudiciables à l'environnement, qui ont fait l'objet d'un certain nombre d'études récentes. Voir, par exemple, OCDE (2005d et 2002).

¹⁵¹ Sur le recours à la réglementation pour résoudre les problèmes d'asymétrie de l'information, voir OMC (2005c).

¹⁵² Voir Valentini (2005).

L'analyse a porté jusqu'ici sur les moyens d'action *ex ante* dont disposent les pouvoirs publics pour protéger l'environnement. Mais il existe aussi des politiques *ex post* ou des incitations au respect des règles. Bien qu'elles soient mises en œuvre après que le dommage a été causé à l'environnement, ces politiques peuvent avoir pour effet de dissuader les pollueurs. En fait, si les entreprises sont tenues de verser une indemnité pour le dommage causé, elles mettront tout en œuvre pour éviter qu'un dommage ne se produise et elles réduiront la pollution jusqu'au point d'efficacité. Mais il se peut que la responsabilité environnementale ne joue pas, par exemple, si la responsabilité financière des entreprises est limitée.

L'intervention des pouvoirs publics pour protéger l'environnement peut ne pas contribuer à l'efficacité. Premièrement, l'élimination de la cause de la défaillance du marché dans un secteur n'aboutit pas nécessairement à une répartition plus efficace si d'autres secteurs de l'économie sont caractérisés aussi par des défaillances du marché. De plus, l'intervention des pouvoirs publics peut être elle-même une cause d'inefficacité économique. Par exemple, un système de taxes et de subventions mal conçu peut entraîner une distorsion fâcheuse dans la répartition des ressources.

Un problème général concernant l'utilité de différentes politiques pour la réalisation d'objectifs environnementaux tient à l'éventualité d'une défaillance des pouvoirs publics. Dans la pratique, il est très difficile de déterminer exactement le montant d'une taxe sur les émissions ou d'une subvention par unité d'émission réduite qui permettra d'atteindre un tel objectif.¹⁵³ Pour calculer le montant de la taxe pigouvienne, un décideur doit évaluer le coût et les avantages pour l'environnement des mesures de réduction ainsi que le coût de ces mesures pour les entreprises. Comme il est très difficile de déterminer exactement l'importance de ces coûts et de ces avantages, les pouvoirs publics risquent de ne pas fixer convenablement le montant de la taxe, de sorte que l'objectif environnemental ne sera pas atteint.¹⁵⁴

L'avantage de la réglementation sur les autres instruments permettant de réduire les émissions de CO₂ est qu'elle peut être conçue pour atteindre une cible précise. Mais dans ce cas, le coût de la politique est incertain. Un permis négociable combinant la certitude du résultat et des coûts moindres pourrait être un instrument plus efficace.

L'adoption de certaines normes environnementales soulève une question importante, celle du niveau optimal de protection de l'environnement. Celui-ci dépendra du niveau de développement du pays. Dans la mesure où l'imposition d'une norme stricte peut se révéler coûteuse, la concurrence internationale peut déclencher une course vers le bas¹⁵⁵, compromettant ainsi la possibilité de protéger l'environnement par la réglementation dans un contexte de libre-échange.¹⁵⁶ Dans ce cas, des subventions peuvent être justifiées pour aider les entreprises à s'adapter aux nouveaux règlements et éviter les pressions tendant au relâchement progressif de la réglementation environnementale. Ces subventions visent à aider les producteurs à s'adapter en leur évitant de supporter une partie des coûts induits par de nouvelles prescriptions concernant les produits, les procédés ou les méthodes de production. Toutefois, ce type de soutien risque d'avoir un effet pervers en incitant à établir une réglementation plus stricte qu'il n'est nécessaire pour écarter la concurrence.

Une autre cause de défaillance des pouvoirs publics dans la protection de l'environnement est liée au caractère transnational de certains problèmes environnementaux. La pollution de l'air et les pluies acides, par exemple, transcendent les frontières nationales. Ces externalités environnementales ont une dimension non pas locale mais mondiale par nature. Il se peut que les autorités d'un pays ne soient pas disposées à réduire ces émissions transfrontières. Il s'agit alors de savoir ce que les autres pays peuvent faire pour lutter contre ces émissions.

¹⁵³ Il en va de même du recours à une campagne d'information pour atteindre des objectifs de protection de l'environnement: il est difficile d'apprécier dans quelle mesure cette campagne va influencer sur les décisions des individus.

¹⁵⁴ De nombreuses ressources environnementales existent en tant que stock - ou, du point de vue économique, en tant qu'actif générant des flux de services environnementaux dans le temps. Pour déterminer leur niveau d'utilisation efficace et optimal, il faut tenir compte de l'évolution des modes d'utilisation dans le temps. Autrement dit, l'efficacité et l'optimalité ont une dimension intertemporelle et dynamique ainsi qu'une dimension statique. Le caractère imparfait de l'information et l'incertitude sont des facteurs particulièrement importants dans ces circonstances, surtout quand les actions ont des effets irréversibles.

¹⁵⁵ Pour une enquête à ce sujet, voir Swire (1996) et Wilson (1996).

¹⁵⁶ Pour une analyse des normes et de la protection de l'environnement, voir le Rapport sur le commerce mondial 2005, OMC (2005c).

Une solution est que le pays en aval supporte les coûts de la réduction dans les pays en amont. Cela peut être la politique optimale, en particulier s'il est plus efficace de réduire les émissions à l'étranger que dans le pays. Mais cette politique peut se heurter à la pression croissante de l'opinion publique réclamant des mesures plus sévères à l'encontre du pays pollueur. Une autre solution consiste à négocier un accord international.¹⁵⁷ Enfin, on peut ériger des barrières commerciales contre le pays en amont dans l'espoir de le dissuader de continuer à polluer. Toutefois, ces mesures ne peuvent être un moyen efficace d'obliger les producteurs en amont à installer des dispositifs de lutte contre la pollution que si le pays en aval absorbe une grande partie de leur production.¹⁵⁸

Une question importante est de savoir si les subventions environnementales devraient être transversales ou destinées à un secteur particulier. Dans la mesure où le problème environnemental est propre à un secteur, il est justifié, d'un point de vue économique, de cibler la subvention sur ce secteur. C'est pour cela que les subventions environnementales visent le plus souvent les secteurs relativement plus pollués (comme l'énergie et les transports) ou les secteurs utilisant beaucoup de ressources naturelles (comme les pêcheries ou la foresterie).¹⁵⁹ En outre, l'objet de la subvention – accroître ou réduire la production, par exemple – dépendra probablement des externalités particulières du secteur concerné.

Le tableau 5 présente quelques exemples de subventions ayant pour objet déclaré d'améliorer l'environnement.¹⁶⁰ Les subventions environnementales ont été classées en quatre groupes, en fonction de la défaillance du marché à laquelle elles visent à remédier: le premier groupe (type 1) comprend les subventions visant à éliminer ou réduire le coût externe induit par l'activité d'une entreprise, telles que les subventions incitant à réduire les émissions, à améliorer l'efficacité énergétique, à promouvoir la conservation de la nature, etc. Les subventions de type 2 sont celles qui visent à tirer parti d'un avantage externe résultant de l'activité d'une entreprise. Elles comprennent les aides à la reforestation, à la recherche sur les bioénergies, à l'introduction de nouvelles technologies respectueuses de l'environnement, etc. Le troisième groupe (type 3) comprend les subventions liées aux coûts du respect de la réglementation environnementale. Ces aides sont souvent destinées à l'achat de nouveau matériel conforme à de meilleures normes écologiques. Les subventions de type 4 sont destinées à améliorer l'information du consommateur sur les avantages pour l'environnement de la consommation de certains produits plutôt que d'autres. C'est le cas de l'aide accordée au secteur de la distribution au Danemark pour promouvoir l'écoétiquetage.

En résumé, il ressort de l'analyse ci-dessus que les subventions peuvent être conçues de manière optimale pour internaliser les externalités environnementales négatives ou positives, pour faciliter l'adaptation à de nouvelles réglementations environnementales ou pour corriger les asymétries de l'information sur les caractéristiques écologiques d'un produit. Toutefois, l'intérêt d'une subvention par rapport à un autre instrument (taxe, règlement ou permis négociable) pour réaliser un objectif environnemental donné dépend de la cause particulière de la défaillance du marché, du niveau de développement socioéconomique du pays qui applique la politique et de la probabilité d'une défaillance des pouvoirs publics. Pour déterminer quel est l'instrument le plus efficace, il faut d'abord identifier la source du problème. Mais il se peut que les autorités nationales n'adoptent pas la politique appropriée, en particulier lorsque l'externalité négative est de nature mondiale. Une aide financière internationale et des accords internationaux peuvent alors être nécessaires.

¹⁵⁷ Voir PNUE (2004).

¹⁵⁸ Nordström et Vaughan (1999).

¹⁵⁹ Cela est confirmé par les chiffres tirés des statistiques nationales de la Suède et du Danemark, qui montrent que le secteur des transports reçoit la plus grosse part des subventions à visée écologique. Les subventions qui sont liées aux ressources naturelles (notamment dans les secteurs de l'agriculture, de la foresterie et de la pêche) représentent près de 5 pour cent du total des subventions en Suède (Larsson, 2003).

¹⁶⁰ Depuis 1998, le Secrétariat de l'OMC établit chaque année une Base de données sur l'environnement (BDE), qui contient les notifications relatives à l'environnement présentées à l'OMC, y compris les notifications de subventions. Les données figurant dans le tableau sont tirées de la BDE pour 2001.

Tableau 5
Objectifs déclarés pour un échantillon de subventions à visée écologique

Membre de l'OMC	Secteur bénéficiaire	Objectif déclaré	Type de subvention
Communautés européennes	Agriculture et foresterie	Mesures agroenvironnementales et reboisement des terres agricoles (entre autres)	1 et 2
	Charbon	Faciliter l'adaptation de l'industrie charbonnière aux normes de protection de l'environnement (entre autres)	3
Danemark	Transports	Promouvoir l'utilisation de l'hydrogène dans le secteur de l'énergie, en particulier dans les transports	1
	Transports ferroviaires	Favoriser des modes de transport des marchandises plus respectueux de l'environnement	1
	Agriculture	Faciliter la transition et améliorer les conditions de l'agriculture biologique	2
	Foresterie et industrie de transformation du bois	... afin d'obtenir une utilisation satisfaisante du bois, ressource naturelle et matière première respectueuse de l'environnement	1 et 2
	Énergie	Appuyer les efforts internationaux en vue de réduire les émissions de carbone et de soufre et d'assurer le respect aux plans national et international des objectifs environnementaux convenus	1 et 3
	Services de distribution	Promouvoir le label énergie	4
	Toutes entreprises	Améliorer le rendement énergétique ou favoriser les économies d'énergie dans les entreprises privées, afin de réduire les quantités de CO ₂ émises par les entreprises	1
Suède	R-D (universités, instituts de technologie, entreprises)	Développer le savoir-faire et les compétences fondamentales, faciliter la transformation du système énergétique suédois afin d'en atténuer les effets sur l'environnement et le climat	2
	R-D (transports, communication, énergie)	Fournir une aide à la recherche-développement et, secondairement, un soutien à la protection de l'environnement et aux économies d'énergie	2
	Entreprises	Assurer un niveau de protection de l'environnement supérieur à ce qu'exigent les normes internationales	3
	Énergie (énergie éolienne)	Assurer la viabilité de la production d'énergie éolienne	2
	Toutes entreprises	Réduire les émissions de CO ₂	1
	Pêcheries	Accroître les stocks d'anguilles et de salmonidés pour la pêche commerciale dans les eaux côtières et les eaux intérieures	2
Corée, République de	R-D	Se doter d'une technologie environnementale compétitive au niveau international et promouvoir le secteur de l'environnement. Accorder un soutien financier aux centres de recherche ... qui mènent des travaux de recherche-développement dans les technologies destinées à l'environnement	2
Thaïlande	Tous secteurs	Favoriser ... les investissements pour la protection de l'environnement et les économies d'énergie	1
Tunisie	Tous secteurs	Encourager les entreprises à réaliser des économies d'énergie, à développer la recherche et la production des énergies renouvelables et de la géothermie	1 et 2

Source: Base de données sur l'environnement (BDE) pour 2001 (OMC, 2002a).

5. AUTRES OBJECTIFS

La présente sous-section traite du recours aux subventions dont les objectifs déclarés ont trait à la sécurité nationale, à des considérations autres que commerciales et à la politique culturelle. Dans chacun de ces cas, on examine s'il existe d'autres politiques possibles et si elles sont opportunes.

a) Sécurité nationale

Dans certaines circonstances, l'objectif déclaré de l'octroi de subventions par les pouvoirs publics est de préserver la sécurité nationale, par exemple la sécurité alimentaire.¹⁶¹ Cela peut être un problème pour les pays en développement qui ne peuvent pas produire, importer et distribuer en quantité suffisante les produits alimentaires nécessaires pour nourrir leur population. Pour y remédier, les pouvoirs publics accordent parfois

¹⁶¹ Voir Ingco et Nash (2004).

des subventions aux personnes les plus pauvres (subventions à la consommation) ou incitent les entreprises à investir dans la production alimentaire. Au niveau mondial, c'est un problème de redistribution qui implique une aide financière entre pays.

Toutefois, la sécurité alimentaire concerne aussi les pays développés. Le Japon, la République de Corée et la Norvège, par exemple, se sont déclarés préoccupés par le risque de perturbation de leurs importations de produits alimentaires en cas de guerre, d'embargo, de flambée des prix ou de catastrophe naturelle. Dans ces cas, les subventions visant à accroître la production alimentaire ont été justifiées, par le fait que le maintien des capacités de production nationales permet de se prémunir contre les crises.

Selon cet argument, un pays doit être capable de produire une partie des produits alimentaires nécessaires pour répondre à la demande nationale afin d'assurer à toute sa population une alimentation adéquate. Étant donné que la production de denrées alimentaires nécessite un apprentissage par la pratique (c'est-à-dire des connaissances qui ne peuvent être acquises qu'en pratiquant l'activité de production) et qu'il faut du temps pour que la terre produise, il faut maintenir un certain niveau de production. Une défaillance du marché se produit lorsqu'il y a un problème d'asymétrie de l'information, qui fait qu'il est difficile à chaque individu d'avoir une perception correcte du risque réel. Il en résulte un sous-investissement des producteurs dans la production alimentaire.

Un argument analogue est avancé en faveur de l'octroi de subventions à d'autres secteurs, comme celui de l'énergie, jugé essentiel pour toute activité économique. On fait alors valoir qu'une pénurie de ressources déclencherait une crise économique générale, de sorte que l'octroi de subventions à ces secteurs pour maintenir la production à un certain niveau mettrait le pays à l'abri du risque de choc extérieur négatif. Généralement, les subventions au secteur du charbon sont justifiées, entre autres, par des raisons de sécurité nationale (voir la section E). Le différend récent entre la Russie et l'Ukraine sur la fourniture de gaz a relancé le débat politique sur la sécurité énergétique en Europe.

Il existe cependant d'autres moyens d'assurer la sécurité alimentaire ou énergétique que l'octroi de subventions aux industries nationales. On peut notamment constituer des stocks, diversifier les fournisseurs pour réduire la dépendance à l'égard d'un seul pays, ou investir dans la production de produits alimentaires ou d'énergie dans d'autres pays. Les pouvoirs publics pourraient, par exemple, constituer une réserve de produits alimentaires ou d'énergie qui éviterait en partie le risque de situations d'urgence. Le volume des stocks nécessaires dépendrait de l'évaluation du risque (ampleur, durée et probabilité de l'événement) et de l'aversion du pays pour le risque. Les stocks pourraient être maintenus au moyen d'importations et leur niveau pourrait être garanti en permanence par la diversification des pays fournisseurs. Dès lors qu'il n'y a pas de corrélation positive des événements entre pays fournisseurs, la diversification des importations réduit le risque de situations d'urgence. Dans bien des cas, cette politique aura probablement un meilleur rapport coût-efficacité que l'octroi de subventions aux producteurs nationaux.

b) Considérations autres que d'ordre commercial dans l'agriculture

Le terme "multifonctionnel" appliqué à l'agriculture semble avoir été utilisé pour la première fois dans un document international présenté au Sommet mondial de l'alimentation en 1996. La Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale mentionne à deux reprises au moins le "caractère multifonctionnel de l'agriculture". Mais ce sont les Ministres de l'agriculture des pays de l'OCDE qui ont été, en 1998, les premiers à définir clairement ce terme: "au-delà de sa fonction première de fournir des aliments et des fibres, l'activité agricole peut aussi façonner les paysages, apporter des avantages environnementaux tels que la conservation des sols, la gestion durable des ressources naturelles renouvelables et la préservation de la biodiversité, et contribuer à la viabilité socioéconomique de nombreuses zones rurales". Le terme "multifonctionnalité" n'apparaît pas dans l'Accord de l'OMC sur l'agriculture, bien que la notion voisine de "considérations autres que d'ordre commercial" y soit mentionnée.

Il y a un certain nombre d'objectifs que les États-Unis, l'UE et d'autres Membres déclarent poursuivre lorsqu'ils subventionnent le secteur agricole.¹⁶² Il s'agit d'objectifs socioéconomiques, tels que le maintien des revenus agricoles et de l'emploi dans les régions les plus défavorisées, mais aussi d'autres objectifs, comme la protection de l'environnement et la préservation du paysage rural, la lutte contre l'érosion, le développement de l'agriculture extensive, l'aide aux zones écologiquement sensibles, le soutien et la protection de l'agriculture biologique, la conservation des ressources génétiques, la sécurité alimentaire, et la création de systèmes agro-écologiques (voir, par exemple, OMC 2001, Comité de l'agriculture, Notification des CE – Soutien interne pour la campagne de commercialisation 1998-1999, G/AG/N/EEC/30).

Les subventions au secteur agricole motivées par des considérations autres que d'ordre commercial sont justifiées de la façon suivante. La production agricole est considérée comme un processus mixte, dans lequel sont produits non seulement des "marchandises" telles qu'aliments et fibres, mais aussi des "produits non marchands" qui présentent les caractéristiques d'externalités positives et de biens publics (OCDE, 2001b). Ces produits non marchands sont, par exemple, les paysages agricoles et le patrimoine culturel, la biodiversité, l'emploi rural, la sécurité alimentaire et la protection des animaux. Si la production non marchande a un caractère de bien public, l'intervention des pouvoirs publics peut être nécessaire. Si elle est caractérisée par des externalités positives, des subventions peuvent être appropriées. La protection de l'agriculture peut se justifier, par exemple, par le souci de préserver le paysage rural et la campagne. S'il y a un fort degré de complémentarité entre l'activité agricole et les avantages qui en résultent, il y a défaillance du marché. La complémentarité implique, par exemple, qu'un beau paysage est un sous-produit de l'activité agricole et n'existerait pas sans elle. La défaillance du marché peut être due au fait que le paysage est une sorte de bien public, présentant les caractéristiques de non-rivalité dans la consommation et de non-exclusivité. La défaillance du marché est due à ce que la personne qui cultive la terre ne peut pas s'approprier la totalité des droits de propriété sur le paysage. Dans ces conditions, il peut être justifié que les pouvoirs publics subventionnent l'activité agricole pour accroître la production de ce bien public. On a mis en doute la notion de complémentarité entre la production agricole et la fourniture de produits non marchands. Ces produits ne sont pas nécessairement obtenus uniquement grâce à la production agricole. Les terrains de golf, par exemple, peuvent offrir le même attrait. Les coûts d'opportunité, y compris pour ce qui est du paysage et de la nature, doivent aussi être pris en compte lorsqu'il s'agit de maintenir la production agricole.

En général, la notion de considérations autres que d'ordre commercial et sa formulation analytique n'ont pas échappé aux critiques. L'étude de l'OCDE admet elle-même qu'il y a quelque difficulté à inclure l'emploi rural et la sécurité alimentaire dans les produits connexes. En particulier, la main-d'œuvre rurale est un intrant, plutôt qu'un extrant, dans le processus de la production agricole. D'aucuns voient dans l'apparition de la notion de considérations autres que d'ordre commercial une réaction à l'abaissement des barrières commerciales dans l'agriculture (Anderson, 2000). D'autres y voient la réactualisation des anciens arguments en faveur de la protection et du subventionnement du secteur agricole (Freeman et Roberts, 1999). Il faut noter que les considérations autres que d'ordre commercial exprimées dans l'argument de la multifonctionnalité ne sont pas propres à l'agriculture. L'argument relatif à l'existence d'externalités positives dans l'industrie, telles que l'apprentissage par la pratique et d'autres retombées technologiques, est beaucoup plus ancien dans la pensée économique. L'argument des industries naissantes a été avancé pour la première fois dans List (1841). De fait, certains établissent un parallèle entre les fondements théoriques de la multifonctionnalité et de la protection de l'industrie dans les pays en développement (Diaz-Bonilla et Tin, 2002).

c) Politique culturelle

Plusieurs pays considèrent que la protection du patrimoine culturel et la promotion de la diversité culturelle sont des objectifs de politique publique.¹⁶³ Par exemple, les services audiovisuels sont considérés, dans certaines sociétés, comme reflétant les valeurs sociales et culturelles du pays et de son peuple. C'est pourquoi la manière dont ces services sont fournis et la nature de leurs prestataires revêtent une importance sociale et politique.

¹⁶² Voir la section E.

¹⁶³ La littérature sur ce sujet est vaste et variée. Voir, par exemple, Messerlin (2000), Acheson et Maule (2001), Francois et Ypersele (2002), Bernier (2004), Roy (2005).

Les règlements de l'UE dans ce domaine disposent par exemple que "le but principal de la réglementation dans le secteur audiovisuel consiste à préserver certains objectifs d'intérêt public, tels que le pluralisme, la diversité culturelle et linguistique et la protection des mineurs" (Commission européenne, 2001, page 3).

Une politique d'intervention pour la poursuite de ces objectifs pourrait être justifiée par le fait que la production culturelle locale (par exemple cinéma, littérature, théâtre, musique) est importante pour préserver et développer l'identité locale, qui a une valeur intrinsèque. Cette valeur résulte de plusieurs caractéristiques, comme la contribution à la cohésion sociale. Parfois, les produits ayant ces caractéristiques ne peuvent pas être fournis par des producteurs privés en quantités suffisantes pour refléter leur valeur sociale réelle. Il existe alors une externalité sociale, et les pouvoirs publics peuvent vouloir intervenir pour accroître la production. La question de savoir dans quelle mesure la libéralisation du commerce représente une menace pour le patrimoine et la diversité culturels fait débat. Certains pensent que la libéralisation du commerce des produits culturels sape l'identité nationale et limite les choix individuels. Les produits culturels locaux sont évincés parce qu'ils ne peuvent pas obtenir une part de marché suffisante pour couvrir les frais fixes. D'autres soulignent au contraire que la libéralisation élargit le choix, ce qui serait le cas si la production locale était complétée par la concurrence étrangère, au lieu d'être évincée par elle.

Un certain nombre d'instruments différents ont été utilisés de par le monde pour préserver la diversité et le patrimoine culturels. Il s'agit, entre autres, de restrictions à l'accès au marché et de prescriptions relatives à la teneur en éléments d'origine nationale dans le secteur de l'audiovisuel. L'Inde, par exemple, a décidé de limiter expressément le nombre de films étrangers. Le Canada, comme beaucoup d'autres pays, a établi une prescription relative à la teneur en éléments locaux des programmes de télévision. Lorsque des restrictions à l'accès au marché sont imposées, elles prennent généralement la forme de restrictions quantitatives, en raison des difficultés techniques qu'il y a, dans la pratique, à appliquer des mesures fondées sur les prix aux importations de certains des produits concernés. Plusieurs pays excluent l'application du traitement national en ce qui concerne les subventions internes et limitent l'actionnariat étranger (OMC, 1998a). Par exemple, les subventions de l'UE au secteur audiovisuel visent essentiellement à soutenir la production et la distribution de produits audiovisuels européens.¹⁶⁴ Une étude récente de Francois et van Ypersele (2002) définit les produits culturels comme des produits qui n'ont pas la même valeur pour les consommateurs nationaux et étrangers, et qui sont produits avec des économies d'échelle. Dans ces conditions, les restrictions au commerce des produits culturels (sous la forme de contingents ou de droits de douane) peuvent contribuer à l'accroissement du bien-être, si elles sont appliquées de manière impartiale par des pouvoirs publics bien informés.

En général, les subventions et les prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux semblent plus utilisées que les droits de douane comme instruments de protection du secteur de l'audiovisuel. Comme l'a noté Janeba (2003), cela tient probablement à trois facteurs. Premièrement, le secteur audiovisuel se caractérise traditionnellement par des rendements d'échelle croissants, et la hausse des prix induite par des droits de douane ou des restrictions quantitatives peut ne pas suffire pour garantir la production. Deuxièmement, de nombreux pays doivent former des talents locaux et se doter de moyens de production locaux, auquel cas une subvention est un moyen plus direct d'y parvenir. Enfin, des droits de douane plus élevés ou des contingents plus restrictifs font monter les prix, ce qui réduit la consommation globale. Dans la mesure où la consommation d'un produit culturel est réputée avoir une valeur en soi, les pouvoirs publics peuvent souhaiter accroître la consommation de ces produits.

¹⁶⁴ Voir la section E.

6. CONCLUSIONS

Dans la présente section, nous avons montré comment les pouvoirs publics utilisent les subventions pour poursuivre divers objectifs, soit parce qu'ils considèrent que certains dysfonctionnements des marchés empêchent ceux-ci de produire des résultats efficaces, soit parce que ces résultats ne leur semblent pas satisfaisants. Les subventions accordées dans le cadre de politiques environnementales ou du soutien à la R-D sont généralement justifiées par l'existence d'externalités positives ou négatives. Dans le contexte des politiques industrielles, les subventions sont liées à diverses défaillances du marché, y compris les retombées de l'apprentissage par la pratique, les asymétries de l'information et les défaillances du marché des capitaux. Le recours aux subventions pour redistribuer les revenus n'est pas lié aux imperfections du marché, mais au désir de la société d'influer sur ses résultats.

Quel que soit l'objectif poursuivi par les pouvoirs publics, les subventions ne sont en général qu'un instrument parmi d'autres pour atteindre cet objectif. L'instrument optimal dépend de la situation et doit être déterminé au cas par cas. Les subventions présentent un certain nombre d'avantages par rapport aux autres instruments. C'est une forme relativement transparente d'intervention des pouvoirs publics, dans la mesure où les dépenses et les bénéficiaires sont enregistrés dans le budget de l'État. Du fait de leur incidence directe sur les signaux donnés par les prix, les subventions ont généralement moins d'effets secondaires négatifs que les autres instruments dans les cas où les pouvoirs publics souhaitent influencer sur les signaux du marché, par exemple en présence de retombées environnementales ou de retombées de savoir. Mais les subventions ont aussi des inconvénients. En raison de leur effet direct, elles incitent fortement les bénéficiaires à faire campagne pour qu'elles soient maintenues. En d'autres termes, le recours aux subventions fait que les pouvoirs publics risquent d'être captifs des groupes d'industries bénéficiaires ou d'autres groupes au sein de la société. Pour réduire ce risque, il faut lier l'octroi des subventions à des critères de performance objectifs, chaque fois que cela est possible.

Comme pour toute intervention des pouvoirs publics, il est difficile, dans la pratique, de concevoir les subventions de manière à éviter tout effet négatif non souhaité. Nous avons montré, dans cette section, qu'il est possible de réduire ces effets en ciblant aussi précisément que possible les bénéficiaires des subventions. Mais ce n'est pas une règle générale, et on pourrait faire valoir que, plus le groupe de bénéficiaires est restreint et bien défini, plus les pouvoirs publics risquent d'être captifs de ce groupe.

L'analyse présentée dans la section C a montré que les subventions peuvent avoir des effets de distorsion des échanges. Ces effets peuvent être voulus, par exemple dans le cas de subventions accordées sous la pression d'industries en concurrence avec les importations, ou ils peuvent être fortuits. La question est alors de savoir comment les règles de l'OMC relatives aux subventions garantissent que les subventions utilisées répondent à un objectif économiquement valable. Cette question sera analysée plus en détail dans la section F. Il ressort de ce qui précède qu'une analyse économique des règles de l'OMC relatives aux subventions ne peut être effectuée qu'à la lumière des règles régissant l'utilisation des autres instruments possibles – comme les droits de douane (pour aider les industries naissantes) ou la réglementation (pour protéger l'environnement) – puisque les pouvoirs publics disposent de différents instruments pour poursuivre un objectif donné.

Nous reviendrons dans la section F sur une autre question soulevée dans la présente section concernant les objectifs des pouvoirs publics, à savoir la question du ciblage des subventions. L'Accord SMC vise à discipliner les subventions dites "spécifiques", c'est-à-dire celles qui sont réservées à certaines entreprises. On pourrait alors faire valoir que des programmes de subventions "plus ciblés" ont davantage de chances d'être considérés comme "spécifiques" au regard du droit de l'OMC et d'être assujettis aux règles de l'Accord SMC. C'est pourquoi l'analyse de chacun des objectifs comprend un examen des avantages et des inconvénients des subventions ciblées et des subventions générales dans les différents contextes.

L'examen de l'argument des "industries naissantes" en faveur de l'utilisation de subventions à des fins de développement industriel montre que la controverse sur cette variante de l'argument porte moins sur la théorie que sur les aspects empiriques et pratiques. En présence de retombées de l'apprentissage par la pratique et de certains types d'asymétries de l'information et de défaillances du marché, on peut démontrer

qu'en théorie des subventions sélectives améliorent le bien-être dans l'économie nationale. Il existe une vive controverse sur le point de savoir si, compte tenu des considérations d'économie politique et des problèmes de mise en œuvre, de telles interventions sont encore souhaitables. Ceux qui pensent que les défaillances des pouvoirs publics sont plus importantes que celles du marché sont partisans d'une politique de laissez-faire. Ceux qui pensent le contraire ne s'opposeraient pas au recours à des subventions pour promouvoir le développement industriel.

Un tour d'horizon de la littérature sur les politiques industrielles a montré que, du point de vue de la mise en œuvre, la promotion des exportations présente plusieurs avantages par rapport au remplacement des importations. Le premier est qu'elle offre de meilleures chances de choisir une industrie dans laquelle le pays a un avantage comparatif. Le deuxième est que le coût des subventions qui apparaît, en principe, dans le budget de l'État est plus transparent que celui des droits de douane. Le troisième est que les résultats à l'exportation sont un critère qui ne peut guère être manipulé par les entreprises ou leurs homologues dans l'administration.

L'existence de retombées de savoir liées aux activités de R-D est un phénomène bien connu et il est largement admis qu'une intervention des pouvoirs publics est nécessaire dans ce domaine. La protection de la propriété intellectuelle peut corriger en partie la défaillance du marché et inciter davantage le secteur privé à investir dans les activités de R-D. Mais des mesures additionnelles pour soutenir la R-D peuvent être souhaitables, en particulier lorsque cette activité exige des investissements très importants. Il est généralement admis que les subventions à la R-D peuvent être un instrument approprié pour encourager la création de savoir, mais les avis divergent quant à la forme que devrait prendre cette intervention. La localisation et la proximité sont des facteurs importants s'agissant des retombées du savoir et certains observateurs diraient que ces retombées se produisent principalement au sein d'une même industrie. Si tel est le cas, les subventions à la R-D devraient cibler des lieux et/ou des industries spécifiques. C'est dans une certaine mesure ce que font les pouvoirs publics lorsqu'ils appliquent une politique dite de pôles de compétitivité. Toutefois, une telle politique les expose au risque de devenir captifs et suppose qu'ils sachent comment "choisir" ou "reconnaître" les gagnants. C'est pourquoi beaucoup continuent de s'opposer aux politiques de R-D ciblées et à plaider en faveur de politiques plus générales visant à relever le niveau des compétences en matière de recherche dans l'économie tout entière, notamment par le soutien de l'enseignement et de la recherche universitaires.

Une forte intensité de R-D est souvent associée à une concurrence imparfaite dans les secteurs concernés, ce qui peut inciter les pouvoirs publics à recourir à des subventions pour transférer les rentes ou poursuivre d'autres objectifs stratégiques. Le recours à des programmes de subventions pour soutenir les "champions nationaux" considérés comme particulièrement importants pour l'économie est un phénomène fréquent, surtout dans les secteurs à forte intensité de R-D. Une telle politique risque de causer du tort aux partenaires commerciaux qui sont eux-mêmes actifs dans le même secteur. Mais elle peut aussi être profitable aux partenaires commerciaux qui importent seulement le service ou le produit concerné, car la concurrence accrue peut faire baisser les prix à la consommation. Étant donné la nature des programmes de subventions stratégiques, le risque que les pouvoirs publics deviennent captifs est particulièrement élevé. Plus ils s'engagent dans la rivalité, plus les fonds risquent d'être dissipés du fait d'un nombre excessif de nouveaux venus, de sorte que les prix à la consommation peuvent être plus élevés que nécessaire, car aucune des entreprises subventionnées ne peut produire à une échelle efficiente.

Les subventions environnementales peuvent être conçues de manière optimale pour internaliser les externalités environnementales négatives et positives et corriger les asymétries de l'information sur les caractéristiques écologiques d'un produit. Elles peuvent servir en outre à faciliter l'adaptation à une nouvelle réglementation environnementale. Toutefois, l'opportunité d'une subvention par rapport à un autre instrument (taxe, réglementation ou permis négociable) comme moyen d'atteindre un certain objectif environnemental dépend de la cause particulière de la défaillance du marché, du niveau de développement socioéconomique du pays qui applique la politique et de la probabilité d'une défaillance des pouvoirs publics. De plus, il faut décider au cas par cas si les subventions environnementales doivent être transversales ou destinées à un secteur spécifique. Dans la mesure où le problème environnemental est propre à un secteur, il est économiquement justifié de cibler la subvention sur ce secteur.

Bien souvent, les pouvoirs publics emploient aussi des subventions pour réaliser des objectifs de redistribution des revenus, bien que ce ne soit pas toujours l'instrument le plus efficace. Mais dans ce cas, les programmes de subventions devraient être ciblés le plus directement possible sur le bénéficiaire pour éviter que les fonds alloués profitent à ceux qui n'en ont pas besoin. Ce problème a été souligné dans cette sous-section, dans l'analyse des subventions aux services de distribution d'eau.

En ciblant l'aide de manière à ce qu'elle aille à la population, à l'industrie ou à l'entreprise visée on réduit le coût social du programme de subventions. Mais, en un sens, ce principe est contraire à l'esprit des Accords de l'OMC, qui considèrent qu'une subvention pose problème lorsqu'elle est spécifique. Cela tient à ce que, plus une subvention est spécifique, plus grande sera l'aide apportée à un secteur ou à une entreprise, ce qui peut avoir aussi un effet plus important sur la production et le commerce. Notre intention n'est pas d'exagérer ce conflit possible, mais c'est seulement de souligner que les pouvoirs publics doivent procéder à un dosage minutieux pour faire en sorte que la poursuite d'objectifs légitimes au moyen de subventions n'aillent pas à l'encontre de leurs obligations au titre d'accords internationaux.

E INCIDENCE DES SUBVENTIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. VUE D'ENSEMBLE

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

¹⁶⁶ Différentes définitions des subventions ont été analysées dans la section B.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source: OCDE, Statistiques des comptes nationaux.

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

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

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

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

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

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

^a General Government Final Consumption Expenditure.

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

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

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

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

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

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

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

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

i) Incidence au niveau national et supranational

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

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

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

¹⁷⁰ Données pour l'année 2002, voir le 19^{ème} Subventionsbericht, page 27, tableau 9.

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

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

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

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

^a Tous niveaux (y compris l'UE) et tous secteurs.

^b Principalement au niveau fédéral, certains secteurs seulement.

^c Y compris des subventions aux chemins de fer ayant fait l'objet d'une estimation partielle.

^d Niveau de l'État. Période 2000-02.

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

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

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

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

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

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

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

ii) Répartition sectorielle

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source: Secrétariat de l'OMC.

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

c) Conclusions

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

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

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

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

(en pourcentage, moyenne pour la période)

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

^a Moyenne 1998-99; ^b Moyenne 1998-2000; ^c Moyenne 1998-2001 ^d Moyenne 1999-2002; ^e Moyenne 2000-02.

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

Tableau 2 de l'Appendice

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

(en pourcentage)

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

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

2. INCIDENCE DES SUBVENTIONS DANS L'AGRICULTURE

a) Introduction

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aux États-Unis, le Groupe de travail environnemental (EWG) publie des données sur les paiements aux agriculteurs sur son site Web. Sa base de données sur les subventions à l'agriculture permet d'obtenir des données désagrégées à partir du nom du bénéficiaire, du produit, ou du code postal. Selon l'EWG, le décile supérieur des bénéficiaires (environ 312 000 grandes exploitations, coopératives, associations et entreprises) reçoivent environ 70 pour cent des aides à l'agriculture (en moyenne plus de 33 000 dollars par an), tandis que les deux tiers des cultivateurs et des éleveurs américains ne recevaient aucune aide directe de l'État en 2002.¹⁷⁷ Goodwin et al. (2004) ont montré qu'une part substantielle des avantages découlant des aides à l'agriculture aux États-Unis va aux propriétaires terriens par le biais de l'augmentation de la valeur des terres et des loyers. Or, la plupart d'entre eux (57 pour cent) sont des entreprises non agricoles ou des particuliers qui travaillent, ou ont travaillé avant la retraite, dans des activités non agricoles. Une proportion notable des propriétaires terriens (15 pour cent) vit à plus de 250 kilomètres des terres qu'ils louent. Près de la moitié (42 pour cent) vit dans une ville ou une zone urbaine.¹⁷⁸

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

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

Tableau 10
Répartition des paiements directs par bénéficiaire dans l'Union européenne (15)^a, 2000
(en pourcentage)

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

^a Non compris la Grèce.

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

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

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

¹⁷⁸ USDA (1999) et Mishra et al. (2002).

¹⁷⁹ Voir: http://www.rpa.gov.uk/rpa/index.nsf/vContentByTaxonomy/F0D124030D4B3EA78025703_E00357979?OpenDocument, consulté le 1^{er} février 2006.

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

c) Principales sources de données sur les subventions agricoles

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Soutien interne – Notification DS:1, MGS totale courante

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Encadré 16: Contestation de notifications des subventions agricoles

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

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

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

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

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

ii) Comparaison des différentes sources de données

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

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

Le cas des États-Unis

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

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

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

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

Source:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le cas de l'Union européenne

Pour se faire une idée de l'importance des subventions à l'agriculture dans l'Union européenne (UE), on peut utiliser diverses sources. Le point de départ naturel serait les propres statistiques de l'UE sur les dépenses au titre de la PAC, en particulier les "Rapports financiers du Fonds européen d'orientation et de garanties agricoles (FEOGA)" publiés annuellement (Commission européenne, 2004a). Le FEOGA, établi spécialement pour financer la politique agricole commune (PAC), absorbe une grosse partie du budget général de l'UE. La section Garantie du Fonds, qui est la plus importante, couvre les dépenses consacrées aux "organisations du marché agricole", c'est-à-dire aux marchés des différents produits. Elle s'occupe à la fois des restitutions à l'exportation et des dépenses d'intervention, destinées essentiellement aux aides directes, à la constitution de stocks et aux retraits. Elle fournit aussi des financements spéciaux, notamment pour certaines mesures de développement rural, pour les dépenses vétérinaires et pour les mesures d'information liées à la PAC. La section Orientation finance les autres dépenses de développement rural. On peut trouver des renseignements sur cette dernière dans le budget général de l'UE sous la rubrique "Fonds structurels", car son principal objectif est de réduire les disparités entre les différentes régions.¹⁹⁰ Pendant l'exercice 2001¹⁹¹, l'UE a dépensé 42 083 millions d'euros au titre de la section Garantie et 2 502 millions au titre de la section Orientation, soit un total de 44 585 millions d'euros.

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

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

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

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

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

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

Les montants des aides communautaires et des aides d'État ne concordent pas non plus avec les montants notifiés à l'OMC. Le calcul du montant du soutien interne dans la MGS totale courante fournit une base commune pour évaluer le respect de l'engagement juridique de ne pas dépasser la MGS totale consolidée finale indiquée dans les Listes des Membres.¹⁹⁵ Son objectif n'est pas de permettre une évaluation économique du soutien courant. Comme on l'a dit plus haut, le soutien des prix du marché¹⁹⁶ est calculé à partir de l'écart entre le prix administré appliqué et un prix de référence extérieur fixe. Ce dernier étant basé sur les années 1986 à 1988¹⁹⁷, la MGS totale courante déterminée de cette manière ne peut pas être considérée comme correspondant aux montants effectifs des subventions, en particulier en ce qui concerne les programmes de soutien des prix ou du marché. Le tableau 12 récapitule les données sur le soutien de l'UE provenant de différentes sources.

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

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

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

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

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

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

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

Source:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source: Secrétariat de l'OMC.

d) Incidence du soutien interne

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

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

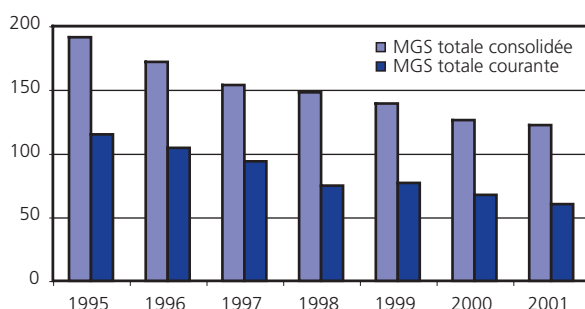
i) Tendances de la MGS totale courante et du soutien interne

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

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

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

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



Source: Secrétariat de l'OMC.

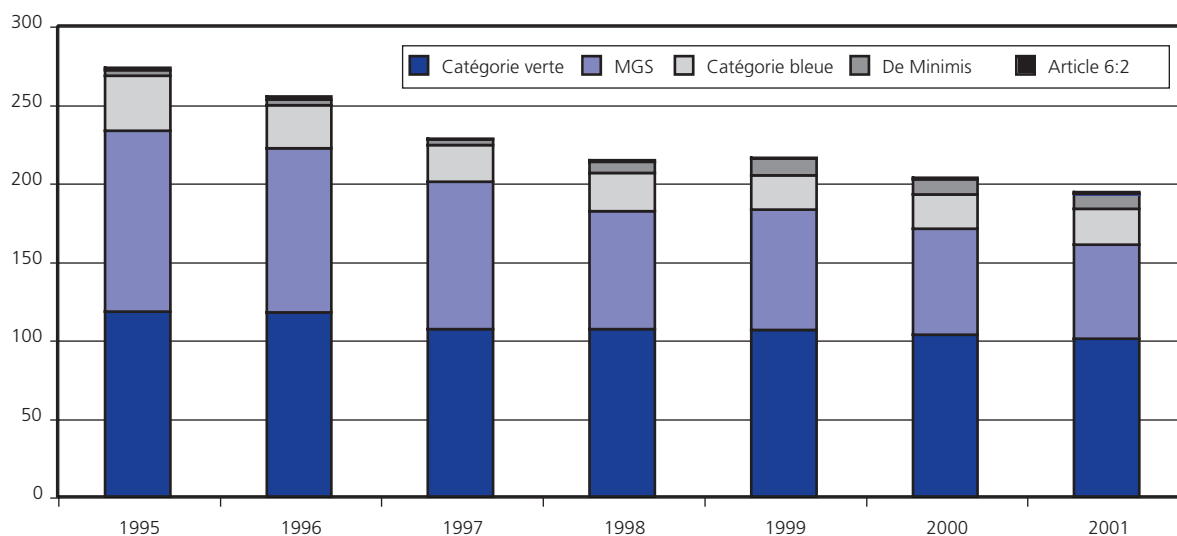
Bien que les Membres se soient seulement engagés à réduire la MGS totale consolidée, d'autres éléments du soutien interne ont également diminué, mais à un rythme plus faible. Trente-neuf Membres de l'OMC ont pu notifier leurs mesures de soutien interne pendant toute la période 1995-2001.²⁰⁰ Si l'on utilise cet échantillon plus large, on constate une réduction moyenne annuelle de 6,9 pour cent des dépenses au titre de la catégorie bleue, de 5,7 pour cent pour les mesures visées par l'article 6.2, et de 2,6 pour cent pour les mesures de la catégorie verte. Le soutien *de minimis* est le seul élément du soutien interne qui a augmenté pendant cette période de six ans; son montant a presque triplé, passant de 3,8 milliards de dollars en 1995 à 9,6 milliards de dollars en 2001.

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

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

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

(en milliards de dollars)



Source: Secrétariat de l'OMC.

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

ii) Membres accordant le plus de soutien interne

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

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

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

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

^a Période 1995-2000.

Source: Secrétariat de l'OMC.

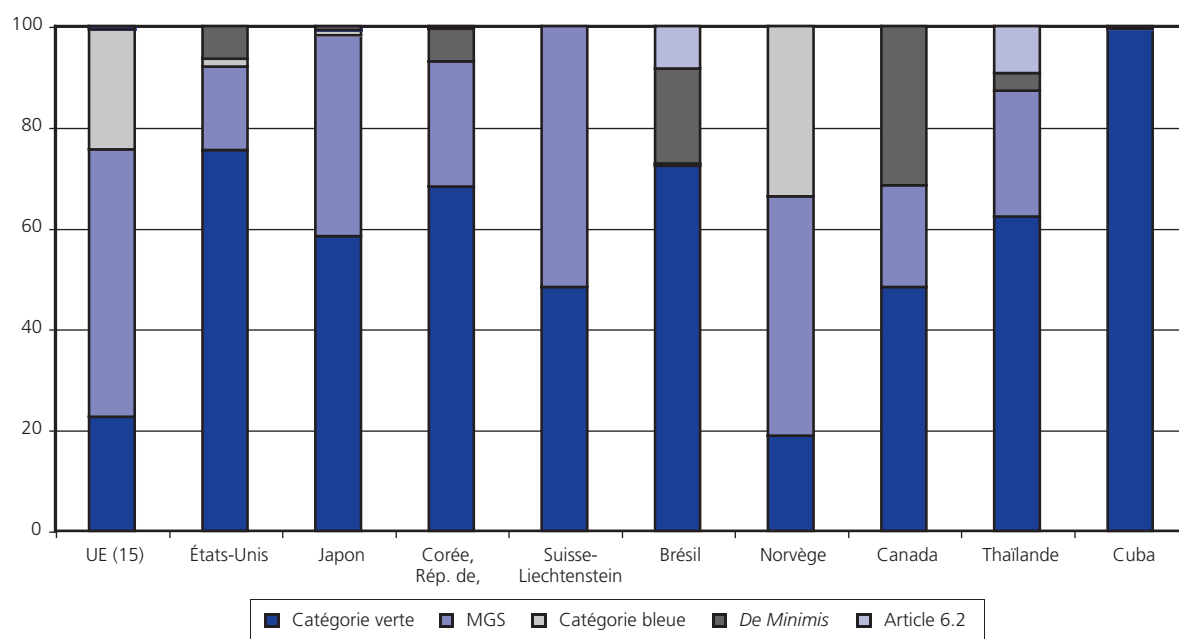
viennent après sont nettement inférieurs. La République de Corée, qui est en quatrième position, a dépensé en moyenne 7,5 milliards de dollars pendant la même période. Sur les dix Membres qui accordent le plus de soutien interne, sept sont membres de l'OCDE, mais trois ne le sont pas: le Brésil, la Thaïlande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

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

Graphique 4

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

(en pourcentage)



Source: Secrétariat de l'OMC.

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

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

iii) MGS par produit

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

e) Incidence des subventions à l'exportation

i) Introduction

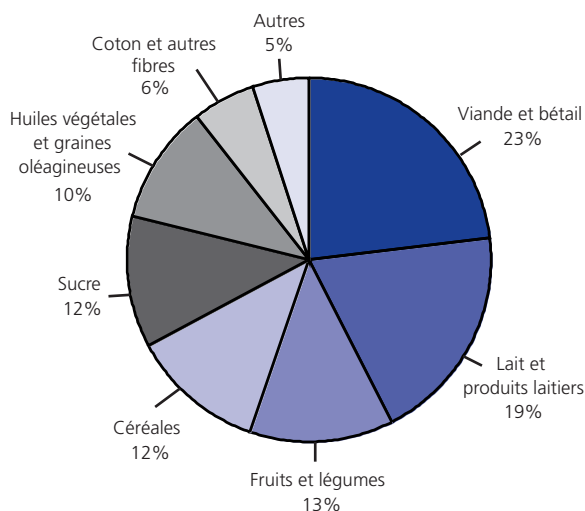
Les mesures concernant la concurrence à l'exportation comprennent, en totalité ou en partie, les subventions directes à l'exportation (telles que les restitutions à l'exportation), les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, l'aide alimentaire (notamment celle qui sert à écouler la production excédentaire d'un pays) et les entreprises commerciales d'État exportatrices. La principale caractéristique de ces différents instruments est qu'ils peuvent se traduire par des prix plus bas pour les acheteurs étrangers que pour les producteurs ou les consommateurs nationaux, si ce n'est pour les deux.²⁰¹ À près de 3 milliards de dollars en 2000 (dernière année pour laquelle on dispose de données complètes), le montant total des subventions à l'exportation est faible par rapport au montant du soutien interne notifié cette année-là (environ 200 milliards de dollars). Cependant, comme les subventions à l'exportation ont d'importants effets de distorsion des échanges²⁰², leur retrait progressif, convenu à la Conférence ministérielle de Hong Kong, est important pour éviter que leur utilisation ne se répande et pour aligner le commerce des produits agricoles sur celui des produits non agricoles.²⁰³

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

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

Source: Secrétariat de l'OMC.

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



Source: Secrétariat de l'OMC.

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

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

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

L'Accord sur l'agriculture exige que tous les Membres ayant des niveaux d'engagement annuels notifient, pour chaque produit, les dépenses budgétaires au titre des subventions à l'exportation et le volume des exportations subventionnées, ainsi que le volume de l'aide alimentaire (tableau ES:1, Accord sur l'agriculture). Le tableau explicatif ES:1 est censé ventiler ces chiffres par catégorie: subventions directes à l'exportation, ventes de stocks, subventions financées par les producteurs en vertu de mesures gouvernementales²⁰⁴, mesures de réduction des coûts et subventions au transport intérieur. En outre, des notifications doivent être présentées par les pays en développement qui ont recours à des subventions à l'exportation exemptées conformément à l'article 9:1 d) et e) (tableau explicatif ES:2), par les Membres qui n'ont pas pris d'engagements en matière de subventions à l'exportation et qui sont d'importants exportateurs de certains produits (tableau ES:2), ainsi que par tous les donateurs d'aide alimentaire (tableau ES:2, tableau explicatif ES:2 et tableau ES:3). Les Membres ne sont pas tenus de notifier les autres formes de subventions à l'exportation. Toutefois, les crédits à l'exportation et les garanties de crédit à l'exportation ainsi que les entreprises commerciales d'État font partie du pilier concurrence à l'exportation des négociations de Doha. Chacun de ces quatre instruments sera examiné plus en détail dans les quatre sous-sections suivantes.

ii) *Subventions à l'exportation par produit*

Divers documents du Secrétariat de l'OMC établis sur la base des notifications au titre de l'Accord sur l'agriculture donnent un aperçu complet, sinon à jour, des pays qui accordent le plus de subventions et des secteurs les plus subventionnés. Dans OMC (2005d), on trouve la liste des 25 Membres qui ont pris des engagements de réduction des subventions à l'exportation. Parmi ceux-ci, 14 Membres accordent des subventions à l'exportation²⁰⁵: États-Unis, Israël, Mexique, Norvège, Panama, République bolivarienne du Venezuela, Suisse, Turquie et Union européenne (avec cinq nouveaux membres: Chypre, Hongrie, Pologne, République slovaque et République tchèque). En outre, sept pays qui ont pris des engagements subventionnaient leurs exportations, mais ont cessé de le faire dans le passé (Afrique du Sud, Australie, Canada, Colombie, Islande, Nouvelle-Zélande et Roumanie), tandis que quatre Membres ont inscrit dans leur liste des niveaux d'engagement, mais ne les ont pas utilisés (Brésil, Bulgarie, Indonésie et Uruguay). Six pays (Inde, Maroc, Pakistan, République de Corée, Thaïlande et Tunisie) ont eu recours à des subventions à l'exportation exemptées d'engagements de réduction.²⁰⁶

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

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

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

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

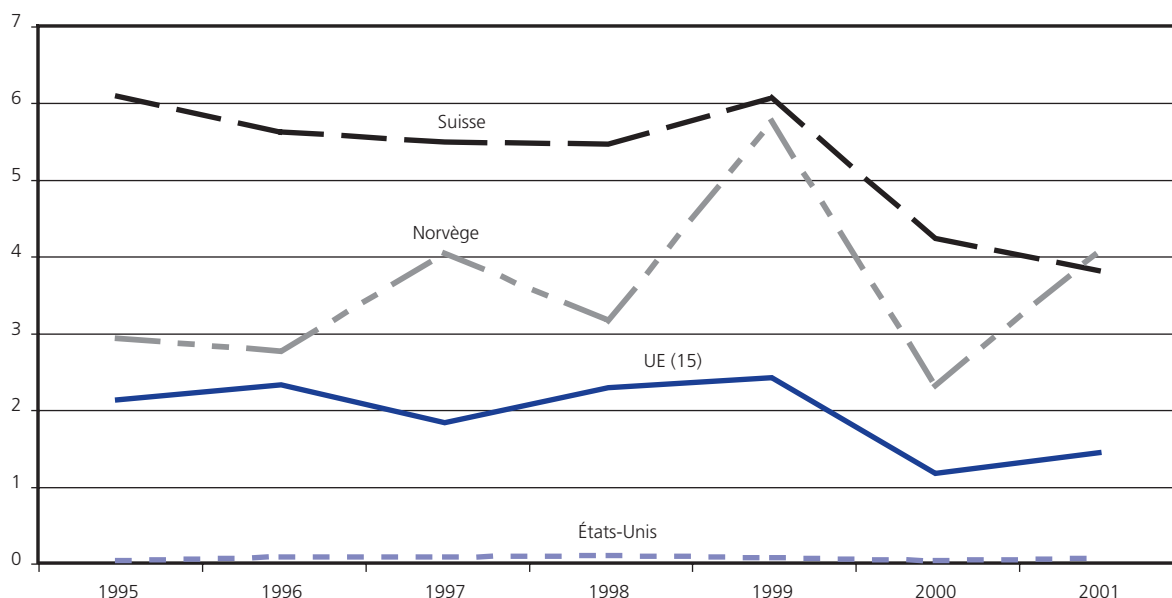
Tableau 16
Dépenses au titre des subventions à l'exportation, 1995-2000

(en millions de dollars et en pourcentage)

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

Source: Secrétariat de l'OMC.

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



Source: Secrétariat de l'OMC.

Le graphique 7 indique le montant total des subventions à l'exportation versées et le niveau d'engagement consolidés des Membres en matière de subventions à l'exportation. D'après les notifications présentées à l'OMC, pendant la période 1995–2000²⁰⁷, les dépenses totales sont toujours restées bien en deçà des niveaux d'engagement. À environ 17 pour cent par an en moyenne, les dépenses budgétaires en dollars ont diminué plus que les niveaux d'engagement, qui n'ont baissé que de 14 pour cent environ. En outre, les réductions réelles ont été plus importantes que ne l'indiquent ces chiffres nominaux, car l'inflation annuelle, mesurée par le déflateur du PIB des États-Unis, a été de 1,6 pour cent en moyenne pendant la période considérée. Après 2000, les niveaux d'engagement des pays développés sont restés inchangés, leur période de mise en œuvre arrivant à expiration au bout de six ans. À en juger d'après les données de l'UE, qui dépense le plus au titre des subventions à l'exportation, les dépenses budgétaires ont continué de baisser en 2001, ce qui a creusé encore l'écart entre les dépenses effectives et les niveaux d'engagement, mais elles ont de nouveau augmenté en 2002.

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

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

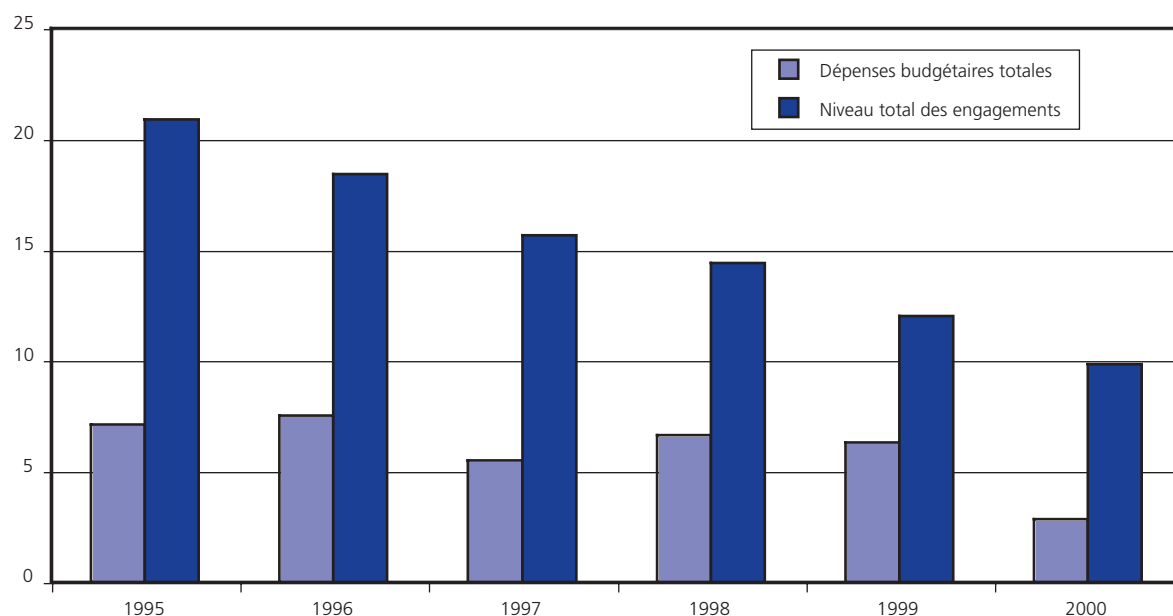
²⁰⁸ La conversion en dollars est effectuée uniquement à des fins d'agrégation et de comparabilité. Il convient de rappeler que chaque Membre est lié par les engagements qu'il a pris dans la monnaie indiquée dans sa liste, qui est généralement la monnaie nationale.

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

Graphique 7

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

(en milliards de dollars)



Source: Secrétariat de l'OMC.

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

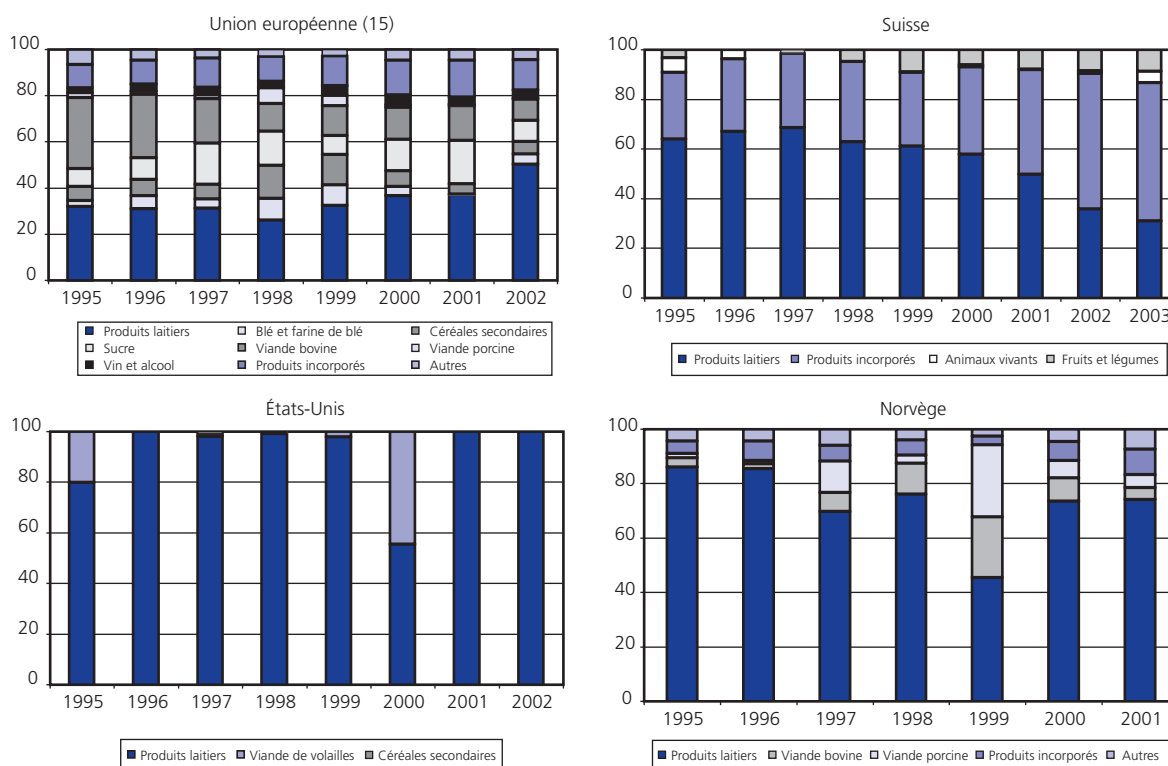
²⁰⁹ Certains des groupes de produits mentionnés dans le document de l'OMC TN/AG/S/8/Rev.1 relatif aux engagements par produit ont été agrégés ou rebaptisés pour les besoins de l'analyse et pour en faciliter la présentation graphique. Les modifications suivantes ont été apportées: pour l'UE et les États-Unis,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

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

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

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

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



Source: Secrétariat de l'OMC.

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

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

iii) *Crédits à l'exportation*

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

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

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

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

soutien public²¹² couvrant la période de 1995 à 1998. Il ressort de cette étude (OCDE, 2000a) que c'est pour les États-Unis, l'Australie, le Canada et un certain nombre de pays membres de l'Union européenne que l'équivalent subvention à l'exportation des crédits à l'exportation est le plus important.²¹³ D'après les statistiques publiques de l'OCDE concernant les activités de crédit à l'exportation, qui sont présentées dans le tableau 17, les crédits à l'exportation à long terme (plus de cinq ans) pour les produits agricoles représentaient en 2002 à peine 0,5 pour cent du total ou moins d'un centième du montant allant aux produits manufacturés dans les pays de l'OCDE. Si l'on compare les résultats globaux présentés dans OCDE (2000a), on constate que ces chiffres ne rendent pas pleinement compte de l'importance des crédits à l'exportation dans le secteur agricole. Cela tient notamment à ce que, dans ce secteur, la plupart des crédits sont des crédits à court terme (moins d'un an) ou à moyen terme (un à cinq ans), pour lesquels l'OCDE ne collecte pas de données publiques, du moins pas au niveau sectoriel dans le dernier cas.²¹⁴

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

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

Source: OCDE (2002b).

Dans certains pays, les informations sur les crédits à l'exportation dans le secteur agricole sont à la disposition du public. Aux États-Unis, par exemple, lorsque des établissements financiers privés accordent des prêts à des pays qui souhaitent acheter des produits agricoles américains, la Commodity Credit Corporation (CCC), qui est un organisme public, accorde une garantie et assume le risque de non-remboursement. Le montant annuel de ces programmes de garantie des crédits à l'exportation est de l'ordre de 3 milliards de dollars, soutenant environ 5 à 6 pour cent des exportations totales de produits agricoles (voir le tableau 18).²¹⁵ Si l'on tient compte de l'aide alimentaire fournie en vertu du Titre I de la P.L. 480²¹⁶, qui permet la conclusion d'accords de crédit à long terme pour faciliter les achats d'État à État de produits agricoles par les pays en développement susceptibles de devenir des débouchés commerciaux, ce type de soutien a augmenté en quelques années pour représenter 7 pour cent des exportations agricoles et environ 2 pour cent de la production agricole totale. La plupart des garanties de crédit à l'exportation de produits agricoles sont en fait des garanties à court terme. Dans le cadre

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

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

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

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

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

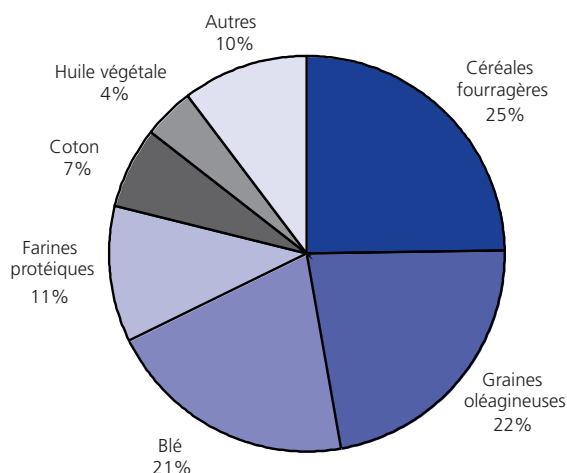
du Programme GSM-102, la CCC garantit, en cas de défaillance, le remboursement de 98 pour cent du principal et d'une partie des intérêts des crédits consentis par des banques américaines à des banques étrangères pour financer l'achat de produits agricoles américains, pour une période de trois ans au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

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

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

Source: CRS (2004).

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



Source: CRS (2004).

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

iv) Entreprises commerciales d'État

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

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

À la Conférence ministérielle de Hong Kong, les Membres de l'OMC ont décidé d'élaborer des disciplines pour les ECE en matière de subventions à l'exportation, de financement public et de garanties contre les pertes, afin d'éliminer les pratiques ayant des effets de distorsion des échanges. Ils ont en outre affirmé leur volonté d'empêcher le contournement de ces disciplines. L'une des préoccupations majeures à cet égard a trait à l'exercice du pouvoir d'intervention sur le marché. Les ECE exportatrices pourraient se voir accorder le droit exclusif d'acheter et de vendre sur le marché intérieur et à l'étranger. Il a été démontré que les ECE peuvent profiter des imperfections de la concurrence sur ces marchés et pratiquer une discrimination par les prix (OCDE, 2001c). Pour cela, il faut que les marchés soient segmentés par des obstacles à l'importation, tels que des droits de douane ou des contingents tarifaires, pour que les exportations à bas prix ne puissent pas être réimportées sur le marché intérieur où les prix sont plus élevés. Si c'est un acheteur exclusif²¹⁹ sur le marché intérieur, l'ECE pourrait acheter des marchandises aux producteurs, mais différerait le paiement jusqu'à ce que les ventes sur le marché intérieur et à l'exportation aient été effectuées. Elle détermine les quantités offertes à l'exportation et à la vente sur le marché intérieur, de manière à maximiser le surplus du producteur. Comme la demande est moins élastique sur le marché intérieur que sur le marché d'exportation (en raison notamment des meilleures possibilités de substitution au niveau international), les prix intérieurs sont supérieurs aux prix à l'exportation et la consommation intérieure est plus faible que si les deux marchés étaient intégrés. Dans le même temps, du fait que les agriculteurs reçoivent un prix pondéré (aussi appelé prix "commun") (déduction faite des coûts de commercialisation), la production augmente et est absorbée par l'augmentation des exportations. Schlupe et De Gorter (2000) et d'autres ont calculé l'équivalent subvention unitaire à l'exportation de ces pratiques.²²⁰

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

v) *Aide alimentaire*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

des excédents et l'obligation de consultation.²²⁵ La "Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires", adoptée par les Ministres à la fin du Cycle d'Uruguay²²⁶, reconnaît la nécessité de mettre à disposition une aide alimentaire à un niveau suffisant, tout en veillant à ce que cette aide ne contourne pas les disciplines relatives aux subventions à l'exportation. Les Ministres sont convenus d'un ensemble d'activités de suivi, dont un examen du niveau de l'aide alimentaire effectué périodiquement conformément à la Convention relative à l'aide alimentaire (CAA).²²⁷

Il ressort des discussions sur l'aide alimentaire qui se poursuivent depuis longtemps à l'OMC qu'il n'est pas facile d'élaborer des critères pour déterminer où finit l'aide alimentaire véritable et où commence l'élément subvention à l'exportation. Les diverses formes d'aide alimentaire – que celle-ci soit fournie en nature ou en espèces, aux consommateurs ou au gouvernement, intégralement à titre de don ou à des conditions favorables, par l'intermédiaire d'institutions multilatérales ou de gouvernement à gouvernement, etc. – sont au cœur des discussions sur des disciplines possibles en la matière dans le contexte des négociations de Doha. Les questions les plus controversées pour l'élaboration de disciplines spécifiques sont notamment les suivantes²²⁸ : l'aide alimentaire doit-elle être fournie exclusivement et intégralement sous forme de don et, dans la négative, faut-il limiter la valeur monétaire de l'aide fournie sous une autre forme ? Faut-il prendre l'engagement de ne pas réduire le volume de l'aide alimentaire lorsque les prix sont élevés ? Faut-il établir des disciplines concernant l'aide alimentaire en espèces et en nature, si elle n'est pas fournie en réponse à des appels d'organismes internationaux ou régionaux compétents dans le domaine de l'alimentation ou si elle n'est pas acheminée par leur intermédiaire ? L'aide en espèces doit-elle être considérée comme une aide véritable si elle ne provient pas du pays donateur ? L'efficacité des disciplines dépendra beaucoup de la surveillance effective de l'aide alimentaire internationale ; plusieurs propositions ont été faites aussi pour améliorer la transparence.

Plusieurs institutions internationales, comme le PAM, l'UNICEF et le HCR, ont à maintes reprises mis en garde contre l'adoption de disciplines trop strictes en matière de subventions à l'exportation pour l'aide alimentaire, rappelant qu'en 2004, trois tonnes²²⁹ sur quatre de produits alimentaires donnés dans le monde ont été achetées dans les pays donateurs et que ces dons ont été faits en nature. Elles estiment que le comportement passé des donateurs donne à penser qu'il est peu probable que des montants équivalents en espèces puissent être mis à disposition par les gouvernements donateurs, en particulier ceux des pays en développement donateurs dont les ressources de

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

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

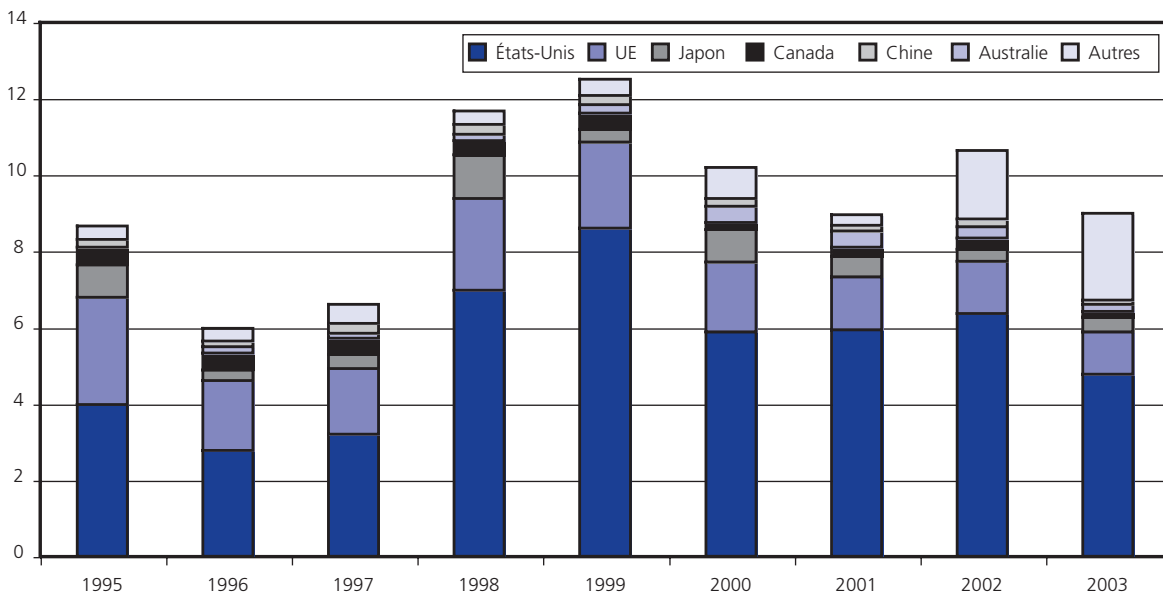
²²⁷ En vertu de la Convention, les donateurs s'engagent à fournir un niveau minimum d'aide alimentaire, exprimé en tonnage ou en valeur. La Convention précise aussi les bénéficiaires éventuels, les besoins à couvrir les formes de l'aide et les conditions auxquelles elle doit être accordée, interdisant,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

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

²²⁹ Il s'agit ici de tonnes métriques.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²³⁵ Voir le site Web du PAM: http://www.wft.org/operations/Procurement/food_pro_map/foodmap.html.

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

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

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

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

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

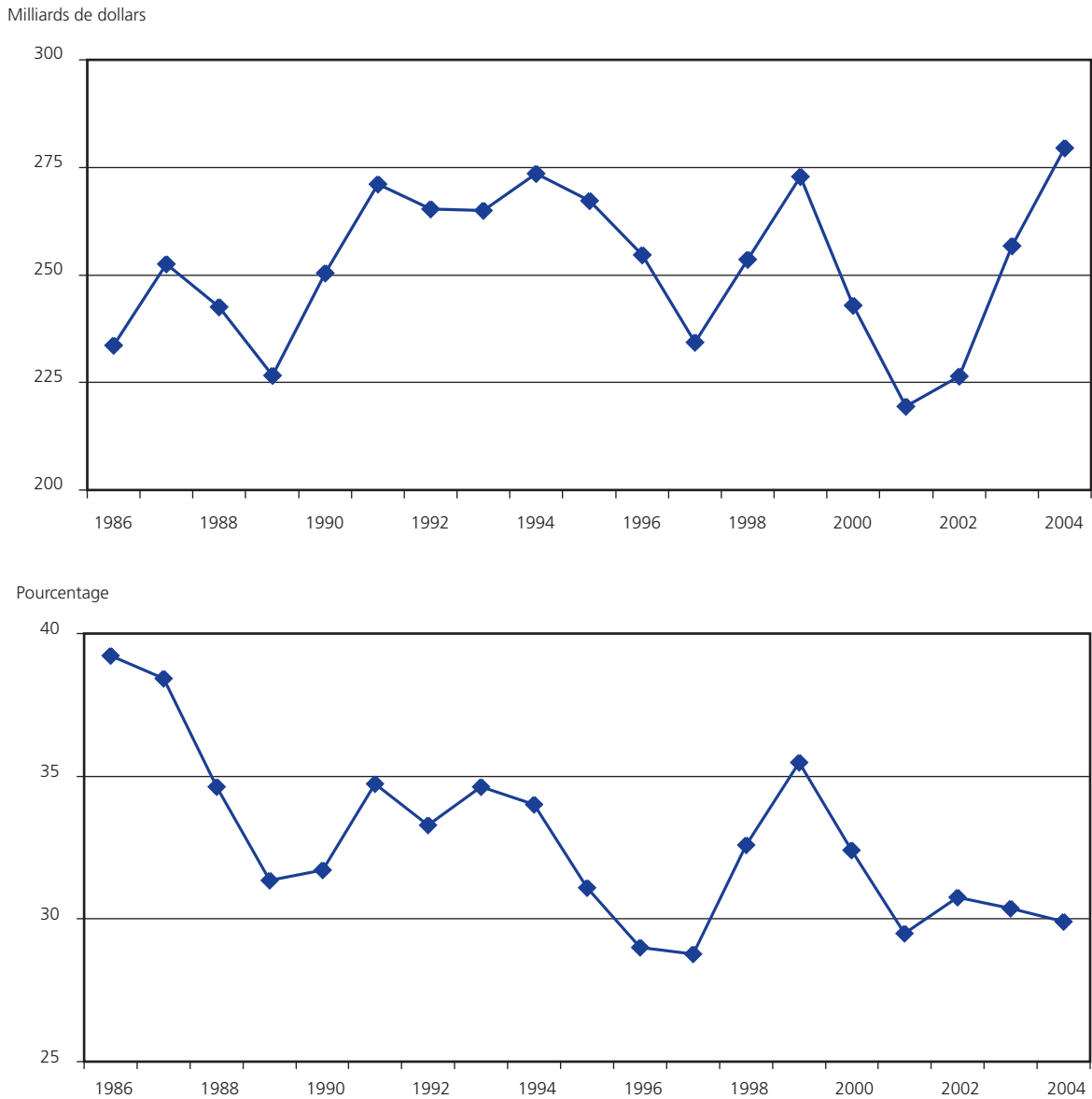
i) Évolution de l'ESP dans le temps

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

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

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

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

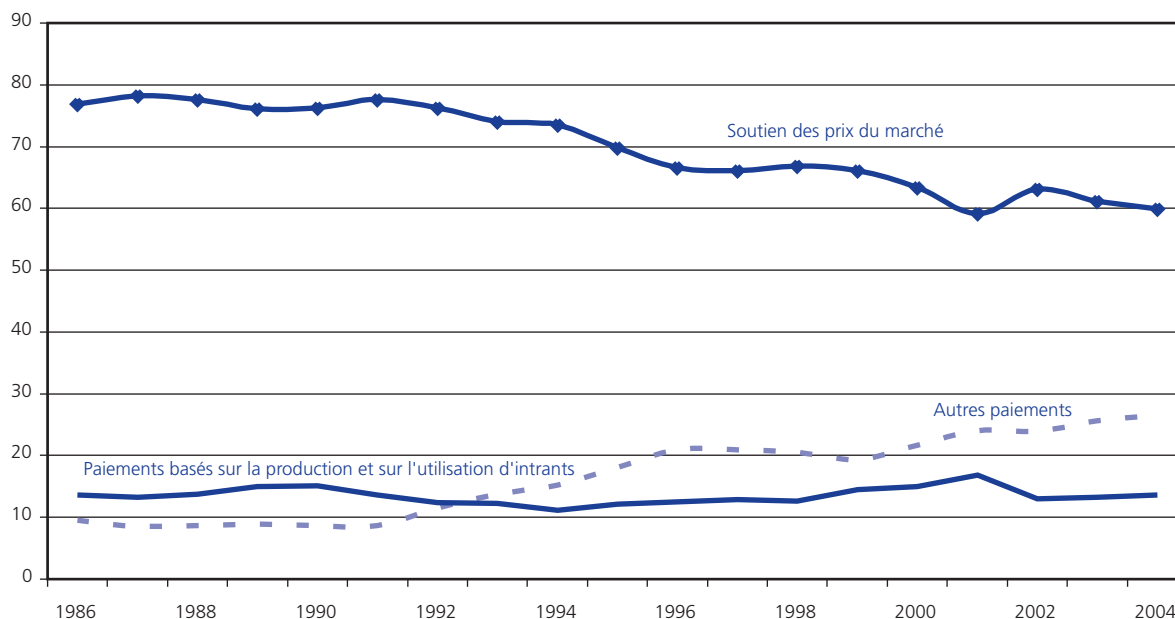


Source: Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs, Base de données de l'OCDE, 1986-2004.

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

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

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



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

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

i) L'ESP par pays

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

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

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

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

Source: Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs, Base de données de l'OCDE, 1986-2004, disponible à l'adresse suivante: http://www.oecd.org/document/54/0,2340,en_2649_33727_35009718_1_1_1_1,00.html.

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

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

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

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

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

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

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

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

i) Soutien interne

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

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

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

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

²³⁸ Voir aussi un article ultérieur de Francois *et al.* (2005).

ii) Subventions à l'exportation

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

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

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

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

h) Évolution future des subventions à l'agriculture

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

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

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

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

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

Appendice Tableau 3
MGS totale consolidée finale par Membre

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

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

Appendice Tableau 4

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

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

Source: Secrétariat de l'OMC.

3. INDUSTRIE

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

a) Subventions industrielles par pays et par région

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

	Total des aides d'État à l'exclusion de l'agriculture, de la pêche et des transports			
	Montant		% du PIB	
UE (15)	42,00	0,4		
Nouveaux membres (10)	3,40	0,7		
UE (25)	45,50	0,4		
Allemagne	15,10	0,7	Lettonie	0,00 0,2
Autriche	0,50	0,2	Lituanie	0,00 0,1
Belgique	0,70	0,2	Luxembourg	0,00 0,2
Chypre	0,10	1,1	Malte	0,10 2,7
Danemark	1,00	0,5	Pays-Bas	0,90 0,2
Espagne	3,10	0,4	Pologne	2,00 1,0
Estonie	0,00	0,1	Portugal	1,10 0,8
Finlande	0,60	0,4	République tchèque	0,20 0,2
France	6,30	0,4	Royaume-Uni	4,20 0,3
Grèce	0,30	0,2	Slovaquie	0,20 0,6
Hongrie	0,70	0,9	Slovénie	0,10 0,5
Irlande	0,40	0,3	Suède	2,20 0,8
Italie	5,40	0,4		

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

Malgré une certaine convergence entre l'UE (15) et les nouveaux États membres, le tableau 24 montre qu'il subsiste des différences importantes au sein de l'Union. Entre 2000 et 2003, le ratio des aides d'État au PIB était nettement plus élevé dans les dix nouveaux États membres (1,38²⁴²) que dans l'UE (15) (0,43), mais en 2004 l'écart s'était considérablement rétréci (voir le tableau 24).²⁴³ Entre 2000 et 2003, les aides d'État sont passées de 5 milliards à 9,2 milliards d'euros, par suite de l'octroi d'aides très importantes au secteur bancaire

²⁴² Moyenne pondérée.

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Subventions industrielles par type de bénéficiaire

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

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

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

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

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

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

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

Tableau 25

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

(en millions de dollars et en pourcentage)

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

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

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

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

c) Subventions industrielles par sous-secteur

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

Tableau 26

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

(en pourcentage)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

i) Pêcheries

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

Cela tient à ce que la situation des ressources marines s'est considérablement dégradée au cours des 30 dernières années²⁵¹ et que les subventions résultant des efforts des pouvoirs publics pour préserver l'emploi dans les chantiers navals et dans le secteur de la pêche, par exemple, ont été critiquées comme étant l'un des facteurs responsables de la surcapacité de la flotte et de la surexploitation des stocks de poissons.²⁵²

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Encadré 17: Subventions aux pêcheries au Sénégal

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

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

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

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

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

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

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

Une comparaison des subventions aux pêcheries entre les différentes sources de données, au niveau national, est également possible pour l'Australie. La Commission de la productivité fournit des données²⁵⁵ sur l'aide budgétaire accordée par le gouvernement australien. Le tableau 31 présente des données sur les subventions aux pêcheries en Australie provenant de l'OCDE et du calcul de l'aide budgétaire de la Commission de la productivité. Ces deux séries de données font apparaître une tendance à l'accroissement des subventions aux pêcheries en Australie, bien que les chiffres de la Productivity Commission soient beaucoup plus bas. Il est difficile de déterminer à quoi tient cette différence.

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

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

^a Non compris la Belgique et l'Autriche; ^b Non compris la Belgique, l'Autriche et le Danemark.

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

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

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

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

^a Les données se rapportent à 2001;

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

^c La valeur débarquée n'englobe que les espèces soumises à quotas.

²⁵⁵ Voir Australian Government Productivity Commission, Trade and Assistance Review.

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

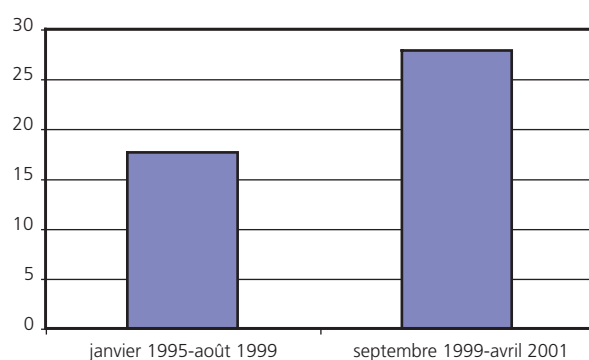
	2000	2001	2002	2003
OCDE - Transferts financiers publics	82	76	78	96
	1999/2000	2000/01	2001/02	2002/03
Aide budgétaire de la Commission de la productivité	34	34	41	50

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

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

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

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



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

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

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

ii) Charbon

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

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

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

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

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

^a La houille est incluse.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

des prix. On sait que le gouvernement a réduit sensiblement les subventions après 1990.²⁶⁵ Les États-Unis sont le deuxième producteur mondial mais seulement le septième exportateur. Ils exportent moins de 5 pour cent de leur production totale, la majeure partie de leur charbon étant utilisée dans le pays pour produire de l'électricité. En 2000, le charbon contribuait pour 52 pour cent à la production totale d'électricité. La production de charbon n'est pas subventionnée. Toutefois, la politique énergétique nationale recommande un investissement de 2 milliards de dollars sur dix ans pour financer la recherche sur les technologies non polluantes et la reconduction permanente du crédit d'impôt accordé pour la recherche-développement dans ce domaine.²⁶⁶ Le financement de l'énergie fossile a à peu près doublé entre 1999-2000 et 2000-01 en raison de l'intérêt accru pour le développement de technologies non polluantes. D'après les renseignements dont on dispose, l'Inde, qui est le troisième producteur de charbon, ne semble pas subventionner la production. Le charbon ne figure pas parmi les principaux produits subventionnés dans son budget. L'Australie, qui est le quatrième producteur mondial et le premier exportateur de charbon, ne semble pas non plus subventionner la production. L'aide au secteur minier et aux secteurs du pétrole, du charbon, des produits chimiques et des produits associés représente environ 6 pour cent de l'aide totale et la part du charbon dans ce montant est peut-être très faible, voire nulle.²⁶⁷

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

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

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

²⁶⁷ Voir Productivity Commission (2004).

Appendice Tableau 5

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

(en pourcentage du PIB)

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

Source: Secrétariat de l'OMC.

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

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

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

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

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

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

Appendice Tableau 8

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

(en millions de dollars)

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

Appendice Tableau 8

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

(en millions de dollars)

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

Source: Secrétariat de l'OMC.

Appendice Tableau 9

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

(en millions d'euros et en pourcentage)

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

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

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

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

^a Comprend les services (sauf les transports ferroviaires), l'agriculture et les autres industries non manufacturières.

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

4. SERVICES

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

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

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

a) Subventions aux services par région

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

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

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

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

Tableau 34

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

(nombre de pays)

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

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

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

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

Tableau 35

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

(nombre de pays)

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

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

b) Subventions aux services par sous-secteur

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

i) Services de transport

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

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

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

²⁶⁹ Voir aussi les sections C et D.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁷⁵ Voir, par exemple, US General Accounting Office, GAO (2001).

ii) Télécommunications

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

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

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

On observe une tendance générale à réduire les subventions publiques pour la fourniture de services universels. D'après une étude de l'OCDE (2003c), les subventions directes aux services téléphoniques universels sont en diminution dans les pays de l'OCDE. Ainsi, en Australie²⁷⁹, la subvention accordée par l'État à Telstra au titre de son obligation de service universel a été ramenée de 548 millions de dollars australiens en 1998 à environ 280 millions de dollars australiens en 1999 et 2000, et elle a continué de baisser les années suivantes, tombant à 231,7 millions de dollars australiens en 2004.²⁸⁰ Toutefois, depuis peu, la question d'étendre la définition du service universel à d'autres services que la téléphonie vocale de base, comme les appels d'urgence, les services longue distance, les renseignements et Internet à haut débit, pose à nouveau le problème des politiques de soutien public dans le secteur des télécommunications.²⁸¹

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

²⁷⁶ Voir aussi la section D.

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

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

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

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

²⁸¹ OCDE (2003c).

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

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

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

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

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

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

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

²⁸³ Voir UIT (2000).

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

iii) *Tourisme*

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

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

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

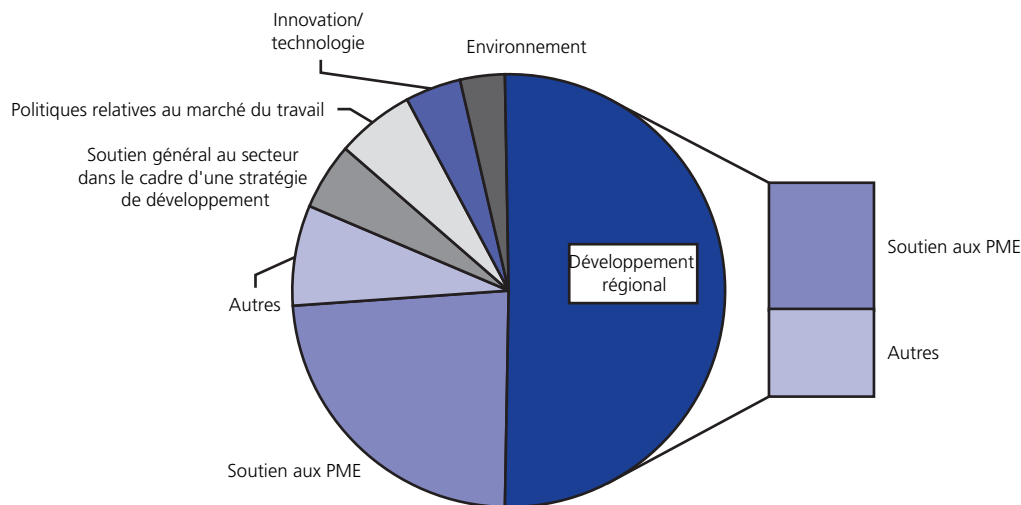
²⁸⁴ Christie et Crompton (2001). Au cours de la dernière décennie, le taux de croissance annuel des arrivées internationales de touristes en Afrique a eu tendance à dépasser celui du reste du monde. L'Afrique est la seule région où ce taux a été positif en 2001, 2002 et 2003, trois années particulièrement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

Tableau 37
Subventions au tourisme par région et par objectif déclaré

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

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

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



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

iv) Services financiers

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

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

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

Tableau 38
Subventions aux services financiers par objectif et par région

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

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

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

²⁸⁵ Voir, par exemple, Kaufman et Scott (2000).

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

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

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

Pour donner une idée de l'utilisation des divers instruments selon les régions, le tableau 39 énumère les pays pour lesquels des subventions au secteur financier ont été relevées dans les rapports d'examen des politiques commerciales, par type d'instrument. Bien que ces données soient limitées²⁹⁰, le tableau montre que les subventions au secteur financier sous forme de participation au capital semblent plus concentrées en Asie et en Europe occidentale, tandis que les avantages fiscaux sont relativement plus fréquents dans les pays d'Afrique et des Caraïbes. Il existe en Allemagne un troisième type d'aide, qui consiste à accorder des garanties institutionnelles à certaines banques publiques.²⁹¹

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

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

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

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

²⁸⁷ London Economics (2004).

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

²⁸⁹ On trouvera un exposé détaillé dans Ehlermann et Everson (1999).

²⁹⁰ Voir l'encadré 12.

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

v) Services audiovisuels

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁹⁵ Voir la section D.

F LES SUBVENTIONS ET L'OMC

1. INTRODUCTION

Précédemment dans le rapport, nous avons examiné les arguments économiques qui plaident pour ou contre différents types de subventions. L'analyse économique nous montre qu'il est parfois possible de remédier efficacement à divers types de défaillances du marché en recourant à des subventions. Elle nous montre également que les subventions peuvent fausser les courants d'échanges si elles donnent un avantage concurrentiel artificiel à des exportateurs ou à des branches de production concurrençant les importations. Le fait qu'une subvention est considérée comme une intervention souhaitable destinée à corriger une défaillance du marché ou comme une intervention ayant des effets de distorsion des échanges indésirables dépend parfois de la personne qui juge. Cela étant, l'analyse économique devrait pouvoir aider à la fois à déterminer si une intervention est souhaitable sur le plan de bien-être et à évaluer les bienfaits d'autres formes d'intervention. Les pouvoirs publics peuvent cependant décider d'accorder certains types de subventions qui ont peu de choses à voir avec des considérations en matière d'efficacité et, en pareils cas, une analyse économique fondée sur une simple analyse du bien-être peut être d'une utilité limitée. Dans ces cas également, il est probable que l'analyse est surtout utile pour faire en sorte que les décideurs soient conscients du coût que représente la réalisation d'objectifs particuliers et prennent connaissance d'autres façons moins coûteuses d'y parvenir. Nous savons aussi que juger de ce qu'il faut subventionner ainsi que du montant et de la durée de la subvention représente des questions techniques complexes sur lesquelles les pouvoirs publics manquent souvent d'informations adéquates.

Les questions précédentes figurent parmi celles qui ont influé au fil des années sur l'élaboration des règles du GATT/de l'OMC relatives aux subventions même si, bien entendu, celles-ci sont des règles commerciales et non des règles économiques générales, ou des règles sur la concurrence, et sont donc axées sur les échanges. La sous-section suivante (section 2) traite de l'évolution des disciplines et présente les trois principaux accords liés aux subventions qui sont actuellement administrés par l'OMC – l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC), l'Accord sur l'agriculture et l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). La section 3, qui porte essentiellement sur l'Accord SMC, décrit certains aspects de la façon dont les subventions sont définies ainsi que diverses tentatives faites par les organes juridiques de l'OMC pour interpréter ces définitions. On trouvera dans la section 4 un examen des aspects développement des subventions par rapport aux règles de l'OMC. La section 5 traite des disciplines relatives aux subventions dans le contexte des négociations de Doha. La section 6 contient des observations finales.

2. ÉVOLUTION DES RÈGLES RELATIVES AUX SUBVENTIONS DANS LE CADRE DU GATT/DE L'OMC

a) Article XVI du GATT

Depuis le début, les règles multilatérales relatives aux subventions visent les effets de distorsion que les subventions peuvent avoir sur les courants d'échanges, toute subvention étant soumise à discipline ou tolérée en fonction de son potentiel de distorsion des échanges. Toutefois, au cours des premières années du GATT, les règles relatives aux subventions, qui étaient énoncées à l'article XVI, n'étaient ni bien élaborées ni contraignantes.²⁹⁶ L'intégralité de la première discipline multilatérale concernant les subventions figurait au paragraphe 1 de l'article XVI du GATT, qui était repris de la Charte de La Havane. Tout ce que le paragraphe 1 prescrivait, c'était que les signataires devaient notifier "[toute] subvention, y compris toute forme de soutien des revenus ou des prix, qui a directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit [de leur] territoire ... ou de réduire les importations de ce produit sur [leur] territoire ...". La notification

²⁹⁶ Les autres dispositions initiales du GATT pertinentes pour les subventions et les droits compensateurs figurent: i) à l'article II:2 b), qui autorise l'imposition de droits antidumping et de droits compensateurs dépassant les consolidations tarifaires; ii) à l'article VI, qui régleme les droits compensateurs; et iii) à l'article III:8 b), qui exempte les subventions des obligations de non-discrimination en matière de traitement national.

devait indiquer l'importance et la nature de la subvention, les effets qu'il était permis d'en escompter sur les exportations et les importations et les circonstances qui rendaient la subvention nécessaire. Si la subvention était considérée comme causant un préjudice grave aux intérêts d'une autre partie, la partie contractante qui l'accordait était uniquement tenue d'examiner la possibilité de limiter la subvention. Ainsi, aucune forme de subvention n'était prohibée, mais par contre l'objectif était la démonstration des effets commerciaux – à savoir le préjudice grave causé aux intérêts d'autres pays. Au fil des années, les disciplines relatives aux subventions sont devenues plus spécifiques et conséquentes.

La première modification a été apportée aux règles lors de la session de révision du GATT, en 1955, avec l'introduction de la section B de l'article XVI, intitulée "Dispositions additionnelles relatives aux subventions à l'exportation". La section B reflétait l'inquiétude croissante suscitée par les éventuels effets de distorsion des échanges de certaines subventions – spécifiquement les subventions à l'exportation, comme en témoigne son préambule (article XVI:2), qui est ainsi libellé:

"Les parties contractantes reconnaissent que l'octroi, par une partie contractante, d'une subvention à l'exportation d'un produit peut avoir des conséquences préjudiciables pour d'autres parties contractantes, qu'il s'agisse de pays importateurs ou de pays exportateurs; qu'il peut provoquer des perturbations injustifiées dans leurs intérêts commerciaux normaux et faire obstacle à la réalisation des objectifs du présent Accord [le GATT]."

C'est avec ce nouvel intérêt pour les subventions à l'exportation que pour la première fois une distinction a été établie entre les règles relatives aux subventions concernant les produits primaires et celles qui se rapportent aux produits non primaires.²⁹⁷ Dans le cas des produits primaires (qui comprenaient les produits agricoles), les parties contractantes devaient "s'efforcer d'éviter" de recourir à des subventions à l'exportation et, si elles y recouraient effectivement, de ne pas le faire d'une façon qui offrirait à la partie qui accordait la subvention "plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation dudit produit", compte tenu de parts représentatives antérieurement détenues dans le commerce du produit ainsi que de tous facteurs spéciaux. Il n'y avait donc pas de prohibition, mais un critère relatif aux effets commerciaux. En fait, c'est seulement maintenant, dans le cadre des négociations de Doha, que les gouvernements des Membres de l'OMC sont prêts à déclarer illicites toutes les subventions à l'exportation visant des produits agricoles, étant donné que l'Accord sur l'agriculture prohibe uniquement, au titre des articles 3:3 et 8, les subventions à l'exportation qui excèdent les niveaux d'engagement en matière de dépenses budgétaires et de quantités qui ont été spécifiés dans les Listes des Membres.

Quant aux subventions à l'exportation visant les produits non primaires, le paragraphe 4 de la section B de l'article XVI a décrété une prohibition, à compter du 1^{er} janvier 1958 ou dès que possible après cette date, des subventions à l'exportation qui avaient eu pour effet "de ramener le prix de vente à l'exportation [d'un] produit non primaire au-dessous du prix comparable demandé aux acheteurs du marché intérieur pour le produit similaire". La plupart des parties contractantes du GATT ne se sont pas conformées dans les moindres délais à cette prohibition, ce qui a conduit à l'établissement du Groupe de travail des dispositions de l'article XVI, paragraphe 4, qui a rendu un rapport en 1960²⁹⁸ et a établi un projet de Déclaration donnant effet aux dispositions de l'article XVI, paragraphe 4.²⁹⁹ Dans son rapport, le Groupe de travail a établi une liste non exhaustive de mesures considérées comme étant des subventions à l'exportation du type qui serait prohibé en vertu de l'article XVI:4.³⁰⁰ Seules 17 parties contractantes ont accepté la Déclaration, qui est entrée en vigueur pour elles le 14 novembre 1962. Bien que le Code des subventions du Tokyo Round ultérieurement établi ait étendu la prohibition des subventions à l'exportation visant les produits non primaires à d'autres parties

²⁹⁷ Aux fins de l'article XVI, un produit primaire a été défini comme étant "tout produit de l'agriculture, des forêts ou des pêches et de tout minéral, que ce produit soit sous sa forme naturelle ou qu'il ait subi la transformation qu'exige communément la commercialisation en quantités importantes sur le marché international". Voir la note interprétative 1 concernant la section B de l'article XVI du GATT.

²⁹⁸ GATT, IBDD, S9/195.

²⁹⁹ GATT, IBDD, S9/33.

³⁰⁰ Cette liste était le précurseur de la Liste exemplative de subventions à l'exportation reproduite à l'Annexe I de l'Accord SMC de l'OMC.

contractantes, ce n'est que lorsque l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires issu du Cycle d'Uruguay est entré en vigueur en 1995 que la prohibition concernant les subventions à l'exportation visant les produits non agricoles a été pleinement institutionnalisée, malgré certaines exceptions et l'application de délais de mise en œuvre pour les pays en développement et les pays en transition.

Cette asymétrie dans le traitement des subventions visant les produits primaires et les produits non primaires reflétait les intérêts des parties contractantes dominantes du GATT de l'époque et elle est une source de conflit depuis lors. Aucune logique économique n'étaye l'idée que les subventions visant les produits primaires sont intrinsèquement plus justifiées que celles qui visent les produits non primaires. La logique peut même aller dans le sens contraire, compte tenu de l'argument concernant les branches de production naissantes, qui tend à protéger les activités manufacturières au premier stade du développement industriel. Nous reviendrons sur cette question plus loin.

b) L'Accord issu du Tokyo Round (Code des subventions)

Après les modifications apportées à l'article XVI du GATT lors de la session de révision de 1955 et dans la Déclaration de 1960 donnant effet aux dispositions de l'article XVI, paragraphe 4, c'est dans le cadre du Tokyo Round que s'est produite l'avancée majeure suivante dans l'élaboration des règles relatives aux subventions, sous la forme de l'Accord sur l'interprétation et l'application des articles VI, XVI et XXXIII, connu sous le nom de Code des subventions, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1980. Le Code s'appliquait uniquement aux parties contractantes qui avaient décidé de le signer.³⁰¹ Les parties contractantes ont été plus nombreuses à accepter le Code qu'à accepter la Déclaration de 1960.

Le Code des subventions confirmait la prohibition des subventions à l'exportation visant les produits non primaires, dont étaient exclus les produits minéraux. Par ailleurs, il introduisait une liste exemplative de subventions à l'exportation. Cette liste, qui était inspirée de la liste reproduite dans le rapport du Groupe de travail de 1960, représente la première tentative explicite visant à définir les subventions dans un texte conventionnel du GATT, mais seulement pour les subventions à l'exportation et seulement au moyen d'une énumération non exhaustive de certaines interventions. Le Code précisait également certaines règles concernant les effets défavorables et énonçait des dispositions relatives au traitement spécial et différencié (TSD) en faveur des pays en développement signataires.

Le Code des subventions instituait des règles plus détaillées pour les mesures compensatoires (dont le fondement est l'article VI du GATT), notamment pour ce qui est des procédures liées aux enquêtes en matière de droits compensateurs et des critères à appliquer pour déterminer si des subventions causaient ou menaçaient de causer un dommage important.

c) Accords issus du Cycle d'Uruguay se rapportant aux subventions

i) *Accord sur les subventions et les mesures compensatoires*

L'Accord SMC a eu de profondes répercussions, tant par les modifications de fond qu'il apportait aux disciplines relatives aux subventions que par le fait qu'en vertu de l'"engagement unique" il s'appliquait à l'ensemble des Membres de l'OMC. Pour la première fois, le nouvel Accord définissait les subventions et il précisait davantage les disciplines y relatives, classant les subventions en trois catégories (subventions prohibées, subventions pouvant donner lieu à une action et subventions ne donnant pas lieu à une action).³⁰² Il élaborait également des définitions, des concepts et des méthodes ayant trait aux effets défavorables et établissait des règles de procédure pour les voies de recours multilatérales. L'Accord a élargi et étoffé les règles de procédure et de fond existantes concernant le recours aux mesures compensatoires.

³⁰¹ Vingt-quatre pays ont ratifié le Code. Certains d'entre eux l'ont fait avec des réserves et des exceptions.

³⁰² Approche dite des "feux de signalisation" appliquée aux subventions des catégories rouge, orange et verte.

Les Membres espéraient que la précision ainsi ajoutée accroîtrait la certitude et la prévisibilité des règles et contribuerait donc à restreindre le recours aux subventions ayant des effets de distorsion des échanges. De même, ils espéraient que la clarification des règles se rapportant aux mesures compensatoires aiderait à faire en sorte que ces mesures ne soient appliquées que lorsque c'était justifié. Faisant partie intégrante des disciplines et règles en question, la partie VII de l'Accord SMC contient des dispositions renforcées sur la notification et la surveillance – à savoir les dispositions relatives à la transparence (une caractéristique des règles de l'OMC dans tous les domaines d'action). Comme on l'a vu en détail dans la section E, les renseignements disponibles sur les subventions sont souvent incomplets ou inexistant, malgré les obligations énoncées dans ce domaine. Cela représente une grave lacune dans la pratique suivie par l'OMC dans un domaine d'action important.

Comme il est indiqué plus haut, en raison de l'"engagement unique", les règles relatives aux subventions s'appliquaient à tous les Membres, ce qui supposait des obligations additionnelles considérables pour les pays en développement, en particulier ceux qui n'avaient pas été parties au Code issu du Tokyo Round. Pour moduler ces répercussions, l'Accord SMC contient des dispositions détaillées sur le TSD. Comme nous le verrons dans l'analyse ci-après, une attention a été accordée à ces dispositions dans le débat plus large portant sur la "marge de manœuvre nécessaire pour le développement" dans le cadre des règles commerciales.

Quant à la structure de base de l'Accord, il convient d'abord de noter que les notions de "subvention" et de "spécificité", qui figurent respectivement à l'article premier et à l'article 2, sont fondamentales pour l'ensemble de l'Accord. Elles définissent quelles mesures sont soumises aux disciplines multilatérales relatives aux subventions, y compris les voies de recours. L'article premier de l'Accord SMC dispose qu'une subvention est réputée exister si une contribution financière ou un soutien des revenus ou des prix est accordé par les pouvoirs publics et si un avantage est ainsi conféré, et qu'une telle subvention est assujettie à l'Accord s'il s'agit d'une subvention "spécifique". L'article 2 définit la spécificité, qui est réputée exister lorsque la possibilité de bénéficier de la subvention est limitée, explicitement ou en fait, à certaines entreprises.³⁰³

Comme il est indiqué ci-dessus, au moment de son entrée en vigueur, l'Accord SMC définissait trois catégories de subventions spécifiques: les subventions prohibées, les subventions pouvant donner lieu à une action (subventions permises, mais pouvant donner lieu à une action) et les subventions ne donnant pas lieu à une action (subventions permises et protégées d'une action). Les subventions prohibées (voir ci-après) sont irréfutablement présumées avoir des effets de distorsion des échanges. Certains types de subventions de la catégorie des subventions pouvant donner lieu à une action étaient réputées en raison d'une présomption réfragable, causer un préjudice grave. Outre les subventions pouvant donner lieu à une action pour lesquelles un préjudice grave était présumé exister, d'autres subventions de la catégorie des subventions pouvant donner lieu à une action pourraient faire l'objet de mesures correctives de la part des partenaires commerciaux s'il était démontré que ces subventions causaient des types définis d'effets défavorables sur le commerce – à savoir un préjudice grave, un dommage pour la branche de production d'un Membre importateur, ou une annulation ou réduction d'avantages. La différence entre les subventions pouvant donner lieu à une action présumées, sauf preuve du contraire, causer un préjudice grave et les autres subventions pouvant donner lieu à une action, tournait autour de la question de savoir à qui incombait la charge de la preuve. Les subventions ne donnant pas lieu à une action étaient censées être non spécifiques au sens de l'article 2 ou satisfaire à d'autres prescriptions spécifiées se rapportant à leur forme et objet. Ces dernières subventions englobaient certaines subventions liées à la recherche, subventions régionales et subventions liées à l'environnement.

Les dispositions de l'Accord SMC concernant la présomption réfragable de préjudice grave (le préjudice est "réputé" exister) dans la catégorie des subventions pouvant donner lieu à une action et concernant la catégorie des subventions ne donnant pas lieu à une action devaient être réexaminées au bout de cinq ans. Elles n'ont pas été renouvelées et sont donc devenues caduques le 1^{er} janvier 2000, ne laissant que deux catégories de subventions spécifiques visées par l'Accord – les subventions prohibées et les subventions pouvant donner lieu à une action.

³⁰³ L'article 2.1 c) indique les paramètres permettant de déterminer à quel moment des subventions qui ne sont pas explicitement spécifiques le deviennent *de facto*.

Ces deux catégories de subventions peuvent être contestées dans le cadre du système multilatéral du règlement des différends ou par l'imposition de droits compensateurs. S'agissant des contestations multilatérales dans le cadre du règlement des différends, la partie plaignante doit démontrer que la mesure est une subvention prohibée, auquel cas elle doit être retirée, ou que la mesure est une subvention pouvant donner lieu à une action qui a eu des effets commerciaux défavorables, auquel cas elle doit être retirée ou ses effets défavorables doivent être supprimés. Pour les mesures compensatoires, le Membre importateur doit mener une enquête qui démontrera que les importations subventionnées causent un dommage à la branche de production nationale.

Deux types de subventions sont prohibées par l'Accord SMC: 1) les subventions à l'exportation et 2) les subventions liées à l'apport local ou les subventions au remplacement des importations. Les subventions à l'exportation sont celles qui sont subordonnées, en droit ou en fait, soit seulement soit parmi plusieurs autres conditions, aux résultats à l'exportation. Une liste exemplative de certaines subventions à l'exportation est annexée à l'Accord. Les subventions liées à l'apport local sont celles qui sont subordonnées, soit exclusivement soit parmi plusieurs autres conditions, à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés.

Ces prohibitions ne sont pas nouvelles. Comme nous l'avons vu plus haut, les pays développés avaient déjà accepté la prohibition visant les subventions à l'exportation au cours des années 60 au titre de l'article XVI du GATT. De même, l'interdiction des subventions liées à l'apport local remonte à l'article III:4 du GATT, concernant le traitement national, en particulier la prohibition des mesures favorisant l'utilisation de produits nationaux. Les principaux changements introduits à cet égard par l'Accord SMC sont l'application de ces prohibitions (bien que sous réserve de l'octroi d'un TSD conséquent) à tous les pays en développement Membres et Membres en transition, ainsi que la création d'un mécanisme de règlement des différends rapide (trois mois) pour les plaintes visant des subventions prohibées. Les prohibitions ne sont pas entrées en vigueur immédiatement. Pour les subventions à l'exportation, un délai de trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'Accord SMC a été ménagé aux Membres développés pour qu'ils suppriment les subventions prohibées, alors que les pays en développement et les pays en transition ont bénéficié de périodes de transition plus longues.

Ces dispositions et autres dispositions concernant le TSD appliquées aux pays en développement sont énoncées dans la Partie VIII de l'Accord, qui comprend un seul article (article 27) de 15 paragraphes. Pour ce qui est des subventions à l'exportation, les pays en développement Membres qui satisfont aux critères indiqués à l'Annexe VII sont exemptés de la prohibition visant les subventions à l'exportation énoncée à l'article III. Il s'agit des pays les moins avancés (PMA) tels qu'ils sont définis par les Nations Unies et d'un groupe de pays dont le PNB par habitant est inférieur à un seuil défini au paragraphe b) de l'Annexe VII. Les autres pays en développement Membres ont été autorisés à maintenir leurs subventions à l'exportation pendant une période de huit ans à compter de l'entrée en vigueur de l'Accord et sous réserve d'autres conditions énoncées à l'article 27.4 de l'Accord SMC. Ce dernier article définit également un mécanisme permettant aux pays en développement Membres de demander au Comité des subventions et des mesures compensatoires une prorogation de délai pour le recours à des subventions à l'exportation, avec un réexamen annuel de toute prorogation par le Comité, ainsi qu'un délai de grâce de deux ans pour la suppression de la mesure, si une prorogation n'est pas accordée après le réexamen. En revanche, la période de transition la plus longue prévue pour les subventions liées à l'apport local, à savoir sept ans, ne pouvait pas être prorogée et tous les Membres sont donc maintenant entièrement assujettis à la prohibition visant ces subventions.

Les dispositions relatives au traitement spécial et différencié en matière de subventions à l'exportation décrites ci-dessus ont fait l'objet des Décisions ministérielles sur les questions liées à la mise en œuvre adoptées en novembre 2001 à la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Doha. Dans l'une de ces décisions, les Membres sont convenus de simplifier les procédures pour les prorogations au titre de l'article 27.4 de l'Accord SMC pour certains pays en développement Membres.³⁰⁴ Ces procédures sont exposées dans un

³⁰⁴ Décision sur les procédures pour les prorogations au titre de l'article 27.4 pour certains pays en développement Membres. Voir le paragraphe 10.6 du document de l'OMC WT/MIN(01)/17 et le document G/SCM/39.

document³⁰⁵ adopté par le biais du paragraphe 10.6 de la Décision ministérielle de Doha sur les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre. L'Accord SMC traite par ailleurs de l'incidence des subventions à l'exportation admissibles. L'article 27.5 et 27.6 de cet accord dispose que les subventions à l'exportation autorisées pour les Membres en développement (y compris celles qui sont permises en vertu des prorogations prévues à l'article 27.4) doivent être supprimées pour un produit donné si les "exportations" de ce produit par le Membre qui accorde la subvention "sont devenues compétitives". Dans une autre décision des Ministres sur la mise en œuvre, les Membres ont réinterprété le seuil en termes de PNB défini à l'Annexe VII et créé un mécanisme permettant aux Membres énumérés à l'Annexe VII d'y être réinscrits après leur radiation si le niveau de leur PNB devient inférieur au seuil.

Étant donné que le présent rapport a pour thème les subventions, nous n'analysons pas de manière plus approfondie les droits compensateurs que les Membres peuvent appliquer au titre des accords en question. Il suffit de dire que les droits compensateurs peuvent être imposés pour un produit subventionné à hauteur du montant estimé de la subvention, à condition qu'il soit établi, dans le cadre d'une enquête correctement menée, que la subvention cause ou menace de causer un dommage important à une branche de production établie ou entraîne un retard important dans la création d'une branche de production nationale. Ainsi qu'il a déjà été noté, ces dispositions ont été modifiées au fil des années. Une grande partie des discussions et négociations qui ont abouti à ces modifications ont été menées au sujet des droits antidumping, puis étendues, dans le cadre d'un accord, aux dispositions ayant trait aux droits compensateurs. Les changements apportés aux règles concernent l'élaboration des prescriptions concernant l'enquête, le calcul du montant de l'avantage résultant de différentes formes de subvention, la détermination de l'existence d'un dommage ou d'une menace de dommage et l'établissement de liens de causalité entre les subventions et leurs effets sur les branches de production nationales.

ii) *L'Accord sur l'agriculture*

Issu du Cycle d'Uruguay, l'Accord sur l'agriculture est à ce jour la tentative la plus achevée visant à élaborer des règles multilatérales explicites pour le commerce des produits agricoles. Des dispositions distinctes traitaient de chacun des trois piliers définis dans l'Accord – l'accès aux marchés, le soutien interne et les subventions à l'exportation. Les deux dernières catégories sont en rapport avec les subventions définies dans le présent rapport. Les engagements de réduction du soutien interne sont exprimés en termes de mesure globale du soutien (MGS) et sont inscrits dans les Listes des niveaux d'engagements consolidés annuels et finals des Membres, à l'exception des subventions relevant des catégories bleue et verte. Les subventions à l'exportation sont simplement définies comme étant des subventions subordonnées aux exportations, au titre de l'article 1 e). Cela dit, l'article 9 de l'Accord fait spécifiquement référence à des mesures particulières telles que l'écoulement de stocks à des prix non commerciaux, les subventions à la commercialisation, les subventions concernant les tarifs de transport et les subventions visant des produits agricoles qui servent d'intrants pour des produits exportés.

Les dispositions relatives aux subventions dans le secteur agricole diffèrent de deux façons importantes de celles qui s'appliquent aux produits non agricoles. Premièrement, l'Accord sur l'agriculture envisage des engagements de réduction tant pour les mesures de soutien interne que pour les subventions à l'exportation. Ces engagements sont théoriquement comparables aux engagements traditionnellement contractés lors des cycles de négociation sur les droits d'importation et n'ont pas d'équivalents dans le secteur non agricole ni, du reste, dans le domaine des services. Deuxièmement, les engagements de réduction concernant les subventions à l'exportation tiennent au fait que, à la différence des subventions visant les produits manufacturés, la possibilité d'éliminer entièrement les subventions à l'exportation n'avait pas été envisagée lors des efforts initialement déployés pour soumettre la protection de l'agriculture à des disciplines. Cependant, à la sixième Réunion ministérielle de l'OMC tenue à Hong Kong en décembre 2005, les Membres sont convenus d'éliminer les subventions à l'exportation dans le secteur agricole d'ici à 2013.

³⁰⁵ G/SCM/39.

S'agissant des détails de l'Accord sur l'agriculture, un certain nombre d'éléments uniques figure dans ce que beaucoup considèrent comme un accord hautement complexe. Les engagements en matière de soutien interne se différencient selon le degré auquel ils sont réputés fausser les marchés. Il existe des catégories dites verte, orange et bleue qui déterminent les engagements de réduction des subventions. Les subventions de la catégorie verte sont celles qui sont le plus dissociées des décisions en matière de production – par exemple les aides directes au revenu – et ne sont donc pas assujetties aux engagements de réduction au titre de la MGS. Les subventions de la catégorie verte doivent être financées par les recettes publiques (et non par une imposition des consommateurs) et ne doivent comprendre aucun élément de soutien des prix. L'idée qu'elles devraient être découplées de la production mène à la non-spécificité – notion essentielle pour la définition des subventions dans l'Accord SMC et, comme nous le faisons valoir ailleurs, primordiale pour une évaluation économique des effets des subventions.

Les subventions de la catégorie orange sont celles qui sont considérées comme ayant les effets de distorsion des échanges les plus directs et qui, au-delà d'un certain seuil *de minimis*, sont soumises aux engagements de réduction de la MGS. Les subventions de la catégorie bleue constituent une sous-catégorie de mesures de la catégorie orange, mais elles sont traitées différemment en termes d'engagements de libéralisation. Les subventions de la catégorie bleue sont celles qui peuvent être considérées comme ayant des effets de distorsion des échanges, mais qui sont subordonnées à des limitations de la production. Elles ne sont pas incluses dans la MGS. Dans le cadre des négociations, de nombreuses discussions portent actuellement sur la question de savoir comment ces différentes catégories devraient être définies et quelles limitations devraient être imposées en ce qui concerne l'exemption des engagements de réduction pour ces mesures. Le présent rapport n'est pas censé analyser systématiquement ces aspects ou d'autres aspects de ce qui est un processus de négociation complexe et extrêmement litigieux dans le cadre du Cycle de Doha.

L'Accord sur l'agriculture contient également une série de dispositions ayant trait au traitement spécial et différencié, qui prévoient moins d'engagements de libéralisation et des seuils *de minimis* plus élevés. Les pays les moins avancés ont été exemptés de tout engagement de libéralisation des échanges. Les pays en développement ont eu à cœur de faire en sorte que les engagements de libéralisation ne compliquent en aucune façon une situation de forte dépendance à l'égard de l'agriculture et ils ont par conséquent mis l'accent sur le fait qu'ils souhaitaient une certaine flexibilité dans la prise d'engagements. S'agissant de la libéralisation des échanges par les grands centres de production agricole des pays développés, les résultats seront probablement variables pour les pays en développement. Dans la mesure où la libéralisation du commerce, en particulier lorsqu'il s'agit de subventions, entraîne une hausse des prix mondiaux, cela représentera de nouvelles possibilités de production rentables pour certains et peut-être une détérioration des termes de l'échange pour d'autres (importateurs nets de produits alimentaires), au moins à brève échéance. Ce dernier risque est reconnu à l'article 16 de l'Accord sur l'agriculture, qui renvoie à la Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme des réformes sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires issue du Cycle d'Uruguay.

Bon nombre de commentateurs ont noté la différence de traitement des subventions dans le secteur agricole et dans le secteur non agricole – par exemple en ce qui concerne les subventions à l'exportation – et se sont interrogés sur la raison d'être de cette différence, en particulier parce qu'elle est perçue comme étant contraire aux intérêts des pays en développement. D'un point de vue économique, il n'est pas du tout évident que les subventions agricoles accordées dans les pays riches soient un tant soit peu plus défendables que les subventions visant les produits manufacturés dans les pays en développement. Il est donc probablement plus facile de comprendre la différence de traitement en termes d'asymétries dans le pouvoir de négociation. Cependant, ce problème devient moins important étant donné que les pays industriels contractent des obligations additionnelles de réduction et d'élimination des subventions.

En ce qui concerne les voies de recours contre les subventions, l'Accord sur l'agriculture comportait, à l'article 13, une clause de "modération" (généralement appelée "clause de paix"), qui exemptait les mesures de la catégorie verte d'une procédure de compensation ou de contestation multilatérale au titre de l'Accord SMC, et qui exemptait les mesures de soutien interne et les subventions à l'exportation conformes à l'Accord d'une

contestation multilatérale au titre de l'Accord SMC pendant la période de mise en œuvre.³⁰⁶ Les mesures compensatoires applicables dans le secteur agricole sont énoncées dans l'Accord SMC et ne sont pas différentes des voies de recours visant les produits non agricoles.

iii) *L'Accord général sur le commerce des services*

Dans l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), les Membres ont adopté une approche très différente à l'égard des disciplines relatives aux subventions que celle qui existe pour les marchandises. Il convient tout d'abord de noter que l'article XV de l'AGCS, qui traite des subventions, énonce principalement un mandat de négociation, et non un ensemble de règles. Cet article exige que des négociations soient menées, reconnaissant que les subventions peuvent avoir des effets de distorsion sur les échanges et qu'elles peuvent avoir un rôle à jouer dans le développement. Il demande que soit reconnu le besoin de flexibilité dans ce domaine. Le mandat de négociation doit aussi porter sur le bien-fondé des procédures de compensation. Les Membres sont tenus d'échanger des renseignements sur toutes les subventions en rapport avec le commerce des services qu'ils accordent à leurs fournisseurs de services nationaux. L'article XV prévoit également le droit de demander à engager des consultations avec un autre Membre si ses pratiques en matière de subventions sont considérées comme causant des effets commerciaux préjudiciables.

En l'absence de disciplines explicites concernant les subventions, la question se pose de savoir dans quelle mesure il existe en fait de telles disciplines dans le cadre de l'AGCS.³⁰⁷ En l'occurrence, le point principal est qu'il existe une certaine discipline pour les subventions en raison des règles relatives à la non-discrimination – les dispositions ayant trait au traitement de la nation la plus favorisée et au traitement national. Le traitement national est particulièrement pertinent, étant donné que les Membres peuvent inscrire dans leur Liste des engagements en matière de traitement national pour des activités de services données dans les modes de fourniture spécifiés. Si ces engagements ne contiennent pas des exemptions explicites qui permettent d'accorder des subventions d'une manière discriminatoire, le principe du traitement national exigera que les services et fournisseurs de services étrangers et nationaux "similaires" reçoivent le même traitement en ce qui concerne les subventions. Bien que cette discipline ne régit pas directement l'octroi de subventions, elle restreindrait sans doute d'une certaine façon la volonté des pouvoirs publics d'accorder des subventions.

Cette structure réglementaire de l'AGCS est différente de celle du GATT, puisque l'article III:8 b) du GATT excluait du traitement national les subventions portant sur les marchandises. La discipline prescrite par l'AGCS est apparemment plus stricte que celle qui vise les marchandises, mais cela ne représentera une différence notable que si les Membres ont choisi d'assumer des engagements en matière de traitement national dans des secteurs importants sans prévoir aucune exception pour les subventions.

Le débat sur les approches pouvant être adoptées à l'égard des disciplines relatives aux subventions n'est pas allé très loin, même si plusieurs délégations ont récemment indiqué qu'une approche acceptable serait peut-être d'utiliser la définition des subventions donnée par l'Accord SMC, après l'avoir modifiée de manière appropriée, comme base de travail pour faire avancer les négociations.³⁰⁸ Cela permettrait assurément aux discussions de progresser. Une autre question qui préoccupe de plus en plus certains Membres est que l'obligation au titre de l'article XV d'échanger des renseignements au sujet des subventions est largement ignorée. C'est une question que nous avons déjà mentionnée dans la présente section et dans la section E. L'absence de renseignements sur les pratiques en matière de subventions empêche les pouvoirs publics de prendre des décisions en connaissance de cause et rend la progression des négociations plus difficile. Dans le cas particulier des services, plusieurs Membres ont proposé de lier l'adoption d'une définition pratique des subventions fondée sur l'Accord SMC à un mode de présentation convenu pour la communication de renseignements sur les pratiques en matière de subventions. Cela faciliterait certainement la préparation de renseignements en vue de leur échange.

³⁰⁶ Aux fins d'application de l'Accord sur l'agriculture, la période de mise en œuvre était de neuf ans à compter du début de 1995 (six ans en ce qui concerne le reste de l'Accord).

³⁰⁷ Voir le document de l'OMC S/WPGR/W/9 du 6 mars 1996 pour une analyse détaillée de la question.

³⁰⁸ Voir, en particulier, les documents de l'OMC JOB(05)/4, JOB(05)/5 et JOB(05)96.

3. ASSUJETTISSEMENT DE L'UTILISATION DES SUBVENTIONS À DES DISCIPLINES DANS LE SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL – L'ACCORD SMC

Il ressort de l'analyse donnée dans la section C du présent rapport que si les subventions peuvent être des mesures ayant des effets de distorsion et de réduction du bien-être qui ne sont pas nécessairement motivées par des considérations purement économiques, elles peuvent aussi remédier à des conditions commerciales loin d'être parfaites et à des défaillances du marché telles que les économies d'échelle, les externalités et l'interaction stratégique entre des producteurs en situation de monopole. Dans quelle mesure les règles de l'OMC relatives aux subventions permettent-elles de faire en sorte que, lorsqu'elles sont utilisées, les subventions servent un objectif économiquement viable? En outre, les règles reconnaissent-elles l'existence d'autres possibilités d'action pour réaliser les mêmes objectifs? Telles sont les deux questions qui sont traitées dans la présente sous-section.

Ce que les règles de l'OMC ayant trait aux subventions font, c'est de définir des aspects particuliers d'un certain type d'intervention des pouvoirs publics et de créer un ensemble de droits et d'obligations autour de cette définition sur la base des effets de distorsion des échanges causés par les mesures en question. Si l'on devait tenter d'évaluer l'utilité de la définition prise isolément, le résultat serait sans doute très différent de celui d'une analyse qui prend en compte le large éventail des autres politiques et ensembles de règles établis qui constituent l'Accord sur l'OMC. Ce qui importe, c'est que la définition d'une subvention doit être comprise dans le contexte de toutes les autres règles qui régissent le comportement des gouvernements des Membres, dont les conséquences pourraient être théoriquement définies, du moins en partie, comme une subvention si des définitions plus larges des subventions étaient employées.

Ainsi qu'il a été exposé dans la section B, la définition des subventions donnée dans l'Accord SMC ne vise pas les subventions résultant de la protection à la frontière et des mesures réglementaires. Cela se justifie dans le cadre juridique multilatéral étant donné que ces autres types d'options sont traités dans d'autres Accords. On trouvera donc dans la présente section une analyse de la façon dont l'Accord SMC traite les compromis éventuels entre les effets de distorsion des échanges et les effets d'amélioration du bien-être produits par les subventions, ainsi qu'une comparaison entre cette approche et celle adoptée dans les autres Accords pertinents. Il sera également fait référence aux dispositions pertinentes de l'Accord sur l'agriculture et à la jurisprudence connexe.

Dans la présente section, une attention particulière est accordée à l'objectif des pays en développement qui est d'encourager le développement industriel, et la question se pose de savoir si et comment les Accords accordent à cet égard une "marge de manœuvre" suffisante à ces pays. Les études existantes soulignent déjà les effets négatifs possibles d'une relation déséquilibrée entre les disciplines ayant trait aux différentes formes d'action dans le cadre juridique multilatéral. Bagwell et Staiger (2004) ont fait valoir que les règles plus strictes en matière de subventions introduites dans l'Accord SMC de 1995 pourraient avoir fait plus de mal que de bien au système commercial multilatéral. L'argument est fondé sur l'idée théorique du bien-être que nous avons examinée dans la section C en ce qui concerne l'intervention optimale. L'idée est que les pouvoirs publics devraient intervenir aussi près que possible de la source du problème (défaillance du marché) auquel ils souhaitent remédier afin de réduire au minimum la création de distorsions additionnelles sur le marché. Si nous faisons momentanément abstraction du fait que les droits d'importation constituent une source de recettes, l'argument est qu'un droit de douane destiné à protéger une branche de production naissante représente une intervention moins importante que l'octroi de subventions à des entreprises. Bagwell et Staiger font valoir que des disciplines plus strictes en matière de subventions les rendent plus difficiles à utiliser et peuvent donc avoir un effet de "refroidissement" sur la prise d'engagements additionnels en matière d'accès aux marchés par le biais d'une réduction des droits de douane. Un tel résultat implique des coûts en termes de bien-être. Cela dit, on ne voit pas clairement si l'une ou l'autre forme de subventions prohibées serait forcément la meilleure ou la seule forme de subvention qui pourrait être utilisée en remplacement d'un droit de douane, pas plus qu'on ne voit clairement si les règles ayant trait aux subventions pouvant donner lieu à une action ont réduit l'incidence de ces subventions. La mesure dans laquelle des règles plus strictes en matière de subventions ont nui aux

engagements de réduction des droits de douane est manifestement une question empirique sur laquelle nous n'avons pas de preuves. Cela étant, le point essentiel, à savoir que les choix entre diverses possibilités d'action peuvent avoir de l'importance, est largement pris en compte.

a) Identification des subventions pouvant avoir des effets de distorsion des échanges

Dans les deux catégories de subventions relevant de la définition donnée par l'Accord SMC, c'est-à-dire différentes formes de transferts monétaires de la part des pouvoirs publics et la fourniture publique de biens et de services, les subventions ne sont pas toutes considérées comme une source de préoccupation pour le système juridique multilatéral. À vrai dire, comme il a été dit plus haut, on s'attendrait que seules les subventions qui créent un certain niveau de distorsion des échanges doivent être soumises à des disciplines, et c'est en fait le cas. L'Accord SMC tente d'identifier ces subventions premièrement selon les bénéficiaires, à travers les règles ayant trait à la spécificité, et, deuxièmement, suivant l'incidence plus ou moins directe qu'elles ont sur les courants d'échanges, la prohibition s'appliquant à celles – subventions à l'exportation et subventions au remplacement des importations – qui ont l'incidence la plus directe.

Bien que la définition des subventions donnée dans l'Accord SMC soit proche des définitions figurant généralement dans les études pertinentes et les sources de données nationales et internationales, la jurisprudence de l'OMC montre qu'il n'est pas simple en pratique de déterminer si une politique donnée des pouvoirs publics relève de cette définition ou non. La notion de "spécificité" est propre aux Accords de l'OMC et n'est pas fréquemment utilisée dans les études ou les statistiques pertinentes. On trouvera donc dans la présente sous-section non seulement une analyse des problèmes rencontrés en pratique dans la détermination de la spécificité, mais aussi une comparaison entre le terme et des notions connexes de l'analyse économique.

i) Définitions des subventions

L'article 1.1 définit une subvention comme étant "une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public du ressort territorial d'un Membre" soit sous la forme d'un transfert direct de fonds soit sous d'autres formes examinées dans la section B, y compris le transfert potentiel de fonds ou de passif, les recettes abandonnées par suite d'exonérations fiscales, la fourniture de biens et de services par les pouvoirs publics autres qu'une infrastructure générale ou l'achat de biens par les pouvoirs publics. Enfin, une subvention serait également réputée exister si les pouvoirs publics chargeaient un organisme privé d'exécuter ces fonctions ou lui ordonnaient de le faire, ou faisaient des versements à un mécanisme de financement. L'approche adoptée à l'article premier témoigne de l'intention d'inclure toutes les formes possibles de contributions financières des pouvoirs publics dans la définition des subventions. Les difficultés qu'il y a à recenser les subventions en pratique demeurent importantes, étant donné la diversité des instruments auxquels les pouvoirs publics peuvent recourir pour faire des "contributions financières". Une subvention est réputée exister seulement si, outre le fait qu'elle constitue une contribution financière, une mesure confère également un avantage comme le spécifie l'article 1b). Là encore, il peut être difficile d'établir l'existence d'un tel avantage, comme le montre la jurisprudence pertinente.

Divers aspects de la liste des contributions financières figurant à l'article 1.1 a) 1) i) à iv) de l'Accord SMC ont fait l'objet de différends. Par exemple, on a jugé nécessaire d'établir un critère normatif pour déterminer ce qui constituait des recettes fiscales abandonnées "normalement exigibles" ainsi que le définit l'article 1.1 a) 1) ii) de l'Accord SMC. En l'occurrence, l'Organe d'appel a établi que le traitement fiscal des revenus visés pour la mesure contestée devait être comparé au traitement d'un revenu légitimement comparable. Chose importante, aux fins de cette comparaison, l'Organe d'appel a confirmé qu'il ne serait peut-être pas toujours possible d'identifier une règle fiscale générale qui s'appliquerait aux recettes en question en l'absence de la mesure contestée.³⁰⁹

³⁰⁹ "Il doit donc y avoir un point de référence normatif défini permettant de faire une comparaison entre les recettes que l'on s'est effectivement procurées et les recettes que l'on se serait "normalement" procurées. Par conséquent, nous sommes d'accord avec le Groupe spécial lorsqu'il dit que l'expression "normalement exigibles" suppose une comparaison entre les recettes exigibles en vertu de la mesure contestée et les recettes qui seraient exigibles dans une autre situation. Nous pensons aussi comme le Groupe spécial que les règles en matière d'imposition appliquées par le Membre en question doivent constituer la base de comparaison." Rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – FSC*, paragraphes 89 à 91.

De même, la question de savoir si l'organisme qui accorde la subvention constitue les pouvoirs publics ou un autre organisme public au sens de l'Accord SMC a fait l'objet de différends. Ainsi, cette question a été abordée dans l'affaire *Corée – Navires de commerce*, dans laquelle certains organismes accordant des subventions étaient des institutions financières publiques. Dans cette affaire, le Groupe spécial était d'avis que le contrôle d'un organisme était un critère important pour déterminer si une entité était un organisme public au sens de l'article 1.1 a) 1) de l'Accord SMC et si, par conséquent, l'Accord SMC était d'application.³¹⁰

Outre les critères permettant de définir une contribution financière, la référence faite à l'article 1.1 a) à toute forme de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994 mérite d'être examinée de façon plus approfondie. Il s'agit d'une référence à tout 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. La définition précise de la notion de soutien des revenus et des prix dans ce contexte n'a jamais été clairement établie.³¹¹ Cela étant, la question a été discutée à diverses occasions en rapport avec l'élément subvention des prix de soutien intérieurs, les subventions financées par des perceptions non gouvernementales, les programmes de crédits à l'exportation, les tarifs intérieurs de transport, les exonérations de taxes, les taux de change multiples et les ajustements fiscaux à la frontière.

Un certain nombre d'affaires ont porté sur la question de savoir comment établir qu'un avantage a été conféré.³¹² Dans l'affaire *Canada – Aéronefs*, l'Organe d'appel a confirmé la constatation du Groupe spécial selon laquelle une contribution financière devait faire en sorte que le bénéficiaire soit "mieux loti" et selon laquelle, à cet égard, le marché constituait la bonne base de comparaison pour déterminer si un "avantage" au sens de l'article 1.1 b) de l'Accord SMC existait et, par conséquent, si la mesure avait la capacité de fausser les échanges.³¹³ Cette interprétation a conduit l'Organe d'appel à conclure, dans l'affaire *États-Unis – Plomb et bismuth II*, et dans l'affaire *États-Unis – Mesures compensatoires sur certains produits en provenance des CE*, que les actifs d'une entreprise d'État que celle-ci aurait pu antérieurement acquérir à l'aide d'une "contribution financière" des pouvoirs publics et ensuite vendre au juste prix du marché au cours de la privatisation pouvaient être présumés ne pas conférer un avantage à l'entreprise acheteuse. Dans l'affaire *États-Unis – Mesures compensatoires sur certains produits en provenance des CE*, l'Organe d'appel a indiqué en outre qu'"une fois que le matériel [était] payé au juste prix du marché, sa valeur marchande [était] rachetée, quelle que soit l'utilité que le matériel [pouvait] présenter pour l'entreprise" (paragraphe 102). Cependant, aux paragraphes 126 et 127, il a formulé une mise en garde, notant qu'une privatisation dans des conditions de pleine concurrence et à la juste valeur marchande pouvait entraîner une résorption de l'avantage, mais ne le faisait pas nécessairement dans chaque cas – autrement dit, il y avait uniquement une présomption réfragable selon laquelle l'avantage cessait d'exister après la privatisation.

ii) Spécificité des subventions

Comme il est indiqué plus haut, l'Accord SMC vise uniquement à soumettre à des disciplines le recours à des subventions qui sont "spécifiques" selon la définition donnée à l'article 2 de l'Accord. Plus particulièrement, une subvention doit être considérée comme étant "spécifique" si la possibilité d'en bénéficier est explicitement limitée à certaines entreprises. À l'inverse, si le droit des entreprises de bénéficier d'une subvention est fondé

³¹⁰ "Si une entité est contrôlée par les pouvoirs publics (ou par d'autres organismes publics), alors toute action de cette entité est imputable aux pouvoirs publics, et devrait donc relever du champ d'application de l'article 1.1 a) 1) de l'Accord SMC." Rapport du Groupe spécial *Corée – Navires de commerce*, paragraphe 7.50.

³¹¹ En l'occurrence, une exception importante est l'action engagée en 1958 contre la France par l'Australie qui alléguait qu'il y avait subventionnement à l'exportation de blé et de farine de blé (IBDD, S7/48, paragraphes 8 à 14). Le Groupe spécial a conclu que le régime français, qui comprenait des éléments de soutien des prix, constituait une subvention.

³¹² L'article 14 contient des lignes directrices pour le calcul de l'"avantage". Cet article a été important pour les affaires portant sur des mesures compensatoires.

³¹³ "Nous estimons également que le terme "avantage", tel qu'il est utilisé à l'article 1.1 b), comporte une forme de comparaison. Il doit en être ainsi, car il ne peut pas y avoir "avantage" pour le bénéficiaire si, avec la "contribution financière", celui-ci n'est pas "mieux loti" qu'en l'absence de contribution. À notre avis, le marché constitue une bonne base de comparaison lorsqu'on détermine si un "avantage" a été "conféré", parce qu'on peut identifier la capacité d'une "contribution financière" de fausser les échanges en déterminant si le bénéficiaire a reçu une "contribution financière" à des conditions plus favorables que celles auxquelles il a accès sur le marché." Rapport de l'Organe d'appel *Canada – Aéronefs*, paragraphe 157.

sur des critères objectifs et des conditions neutres, qui sont de nature économique et d'application horizontale, par exemple la taille de l'entreprise³¹⁴, et si le droit de bénéficier de la subvention est automatique, il n'y a pas de spécificité.³¹⁵ L'article 2 de l'Accord SMC reconnaît toutefois qu'un programme de subventions peut apparaître comme étant non spécifique selon ces principes, mais peut se révéler spécifique dans la façon dont il est mis en œuvre. Ainsi l'article 2.1 c) indique certains des facteurs à examiner à cet égard, 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.

L'Accord ne dit pas explicitement si la spécificité vise les bénéficiaires des subventions. Comme on l'a vu dans la section B, les bénéficiaires directs d'une subvention ne sont pas nécessairement ses seuls bénéficiaires. Au contraire, une partie de l'avantage peut être "transmise" à d'autres selon les termes juridiques utilisés dans ce contexte. Cette question s'est posée dans l'affaire *États-Unis – Bois de construction résineux IV*:

"Lorsqu'une subvention est conférée pour des produits servant de matière première, et que le droit compensateur est imposé sur les produits transformés, le bénéficiaire initial de la subvention et le producteur du produit pouvant faire l'objet de droits compensateurs peuvent ne pas être les mêmes. En pareil cas, il y a un bénéficiaire direct de l'avantage – le producteur du produit servant de matière première. Lorsque la matière première est ultérieurement transformée, le producteur du produit transformé est un bénéficiaire indirect de l'avantage – à condition qu'il puisse être établi que l'avantage qui découle de la subvention pour la matière première est transmis, au moins en partie, au produit transformé."³¹⁶

Une autre question qui se pose en ce qui concerne la spécificité est celle de savoir comment établir en pratique que l'ensemble des bénéficiaires d'une subvention est "spécifique" à "certaines entreprises" ou à une région particulière, par opposition au terme "non spécifique". L'expression "certaines entreprises" désigne "une entreprise ou une branche de production ou un groupe d'entreprises ou de branches de production". Par conséquent, il peut être important dans des cas particuliers d'identifier une "branche de production" pour établir la spécificité³¹⁷, mais l'expression "branche de production" n'est pas définie dans l'Accord. Dans l'affaire *États-Unis – Subventions concernant le coton upland*, le droit de bénéficier d'un certain programme public était *de facto* limité à un sous-ensemble de cultures agricoles de base et a joué un rôle dans la détermination de la spécificité au regard de l'article 2 de l'Accord SMC. Dans l'affaire *États-Unis – Bois d'œuvre résineux IV*, les "entreprises de transformation du bois" ont été considérées par le Groupe spécial comme constituant tout au plus un groupe limité d'entreprises. La spécificité *de facto* peut aussi être déterminée sur la base du nombre d'entreprises qui utilisent réellement un programme public, comme dans le cas de l'affaire *CE – Semi-conducteurs pour DRAM*, dans laquelle le recours à un programme de subventions par six seulement des 200 entreprises qui pouvaient en bénéficier a constitué la base d'une constatation de spécificité.

Dans le cadre de l'analyse effectuée dans les sections C et D, la question se pose également de savoir comment le terme "spécificité" est lié aux notions de distorsion des échanges et d'amélioration du bien-être. Le texte de l'Accord SMC repose sur la capacité des subventions spécifiques à avoir des effets de distorsion des échanges. En effet, plus une subvention est ciblée en termes de bénéficiaires prévus, plus son effet relatif sur les prix sera concentré. Dans de nombreux cas, on pourrait en déduire qu'il est plus probable que la subvention aura des effets de distorsion et se justifiera moins du point de vue économique. Par exemple, une subvention accordée à une seule branche de production et non à de nombreuses branches de production pourrait conférer un faible avantage qui ne reflète pas l'action engagée face à une défaillance déterminée du marché. Plus la définition des bénéficiaires d'une subvention est large, plus l'incidence probable de la subvention est "étalée" et superficielle.

³¹⁴ Cependant, l'article 2.2 de l'Accord SMC indique clairement qu'une subvention qui est limitée à certaines entreprises situées à l'intérieur d'une région géographique déterminée doit être considérée comme étant spécifique.

³¹⁵ La note de bas de page 2 de l'Accord SMC précise que les conditions devraient être de caractère économique et d'application horizontale.

³¹⁶ Document de l'OMC WT/DS257/AB/R, paragraphe 143.

³¹⁷ La question de la "branche de production" ne se pose pas dans tous les cas, étant donné que la spécificité peut également être établie pour des entreprises ou sur une base régionale.

Par ailleurs, il ressort de l'analyse de la section D que les pouvoirs publics voudront peut-être cibler les subventions aussi précisément que possible afin de remédier à des défaillances données du marché tout en évitant des effets secondaires indésirables. À première vue, cela semble contradictoire. Pourtant, l'Accord SMC permet de cibler les subventions, selon les critères utilisés à cet effet par les pouvoirs publics. Comme on le verra ci-après, certains critères, à savoir les résultats à l'exportation, sont considérés comme étant clairement liés à la distorsion des échanges et sont donc prohibés, alors que d'autres critères, à savoir les critères objectifs, peuvent entièrement exclure une subvention donnée du champ d'application de l'Accord SMC.

iii) *Subventions prohibées: subventions liées aux résultats à l'exportation ou à l'utilisation de produits nationaux*

De même, les questions de définition sont essentielles pour la notion de subventions prohibées, puisque l'article 2.3 de l'Accord SMC dispose que 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. Lorsqu'un groupe spécial a établi qu'une mesure des pouvoirs publics est une contribution financière qui confère un avantage et relève du champ de l'article 3, cette mesure est automatiquement spécifique. En pratique, de telles subventions peuvent faire l'objet de mesures compensatoires ou être contestées en tant que mesures illicites.

L'approche adoptée dans l'Accord est donc que les subventions visant directement les exportations ou la concurrence à l'importation ont, par définition, des effets de distorsion et devraient par conséquent ne pas être utilisées. C'est logique du point de vue économique, puisque les défaillances du marché ne sont généralement pas liées à l'activité d'exportation ou à la concurrence faite aux importations. Toutefois, les ouvrages économiques dont il a été question plus haut indiquent qu'il peut exister des exceptions à cette règle. En particulier, il semble qu'il existe des preuves de l'existence de répercussions des exportations et d'asymétries en matière de renseignements spécifiquement liées à l'activité d'exportation. La politique de promotion des exportations a été justifiée dans les études existantes par les défaillances du marché en question. Par ailleurs, comme on l'a vu plus haut, dans le cas des pays en développement, le recours à des mesures axées sur l'exportation est parfois défendu pour des raisons pratiques si d'autres instruments ne sont pas disponibles ou sont trop difficiles à utiliser. La question se pose donc de savoir si la démarche consistant à prohiber les subventions à l'exportation limite la capacité des pays en développement de poursuivre certains grands objectifs. Cette question sera discutée plus en détail ci-après.

L'article 3.1 a) de l'Accord SMC prohibe les subventions à l'exportation subordonnées aux résultats à l'exportation "en droit ou en fait". Lorsque le libellé de la législation pertinente subordonne expressément une subvention aux exportations, chose peut-être peu probable en pratique, aucune analyse détaillée de la situation n'est requise.³¹⁸ Par voie de conséquence, une partie considérable de la jurisprudence relative à l'article 3.1 a) est essentiellement axée sur une interprétation de la subordination *de facto*, en particulier puisque la note de bas de page 4 indique que "[l]e simple fait qu'une subvention est accordée à des entreprises qui exportent ne sera pas pour cette seule raison considéré comme une subvention à l'exportation au sens de cette disposition".

Il n'est pas facile en pratique d'établir si des subventions sont subordonnées en fait aux exportations, comme le montre l'abondante jurisprudence qui existe en la matière. L'avis selon lequel une mesure ne devrait pas être classée comme une subvention à l'exportation simplement parce qu'il s'agit d'une contribution financière accordée à une entreprise qui a une grande propension à exporter a été exprimé tant par le Groupe spécial

³¹⁸ Un exemple en est le différend *Brésil – Aéronefs*, qui portait sur le financement par les pouvoirs publics, à un taux inférieur à celui du marché, de transactions à l'exportation d'aéronefs. Le Brésil n'a pas contesté que la mesure était, explicitement, une subvention à l'exportation. Par contre, sa défense était que, en tant que Membre en développement, il avait le droit d'accorder de telles subventions. Cet aspect de l'affaire est discuté de façon plus détaillée ci-après.

que par l'Organe d'appel dans l'affaire *Canada – Aéronefs*.³¹⁹ En revanche, le Groupe spécial a proposé l'application d'un critère "en l'absence de" pour la subordination *de facto* aux exportations; autrement dit, au cas où une subvention ne serait pas versée si l'on ne s'attendait pas à ce que des exportations en découlent, cette subvention était en fait subordonnée aux exportations.³²⁰ Un avis similaire a été émis par le Groupe spécial *Australie – Cuir pour automobiles II*, affaire dans laquelle la mesure en cause était un don que les pouvoirs publics australiens avaient accordé à une entreprise à condition qu'elle remplisse des objectifs définis en matière de ventes. La taille du marché intérieur total étant considérablement inférieure au niveau des objectifs en matière de ventes, le Groupe spécial a conclu que le don était, en fait, subordonné aux exportations, étant donné que les ventes internationales constituaient le seul moyen pour l'entreprise de remplir les objectifs en matière de ventes. Pour les membres du Groupe spécial, ce lien était un lien entre l'octroi des subventions et les exportations "prévues" par les pouvoirs publics.³²¹ En outre, la décision rendue dans l'affaire *États-Unis – FSC* a montré qu'en ce qui concerne la subordination aux exportations, il importait peu que les marchandises produites à l'étranger puissent également prétendre à une certaine subvention. Par contre, il importe bel et bien que, parmi les marchandises produites au niveau national, seules celles qui sont exportées puissent prétendre à la subvention.

b) Reconnaissance des objectifs de la politique nationale

Comme on l'a vu plus haut, l'Accord SMC issu du Cycle d'Uruguay énonçait ce que l'on a ensuite appelé l'«approche des feux de signalisation», qui était destinée à soumettre à des disciplines différents types de subventions. Le feu rouge désignait les subventions prohibées examinées ci-dessus.³²² Le feu orange correspondait aux subventions qui, bien que permises, pouvaient être contestées si elles causaient des types définis d'effets défavorables, une sous-catégorie (orange foncé) de subventions étant présumées, sauf preuve du contraire, causer un type d'effet défavorable, à savoir un préjudice grave.³²³ Ces dernières subventions étaient: les subventions dépassant 5 pour cent de la valeur d'un produit subventionné; les subventions destinées à couvrir les pertes d'exploitation (autres que certains versements ponctuels), et les subventions accordées sous la forme d'une annulation directe d'une dette.

Enfin, les subventions de la catégorie verte étaient certaines subventions qui, bien que spécifiques³²⁴, ne donnaient pas lieu à une action, c'est-à-dire qu'elles ne pouvaient pas faire l'objet de mesures compensatoires ou d'une contestation multilatérale. Ces subventions étaient: certaines aides à des activités de recherche; certaines aides aux régions défavorisées, et certaines aides visant à promouvoir l'adaptation d'installations existantes à de nouvelles prescriptions environnementales.³²⁵ Les conditions et critères d'obtention du statut de subventions ne donnant pas lieu à une action pour les aides de ce type étaient détaillés et contraignants et, en fait, les dispositions en question n'ont jamais été utilisées.

³¹⁹ "Pour parler de manière plus concrète, nous estimons que les éléments de preuve factuels présentés doivent démontrer que, si l'on ne s'était pas attendu à ce que des ventes à l'exportation (c'est-à-dire "des exportations" ou "des recettes d'exportation") "résultent" de cette subvention, celle-ci n'aurait pas été accordée. Cela implique pour nous qu'il existe un rapport étroit et direct entre l'octroi de la subvention et la création ou la concrétisation de ventes à l'exportation." Rapport du Groupe spécial *Canada – Aéronefs*, paragraphe 9.339.

³²⁰ "[N]ous estimons que les éléments de preuve factuels présentés doivent démontrer que, si l'on ne s'était pas attendu à ce que des ventes à l'exportation (c'est-à-dire "des exportations" ou "des recettes d'exportation") "résultent" de cette subvention, celle-ci n'aurait pas été accordée." Rapport du Groupe spécial *Canada – Aéronefs*, paragraphe 9.339.

³²¹ *Australie – Subventions accordées aux producteurs et exportateurs de cuir pour automobiles*, Rapport du Groupe spécial, WT/DS126/R, adopté le 16 juin 1999, DSR 1999:III,951, version anglaise.

³²² Ces dispositions ne l'emportaient cependant pas sur l'Accord sur l'agriculture.

³²³ Les catégories rouge et orange étaient pertinentes aux fins des voies de recours multilatérales; les dispositions pertinentes figurent à l'article 4 en ce qui concerne les subventions prohibées et aux articles 5, 6 et 7 pour ce qui est des effets défavorables, définis comme étant un dommage, un préjudice grave et l'annulation ou la réduction d'avantages. Depuis que la catégorie des subventions ne donnant pas lieu à une action est devenue caduque, des mesures compensatoires peuvent être appliquées à toute subvention spécifique, qu'elle soit classée dans la catégorie des subventions prohibées ou des subventions pouvant donner lieu à une action, en vertu des règles et procédures applicables.

³²⁴ Les dispositions visant les subventions ne donnant pas lieu à une action faisaient également référence au fait que les subventions non spécifiques ne donnaient pas lieu à une action, mais c'était simplement la confirmation de ce qui, de toute façon, était prévu à l'article 1.2.

³²⁵ Article 8.2 de l'Accord SMC.

Cela dit, la structure initiale de l'Accord SMC et, en particulier, le traitement spécial de ces trois types de subventions socialement "utiles" témoignaient du fait que les négociateurs reconnaissaient trois des objectifs examinés dans la section D pour lesquels il était possible de justifier le recours à des subventions. À des fins analytiques, deux aspects méritent d'être notés. Le premier est le choix des objectifs qui sont explicitement mentionnés. Les activités de recherche-développement sont visées par la liste, d'une façon assez complète. Par contre, seul un type de subvention environnementale est envisagé. Est également couvert le soutien régional, que le présent rapport considère comme un instrument de redistribution. L'objectif consistant à poursuivre le développement industriel n'est pas explicitement mentionné, mais on pourrait faire valoir qu'il a été pris en compte à la fois dans la disposition concernant les subventions ne donnant pas lieu à une action destinées à l'aide régionale et dans les dispositions ayant trait au traitement spécial et différencié de l'Accord qui seront examinées de façon plus détaillée ci-après.

Pour autant, la capacité des Membres à recourir à ces types de subventions "anodines" n'était pas complètement illimitée. Même si des mesures compensatoires ou le système de règlement des différends de l'OMC ne pouvaient pas être appliqués contre ces subventions, il y avait à l'article 9 de l'Accord SMC une disposition prévoyant des consultations et le recours au Comité SMC pour traiter les cas dans lesquels un programme ne donnant pas lieu à une action causait des effets défavorables graves à la branche de production nationale d'un autre Membre, bien qu'il soit entièrement conforme aux règles visant les mesures ne donnant pas lieu à une action. Ainsi, même dans ce cas, les effets de distorsion éventuels des subventions étaient pris en compte dans les règles. Ces règles sont similaires à celles que l'on trouve dans d'autres domaines, où les dispositions de l'OMC prescrivent généralement aux Membres d'appliquer diverses mesures de la manière qui fausse le moins possible les échanges. L'article 2.2 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce dispose, par exemple, que "les règlements techniques ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait". Le même article mentionne explicitement comme objectifs la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement.

Plus généralement, selon l'article XX du GATT, les Membres peuvent poursuivre un certain nombre d'objectifs déterminés tant que les mesures qu'ils utilisent ne sont pas "appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international". La protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux figure parmi les objectifs explicitement mentionnés à cet article, ainsi que la conservation des ressources naturelles épuisables.³²⁶ Bien qu'il apparaisse en principe que l'article XX s'applique aux subventions, les règles plus spécifiques de l'Accord SMC sont plus explicitement orientées vers la correction des distorsions des échanges découlant des subventions.

Le traitement spécial accordé par l'Accord SMC à certaines subventions visant des objectifs socialement bénéfiques a pris fin à partir du 1^{er} janvier 2000, la catégorie des subventions ne donnant pas lieu à une action étant devenue caduque.³²⁷ De ce fait, depuis lors, toutes les subventions spécifiques visées par l'Accord SMC qui ne sont pas prohibées peuvent donner lieu à une action. Par conséquent, tout en étant permises, les subventions qui ne donnaient antérieurement pas lieu à une action, peuvent maintenant être contestées, soit dans le cadre du règlement des différends de l'OMC soit par l'imposition de droits compensateurs, sous réserve que le Membre plaignant puisse démontrer qu'elles causent des effets défavorables à ses intérêts. Il en découle que certains objectifs de la politique nationale pouvaient explicitement être utilisés pour justifier et préserver le recours à certaines subventions spécifiques avant janvier 2000, date après laquelle les objectifs ne peuvent plus donner lieu à un traitement spécial pour un type quelconque de subvention spécifique. Par contre, à l'heure

³²⁶ En outre, les mesures doivent être "nécessaires à" l'objectif ou "se rapport[er]" à cet objectif, ce qui impose d'autres restrictions à leur application.

³²⁷ Les dispositions ayant trait aux subventions ne donnant pas lieu à une action (articles 8 et 9 de l'Accord SMC), ainsi que les dispositions relatives au préjudice grave présumé découler des subventions de la catégorie orange foncé (article 6.1 de l'Accord SMC), ont été applicables pendant une période provisoire de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, à travers l'article 31 de l'Accord SMC. Ces dispositions auraient pu être prorogées, sous leur forme initiale ou avec des modifications, par consensus par le Comité SMC. Le Comité n'est pas parvenu à un consensus et les mesures sont donc devenues caduques à la fin des cinq années.

actuelle, la seule façon pour une subvention (c'est-à-dire une contribution financière qui confère un avantage) de ne pas être visée par des mesures compensatoires ou le système de règlement des différends de l'OMC est d'être non spécifique. Bien que restant permises, toutes les subventions spécifiques peuvent faire l'objet de mesures compensatoires (soumises à une mesure à la frontière dans un pays importateur) ou être visées par des voies de recours multilatérales (retrait ou suppression des effets défavorables) si elles donnent lieu à des effets commerciaux défavorables. En particulier, il n'est fait aucune référence à la nécessité d'équilibrer les effets sur les partenaires commerciaux avec les intérêts des Membres dans la poursuite de certains objectifs.

S'agissant du point de savoir s'il est possible de définir comme étant non spécifiques des subventions destinées à réaliser des objectifs particuliers (par exemple la protection de l'environnement), il convient de rappeler les prescriptions pertinentes de l'Accord SMC. En particulier, l'article 2.1 b) de l'Accord dispose qu'il n'y aura pas spécificité "[d]ans les cas où l'autorité qui accorde la subvention, ou la législation en vertu de laquelle ladite autorité agit, subordonne à des *critères* ou conditions *objectifs* le droit de bénéficier de la subvention et le montant de celle-ci, ... à condition que le droit de bénéficier de la subvention soit *automatique* et que lesdits critères ou conditions soient *observés strictement*". La note de bas de page 2 de cet article définit les critères ou conditions objectifs en question comme étant des "critères ou conditions neutres, qui ne favorisent pas certaines entreprises par rapport à d'autres, et qui sont de caractère économique et d'application horizontale, par exemple nombre de salariés ou taille de l'entreprise". Telles sont les conditions à respecter strictement pour qu'une subvention destinée à réaliser un objectif particulier ne coure pas le risque de faire l'objet d'une contre-mesure de la part d'autres Membres.

c) Contestation des subventions pouvant donner lieu à une action

Comme les subventions prohibées, les subventions pouvant donner lieu à une action peuvent être contestées dans le cadre du règlement du différend de l'OMC (bien qu'avec des charges de la preuve différentes et des voies de recours différentes)³²⁸, ou assujetties à des mesures compensatoires s'il peut être démontré qu'elles causent ou menacent de causer un dommage à la branche de production nationale dans le pays importateur. L'existence de ces voies de recours semble être de nature à empêcher l'utilisation de subventions illicites et à limiter le montant du subventionnement qui pourrait normalement être accordé dans le cadre des subventions permises. Selon le cas, ce subventionnement réduit ainsi que toute mesure corrective imposée pour neutraliser le subventionnement accordé pourrait avoir des effets positifs ou négatifs sur le bien-être. Lorsqu'une mesure compensatoire est choisie comme mesure corrective, la subvention appliquée est simplement transformée en un transfert du Trésor public du pays exportateur vers celui du pays importateur – autrement dit, un gaspillage de ressources du point de vue du pays exportateur lui-même.

Comme les règles antidumping, les dispositions ayant trait aux mesures compensatoires visent à établir un compromis entre les intérêts des producteurs et ceux des consommateurs. Du point de vue des consommateurs, un droit compensateur relève les prix à l'importation et représente un coût. Cela dit, le niveau admissible de la compensation n'est pas illimité. Le niveau maximal est le montant du subventionnement estimé du produit. Pour les producteurs, les droits compensateurs offrent une marge additionnelle pour relever les prix intérieurs. Une analyse économique type poserait la question de savoir pourquoi les producteurs devraient bénéficier de la protection implicitement accordée par des droits compensateurs puisque, apparemment, cela impose une perte de bien-être à l'économie. Pour défendre l'application de droits compensateurs, il est donc nécessaire d'expliquer pourquoi il faudrait accepter les pertes sèches causées à l'économie par une restriction commerciale. L'argument général utilisé pour justifier une telle intervention s'articule autour de la présence d'un type quelconque d'externalité ou de défaillance du marché. Dans le cas des mesures adoptées contre

³²⁸ Pour une subvention prohibée, aucun effet défavorable n'a à être prouvé dans le cadre du règlement des différends. Tout ce qu'il faut, c'est prouver que la mesure relève de la définition d'une subvention prohibée. L'action multilatérale obligatoire pour une subvention prohibée veut que le Membre qui l'accorde la retire sans retard. Toutefois, pour une subvention pouvant donner lieu à une action, il est nécessaire de prouver l'existence d'effets commerciaux défavorables pour un produit particulier sur un marché particulier où le produit subventionné est en concurrence. L'action multilatérale pour une subvention pouvant donner lieu à une action, par rapport à une subvention prohibée, veut que le Membre qui l'accorde la retire ou en supprime les effets défavorables. Dans ce deuxième cas, le Membre adopterait une mesure corrective pour remédier aux effets commerciaux défavorables qui ont été constatés (effets qui, comme nous l'avons indiqué, concernent un produit particulier sur un marché particulier), tout en maintenant la subvention elle-même (qui pourrait également s'appliquer à d'autres produits et/ou d'autres marchés pour lesquels aucun effet défavorable n'a été allégué ou prouvé).

un dumping ou une subvention, une considération additionnelle pourrait être que les ventes se produisent à un niveau inférieur aux coûts avec l'intention stratégique d'éliminer la concurrence afin de pouvoir exercer à l'avenir des pratiques monopolistiques en matière d'établissement des prix. Les arguments portant sur ces questions ont été développés de manière détaillée dans les études existantes et ont fait l'objet de nombreux écrits. En ce qui nous concerne, il suffit de dire que l'effet potentiellement inhibiteur des voies de recours contre les subventions (tant l'action multilatérale que les mesures compensatoires) peut être un accroissement ou une réduction du bien-être à la fois dans le pays exportateur et le pays importateur et que les effets sur le bien-être peuvent ou non aller dans des directions opposées pour le pays exportateur et le pays importateur.

Pour pouvoir engager une action multilatérale contre une subvention pouvant donner lieu à une action, il est nécessaire d'établir l'existence d'un effet défavorable au sens de l'article 5 de l'Accord SMC, c'est-à-dire un dommage pour la branche de production nationale d'un autre Membre (le même critère que celui qui s'applique aux mesures compensatoires), un préjudice grave pour les intérêts d'un autre Membre, ou une annulation ou réduction d'avantages résultant directement ou indirectement du GATT pour d'autres Membres. Par ailleurs, en vertu de l'article 6.3 de l'Accord SMC, quatre situations permettent d'établir l'existence d'un préjudice grave: détournement des importations d'un autre Membre du marché du Membre qui accorde la subvention ou entrave à ces importations; détournement des exportations d'un autre Membre du marché d'un pays tiers ou entrave à ces exportations; empêchement de hausses de prix ou dépression des prix dans une mesure notable, sous-cotation notable des prix ou pertes de ventes dans une mesure notable, sur un marché quelconque; et accroissement de la part du marché mondial détenue par le Membre qui accorde la subvention pour un produit primaire ou un produit de base.

La jurisprudence de l'OMC montre qu'il n'est pas facile en pratique d'établir l'existence des effets défavorables en question. Étant donné le recours à la quantification dans cet article et le processus de collecte de renseignements concernant le préjudice grave prévu à l'Annexe V de l'Accord SMC, l'analyse des données et l'analyse quantitative ont joué un rôle important dans la procédure de groupe spécial. À ce jour, l'une des principales affaires qui ont porté sur "le préjudice grave" se traduisant par un empêchement de hausses de prix (article 6.3 c) et un accroissement de la part du marché mondial (article 6.3 d)) a été l'affaire *États-Unis – Subventions concernant le coton upland*. Dans cette affaire, le Brésil alléguait que plusieurs des programmes de soutien accordés par les pouvoirs publics des États-Unis aux producteurs de coton de ce pays causaient un préjudice grave à ses intérêts en ce qui concerne le coton. Le Groupe spécial, lorsqu'il a analysé la situation, a estimé que les effets empiriques des programmes de soutien accordés par les pouvoirs publics devraient être considérés dans leur ensemble et non individuellement.³²⁹ En procédant à cette évaluation cumulative des subventions en cause, il a reconnu qu'une multiplicité de subventions pouvait affecter un produit donné et que, du point de vue des intérêts commerciaux d'autres Membres, c'était leur effet total qui importait.

³²⁹ Les membres du Groupe spécial étaient également d'avis que lorsqu'ils examinaient l'incidence des mesures, ils étaient autorisés à associer les mesures de subventionnement prohibées aux mesures de subventionnement pouvant donner lieu à une action – la différence était simplement qu'une mesure constituant une infraction pouvait faire l'objet de différentes voies de recours possibles.

4. LES SUBVENTIONS DESTINÉES À POURSUIVRE DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT ET LES DISPOSITIONS DE L'OMC

Les dispositions relatives au traitement spécial et différencié énoncées à l'article 27 de l'Accord SMC définissent les conditions dans lesquelles certains pays en développement sont autorisés à appliquer des subventions à l'exportation des produits manufacturés, des délais plus longs pour l'élimination progressive des subventions à l'exportation non conformes et les subventions subordonnées à l'utilisation de produits nationaux, des restrictions à l'action multilatérale contre les subventions des Membres en développement, des seuils minimaux spéciaux pour les niveaux de subventionnement et les volumes des échanges dans le cadre des mesures compensatoires contre les exportations des pays en développement, ainsi que l'exemption des dispositions de la Partie III de l'Accord (subventions pouvant donner lieu à une action) en ce qui concerne l'annulation d'une dette, les subventions destinées à couvrir des coûts sociaux et les transferts de passif, lorsque ces mesures sont liées à une privatisation.

Il ressort clairement du texte introductif de l'article 27.1 – "les subventions peuvent jouer un rôle important dans les programmes de développement économique des pays en développement Membres" – que les dispositions détaillées relatives au traitement spécial et différencié énoncées dans l'Accord étaient motivées par la volonté de ménager aux Membres en développement la flexibilité nécessaire pour recourir aux subventions comme instrument de développement. Néanmoins, le débat se poursuit quant à l'adéquation de ces dispositions. D'aucuns font valoir qu'elles sont trop indulgentes en ce qui concerne les subventions ayant des effets de distorsion des échanges. D'autres soutiennent qu'elles sont trop strictes et restreignent la capacité des pays en développement à réaliser leurs objectifs de développement, en particulier du fait que certaines périodes de transition ont expiré.

Une grande attention avait été prêtée, lors de la préparation de la quatrième Conférence ministérielle de Doha, à la demande de certains Membres en développement qui souhaitaient une flexibilité élargie et prolongée pour recourir à des subventions, en particulier les subventions à l'exportation. En novembre 2001, à Doha, les Ministres ont adopté une série de décisions pour répondre à cette demande. Une série de décisions se rapporte à l'Annexe VII, qui énumère les pays en développement autorisés à utiliser des subventions à l'exportation jusqu'à leur radiation de l'Annexe sur la base de critères économiques définis. L'autre série de décisions établissait un mécanisme "accélééré" spécial qui pouvait être utilisé par certains Membres en développement non mentionnés à l'Annexe VII pour obtenir une prorogation de la période de transition en vue du recours à des subventions à l'exportation conformément à l'article 27.4 de l'Accord SMC.

S'agissant de l'Annexe VII, les Ministres ont interprété le seuil du PNB par habitant comme étant mesuré en dollars constants de 1990 et devant être dépassé pendant trois années consécutives pour qu'un Membre figurant sur la liste soit radié de l'Annexe VII. Ainsi, en général, les radiations ont lieu un peu plus tard et sont un peu moins brusques qu'avant les décisions. Par ailleurs, celles-ci autorisent la réadmission de Membres précédemment radiés de l'Annexe VII, qui peuvent ainsi prétendre à nouveau à l'utilisation des subventions à l'exportation, si leur PNB par habitant redevient inférieur au seuil spécifié.

S'agissant des prorogations, au titre de l'article 27.4, de la période de transition prévue pour l'élimination des subventions à l'exportation, la décision adoptée par les Ministres à Doha a établi des procédures accélérées visant à offrir un délai additionnel et une plus grande prévisibilité pour permettre à certains Membres en développement (ne figurant pas à l'Annexe VII) d'utiliser les subventions à l'exportation spécifiées. Les subventions à l'exportation visées en particulier étaient les incitations fiscales offertes dans les zones franches industrielles d'exportation et les Membres souhaitant obtenir des prorogations avaient fait valoir que le processus de prorogation annuel envisagé à l'article 27.4 de l'Accord SMC était tout simplement trop incertain pour permettre à leurs investisseurs de prendre des décisions à plus long terme en matière d'investissement. Les procédures accélérées répondaient à ces préoccupations en simplifiant les critères de fond auxquels

satisfaire pour démontrer la nécessité d'une prorogation et en prévoyant une reconduction annuelle quasi-automatique des prorogations pendant une période de cinq ans.

Conformément à l'article 27.4, la date à laquelle un Membre en développement aurait pu demander une prorogation pour la dernière fois était le 31 décembre 2001³³⁰, et les prorogations accordées par le Comité des subventions et des mesures compensatoires visent des programmes de subventions particuliers. Les prorogations devaient faire l'objet d'un réexamen annuel de la part du Comité. Considérées ensemble, les prorogations que celui-ci a accordées se divisent en trois grandes catégories, selon leur fondement juridique:

- Premièrement, certaines décisions étaient fondées uniquement sur les procédures accélérées spéciales adoptées par les Ministres en novembre 2001 (document G/SCM/39). Comme il est indiqué plus haut, ces décisions prévoient des prorogations annuelles quasi-automatiques de la période de transition de huit ans prévue à l'article 27.2 b) et ce, jusqu'à la fin de 2007.³³¹ Seuls les Membres en développement dont la part dans le commerce et le PNB était inférieure aux seuils spécifiés pouvaient prétendre à ces procédures, et uniquement pour les subventions à l'exportation consistant en exonérations totales ou partielles des taxes intérieures et droits d'importation.
- Deuxièmement, une décision, prise pour un seul Membre, était fondée sur les procédures spéciales énoncées dans le document G/SCM/39 et à l'alinéa 10.6 de la Décision ministérielle de Doha sur les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre. La décision prévoit une prorogation annuelle de la période de transition prévue à l'article 27.2 b) jusqu'à la fin de 2004, les années civiles 2005 et 2006 constituant la période finale de deux ans mentionnée à l'article 27.4.
- Troisièmement, certaines décisions ont été adoptées sur la base de l'article 27.4 uniquement. Elles prévoyaient une prorogation d'un an pour les programmes spécifiés, les années civiles 2004 et 2005 constituant la période finale de deux ans mentionnée à l'article 27.4.

Le tableau 40 énumère les Membres de l'OMC auxquels ont été accordées des prorogations relevant des trois catégories définies ci-dessus. Il indique également les programmes pour lesquels ces prorogations ont été accordées. Le recours à ce mécanisme témoigne assurément de l'importance qu'ont les dispositions se rapportant au traitement spécial et différencié pour les pays en développement.

³³⁰ En l'occurrence, au titre de cette disposition, tout Membre jugeant nécessaire de recourir à des subventions à l'exportation au-delà de la période de transition de huit ans (ayant pris fin le 31 décembre 2002) qui était autorisée pour les Membres en développement ne figurant pas à l'Annexe VII, devait engager des consultations avec le Comité SMC au plus tard un an avant l'expiration de cette période, à savoir le 31 décembre 2001.

³³¹ Les procédures énoncées dans le document G/SCM/39 disposent que si la reconduction de la prorogation de la période de transition au-delà de 2007 n'est pas demandée ou n'est pas accordée, le Membre en question disposera des deux dernières années mentionnées dans la dernière phrase de l'article 27.4 pour retirer les subventions.

Tableau 40
Récapitulatif des prorogations approuvées pour les subventions à l'exportation

<i>Prorogations sur la base des procédures énoncées dans le document G/SCM/39</i>		
Membre	Mesure	Document
Antigua-et-Barbuda	Loi sur les incitations fiscales, chapitre 172 (décembre 1975); Loi n° 12 de 1994 portant création de la zone franche et zone industrielle	G/SCM/50; G/SCM/51
Barbade	Programme d'incitations fiscales; abattement au titre des exportations; abattement pour la recherche et le développement; mesures d'incitation en faveur des sociétés internationales; sociétés à responsabilité limitée	G/SCM/52; G/SCM/53; G/SCM/54; G/SCM/55; G/SCM/56
Belize	Loi sur les incitations fiscales; Loi sur les zones franches industrielles; Loi sur les zones franches commerciales; Mécanisme d'exonération conditionnelle de droits établis en vertu du Traité de Chaguaramas	G/SCM/57; G/SCM/58; G/SCM/59; G/SCM/60
Costa Rica	Régime de zones franches; régime de perfectionnement actif	G/SCM/61; G/SCM/62
Dominique	Programme d'incitations fiscales	G/SCM/63
République dominicaine	Loi n° 8-90 qui "encourage à créer des zones franches et favorise la croissance de celles qui existent"	G/SCM/64
El Salvador	Loi sur les zones franches industrielles et commerciales, telle qu'elle a été modifiée	G/SCM/65
Fidji	Déduction à court terme de bénéfices tirés des exportations; Programme des entreprises d'exportation et des zones franches; Loi relative à l'impôt sur le revenu (Décret de 2000 portant modification des mesures d'incitation relatives à la production cinématographique et au secteur de l'audiovisuel)	G/SCM/66; G/SCM/67; G/SCM/68
Grenade	Loi n° 41 de 1974 sur les incitations fiscales; règles et décrets législatifs – texte n° 37 de 1999; Loi n° 18 de 1978 sur les entreprises qualifiées	G/SCM/69; G/SCM/70; G/SCM/71
Guatemala	Exonération de l'impôt sur le revenu, des droits de douane et des taxes à l'importation pour les entreprises soumises à des régimes douaniers spéciaux; exonération de l'impôt sur le revenu, des droits de douane et des taxes à l'importation pour le processus de production dans le cadre des activités entreprises par les gestionnaires et les usagers des zones franches; exonération de l'impôt sur le revenu, des droits de douane et des taxes à l'importation pour le processus de production des entreprises commerciales ou industrielles opérant dans la Zone industrielle de libre-échange	G/SCM/72; G/SCM/73; G/SCM/74
Jamaïque	Loi sur l'encouragement des industries d'exportation; Loi sur les zones franches travaillant pour l'exportation; Loi sur les sociétés de ventes à l'étranger; Loi sur les mesures en faveur de l'industrie (construction d'usines)	G/SCM/75; G/SCM/76; G/SCM/77; G/SCM/78
Jordanie	Loi n° 57 de 1985 sur l'exonération partielle ou totale de l'impôt sur le revenu pour les bénéfices tirés d'exportations, telle qu'elle a été modifiée	G/SCM/79
Maurice	Programme pour les entreprises exportatrices; Programme pour les entreprises de pointe; promotion des exportations; régime de port franc	G/SCM/80; G/SCM/81; G/SCM/82; G/SCM/83
Panama	Registre officiel de l'industrie nationale; zones franches industrielles d'exportation	G/SCM/84; G/SCM/85
Papouasie-Nouvelle-Guinée	Article 45 de la Loi relative à l'impôt sur le revenu	G/SCM/86
Saint-Kitts-et-Nevis	Loi n° 17 de 1974 sur les incitations fiscales	G/SCM/90
Sainte-Lucie	Loi n° 15 de 1975 sur les incitations fiscales; Loi n° 10 de 1999 sur les zones franches; Loi n° 19 de 1998 sur les microentreprises et les petites entreprises	G/SCM/87; G/SCM/88; G/SCM/89
Saint-Vincent-et-les Grenadines	Loi n° 5 de 1982 sur les incitations fiscales, telle qu'elle a été modifiée	G/SCM/91
Uruguay	Régime de promotion des exportations de l'industrie automobile	G/SCM/92
<i>Prorogations sur la base du document G/SCM/39 et du paragraphe 10.6 du document WT/MIN(01)/17</i>		
Membre	Mesure	Document
Colombie	Régime des zones franches; système spécial d'importation-exportation de biens d'équipement et de pièces de rechange (SIEX)	G/SCM/93; G/SCM/94
<i>Prorogations sur la base de l'article 27.4 de l'Accord SMC uniquement</i>		
Membre	Mesure	Document
Barbade	Système de subventions et d'incitations à l'exportation; système de réescompte à l'exportation; système d'assurance-crédit à l'exportation; système de garantie du financement à l'exportation	G/SCM/95; G/SCM/96; G/SCM/97; G/SCM/98
El Salvador	Loi sur la relance des exportations	G/SCM/99
Panama	Certificat de crédit d'impôt	G/SCM/100
Thaïlande	Office thaïlandais des sites industriels; Programme du Conseil des investissements	G/SCM/101; G/SCM/102

Note: Des addenda sont également annexés à nombre des documents cités dans le tableau.

Comme il a déjà été indiqué, les mesures de subventionnement liées aux zones franches industrielles d'exportation figurent en bonne place parmi les prorogations approuvées. Le recours aux subventions à l'exportation en tant qu'instrument de développement est depuis longtemps sujet à controverse. Bon nombre de pays en développement Membres hésitent à éliminer les incitations à investir liées aux exportations qu'ils offrent par l'intermédiaire des zones franches industrielles d'exportation et d'autres instruments, à la fois pour des motifs de développement et à cause des inquiétudes suscitées par la fuite des investissements vers des pays dotés de meilleurs programmes d'incitation. Ils pensent que les zones franches industrielles d'exportation ont joué un rôle important dans leur développement.³³² Il existe des exemples de zones franches industrielles d'exportation qui, par le passé, ont contribué à la création d'emplois et à la génération de revenus dans les pays en développement (Madani, 1999). Pour cette seule raison, les pays en développement jugent ces zones utiles bien que les exportations nettes soient souvent restées faibles (vu qu'une grande partie des intrants est importée), que les effets de polarisation en amont soient limités et que les investissements soient concentrés dans des activités de faible niveau technique. Dans certains cas, ces zones ont réellement eu des retombées positives en raison des effets d'émulation de l'esprit d'entreprise, qui a été imité et transmis à d'autres entreprises.

Cependant, ces résultats positifs ne sont pas toujours faciles à obtenir. Comme nous l'avons déjà vu, les subventions à l'exportation peuvent avoir des effets de distorsion notables, contribuant peu ou prou au développement, et elles peuvent en même temps faire l'objet d'actions en annulation de la part des partenaires commerciaux, ce qui fait des dépenses de subventionnement un gaspillage de ressources. Il faudrait également relever que, si un nombre relativement important de pays appliquent la même politique de subventionnement, la concurrence entre les pays accordant les subventions risque d'amoindrir, voire d'annuler tous les avantages qui pourraient normalement en résulter. Selon Hoekman et al. (2004), une telle concurrence au niveau des investissements peut conduire à un transfert de rentes en faveur d'entreprises puissantes, qui peuvent exploiter la rivalité entre les gouvernements. En outre, les pratiques en matière de subventions peuvent être préjudiciables aux pays pauvres, qui sont moins aptes à se permettre les dépenses financières en jeu.

Bien que les avantages en matière de développement apportés par les subventions à l'exportation ne soient pas toujours évidents, un certain nombre de pays en développement ont présenté, dans diverses instances, des propositions concernant le traitement spécial et différencié pour obtenir une totale flexibilité dans l'application de ces subventions, en partie en vue de permettre l'expansion du subventionnement à l'exportation dans le cadre de programmes de zones franches industrielles d'exportation. Un argument favorable à ces propositions est fondé sur l'objectif de diversification des activités économiques. Bien que, comme on l'a déjà vu, des retombées positives puissent dans certains cas découler de ces zones, la question plus générale qui se pose est celle de savoir si les subventions à l'exportation sont la mesure la moins coûteuse en l'espèce. Probablement pas. Panagariya (2000) passe en revue les cas, en Asie et en Amérique latine, où les maigres résultats obtenus ne semblaient pas justifier les coûts supportés pendant des décennies de subventionnement à l'exportation. À l'inverse, il constate que, dès lors que les pays procédaient à une libéralisation des échanges et poursuivaient une politique macro-économique rationnelle, les exportations progressaient notablement malgré une forte réduction simultanée des subventions à l'exportation. Il cite Nogues (1989), qui a examiné un grand nombre d'expériences nationales et a conclu que la diversification des exportations vers les produits manufacturés se produisait lorsque des régimes d'importation plus ouverts et une stabilité relative des taux de change réels prédominaient. Par contre, l'octroi de subventions à l'exportation n'était pas courant dans les pays qui obtenaient de bons résultats. Il a constaté que les pays qui accordaient des subventions étaient confrontés à un coût d'opportunité important et à un gaspillage additionnel de ressources en raison des activités de recherche de rentes menées dans le secteur privé.

Il est difficile de ne pas tenir compte d'au moins quelques-unes des preuves empiriques qui militent contre le recours aux zones franches industrielles d'exportation en tant qu'instrument de subventionnement à l'exportation. Cela ne veut pas dire qu'il faut éliminer ces zones, mais plutôt qu'il faut envisager d'autres façons de maintenir le concept de zone franche industrielle d'exportation, en faisant en sorte cependant que

³³² Voir Radelet (1999), qui comporte des références à des études de cas par pays effectuées en Afrique, en Asie et en Amérique latine.

les instruments et incitations utilisés soient favorables au développement et compatibles avec les règles de l'OMC. Keck et Low (2004) analysent certaines des questions liées à l'assujettissement à des disciplines des aspects subventions à l'exportation des zones franches industrielles d'exportation dans le cadre des règles de l'OMC et font preuve d'optimisme quant à la possibilité, pour les décideurs, d'identifier d'autres mesures moins susceptibles d'être contrares aux règles de l'OMC.

Pour revenir aux dispositions de l'Accord SMC ayant trait au traitement spécial et différencié, il est important de noter que, bien qu'elles ménagent une flexibilité considérable aux pays en développement dans le recours aux subventions, une telle flexibilité n'est pas illimitée. La preuve en est que les exemptions prévues à l'article 27 ont fait par deux fois l'objet d'une procédure de règlement des différends. Dans l'affaire *Indonésie – Automobiles*, le Groupe spécial a établi que l'article 27.3 conférait aux pays en développement (pendant une période de transition spécifiée) une immunité contre les contestations pour les subventions destinées au remplacement des importations au titre de l'Accord SMC. Pour autant, alors que cette immunité concernant les subventions au remplacement des importations était inconditionnellement offerte aux pays en développement Membres, l'immunité visant les subventions à l'exportation était assujettie à des conditions additionnelles. En particulier, l'article 27.4 établissait des conditions liées au développement pour le recours aux subventions à l'exportation et soumettait au statu quo le niveau des subventions à l'exportation qui pouvaient être maintenues pendant la période de transition spécifiée. Dans l'affaire *Brésil – Aéronefs*, le Groupe spécial a estimé que si ces conditions n'étaient pas remplies, la prohibition prévue à l'article 3.1 a) serait d'application.

Suivant ce raisonnement, la charge de la preuve incombait également à la partie plaignante, qui devait démontrer que les conditions n'étaient pas remplies. Dans l'affaire *Brésil – Aéronefs*, le Canada (la partie plaignante) a pu prouver que le Brésil ne s'était pas acquitté de son obligation de ne pas accroître le niveau de ses subventions à l'exportation et de les retirer pour la fin de la période de transition de huit ans. Cela étant, il n'a pas pu prouver que les programmes de subventions étaient "incompatibles" avec les besoins du développement du Brésil ni que le Brésil aurait donc dû les éliminer dans un délai inférieur à huit ans. Les recommandations du Groupe spécial fondées sur ces conclusions ont été ultérieurement confirmées par l'Organe d'appel. Les termes utilisés par le Groupe spécial à ce sujet reflètent une grande partie de ce qui a été présenté dans la section D du présent rapport. En particulier, le Groupe spécial a noté ce qui suit:

"Il pourrait y avoir un nombre illimité de raisons pour lesquelles l'octroi de subventions à l'exportation pourrait correspondre aux besoins du développement d'un Membre en l'occurrence. Par exemple, un pays en développement Membre pourrait être intéressé par les éventuelles retombées technologiques du développement et de la production du produit en question, ou avoir besoin d'établir une présence et une réputation solides sur les marchés étrangers comme tremplin pour introduire des produits comportant une valeur ajoutée nationale plus grande." (Rapport du Groupe spécial *Brésil – Aéronefs*, paragraphe 7.92)

5. LES SUBVENTIONS ET LE PROGRAMME DE DOHA POUR LE DÉVELOPPEMENT

À la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Doha, les Ministres ont arrêté le mandat de négociation ci-après, reproduit au paragraphe 28:

“Au vu de l'expérience et de l'application croissante de ces instruments par les Membres, nous convenons de négociations visant à clarifier et à améliorer les disciplines prévues par les Accords sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT de 1994 et sur les subventions et les mesures compensatoires, tout en préservant les concepts et principes fondamentaux ainsi que l'efficacité de ces accords et leurs instruments et objectifs, et en tenant compte des besoins des participants en développement et les moins avancés. Dans la phase initiale des négociations, les participants indiqueront les dispositions, y compris les disciplines concernant les pratiques ayant des effets de distorsion des échanges, qu'ils cherchent à clarifier et à améliorer dans la phase ultérieure. Dans le contexte de ces négociations, les participants viseront aussi à clarifier et à améliorer les disciplines de l'OMC concernant les subventions aux pêcheries, en tenant compte de l'importance de ce secteur pour les pays en développement. Nous notons que les subventions aux pêcheries sont également mentionnées au paragraphe 31.”

En janvier 2006, les Membres avaient engagé trois processus de négociation, qui se chevauchaient. Premièrement, ils ont indiqué en termes généraux les dispositions de ces deux accords qui, selon eux, devraient faire l'objet d'une clarification et d'une amélioration au cours de la phase de négociations suivante. Deuxièmement, ils ont présenté et examiné des propositions détaillées qui indiquaient et expliquaient en termes concrets les problèmes qu'ils percevaient en ce qui concerne les dispositions recensées, ainsi que les approches qu'ils suggéraient pour résoudre ces problèmes. Troisièmement, ils présentent et examinent actuellement des projets de textes juridiques spécifiques pour traiter les problèmes qu'ils cherchent à résoudre.

Le dernier rapport du Président du Groupe de négociation sur les règles, qui date du 30 novembre 2005, soulignait le rythme relativement lent des négociations sur les questions horizontales relatives aux subventions par rapport aux négociations sur les mesures antidumping et les mesures compensatoires. À cette date, seules quatre des 55 propositions présentées au Groupe visaient les règles horizontales sur les subventions. Depuis lors, quelques propositions additionnelles ont été présentées et les questions identifiées en vue d'une éventuelle négociation comprennent les aspects de la définition d'une subvention, la spécificité, les subventions prohibées, le préjudice grave, les crédits et les garanties à l'exportation et l'imputation des avantages, ainsi que le traitement spécial et différencié.

L'orientation générale des propositions ayant trait aux subventions et aux mesures compensatoires présentées dans le cadre des négociations est similaire à celle d'une grande partie des arguments exposés dans le présent rapport – établissement d'un bon équilibre entre des disciplines strictes pour les subventions ayant des effets de distorsion des échanges et la flexibilité nécessaire pour recourir à des subventions afin de réaliser les objectifs nationaux en présence de défaillances du marché. Certains Membres sont d'avis que les disciplines énoncées dans l'Accord SMC devraient être renforcées pour que les pouvoirs publics nationaux aient plus de difficulté à recourir aux subventions. D'autres, en particulier les pays en développement, préconisent une plus grande flexibilité dans l'application des subventions.

Les dispositions ayant trait aux subventions prohibées et à certains aspects de la méthode de compensation sont les sujets qui, à ce jour, ont le plus retenu l'attention. Dans le domaine des subventions prohibées, on se demande s'il faut ou non accroître la liste et, dans l'affirmative, quels instruments y inclure. Les États-Unis soutiennent que ce serait “[à] l'évidence une prochaine étape de l'approfondissement des disciplines en matière de subventions”.³³³ L'Union européenne a fait valoir qu'il faudrait envisager de clarifier l'article 3.1 b) de l'Accord SMC visant les subventions liées à l'apport local, en particulier en ce qui concerne les programmes “à valeur ajoutée”. L'Australie et le Brésil ont soulevé des questions concernant l'interprétation de la subordination *de facto* aux exportations³³⁴, et le Brésil des questions concernant le traitement des

³³³ Document de l'OMC TN/RL/W/78.

³³⁴ Document de l'OMC TN/RL/W/30.

crédits et des garanties à l'exportation.³³⁵ Il s'agit à cet égard de faire en sorte que la propension à exporter du bénéficiaire d'une subvention ne soit pas le seul facteur ou un facteur décisif pour déterminer si une subvention est subordonnée ou non aux exportations.³³⁶ S'agissant de la compensation, les propositions visent la transmission des avantages³³⁷, et certaines questions de procédure et de méthode.³³⁸

Certaines propositions déploraient la venue à expiration de l'article 6.1 concernant le "préjudice grave". Cependant, les vues diffèrent quant à la question de savoir où les diverses dispositions énoncées dans cet article devraient être placées si elles étaient rétablies dans l'Accord SMC. Selon un point de vue, les subventions énumérées devraient être immédiatement prohibées au motif qu'elles sont déjà reconnues comme ayant d'importants effets de distorsion des échanges. D'un autre point de vue, les dispositions devraient être rétablies plus ou moins telles quelles, y compris la présomption réfragable de préjudice grave.³³⁹

Dans les négociations sur les règles, les propositions sur le traitement spécial et différencié se rapportent aux articles 3.1, 27.1, 27.3, 27.4, 27.8, 27.9, 27.13 et 27.15.³⁴⁰ Globalement, ces propositions visent à ménager aux pays en développement davantage de possibilités de recourir à des subventions. Par exemple, une proposition de modification de l'article 27.4 de l'Accord SMC vise à supprimer le délai requis pour demander une prorogation en vue d'un recours aux subventions à l'exportation et à relever le seuil pour leur élimination.

Enfin, le mandat de négociation spécifique visant les subventions aux pêcheries énoncé au paragraphe 28 de la Déclaration ministérielle de Doha reconnaît que des disciplines uniformes visant l'ensemble des subventions pourraient ne pas fonctionner s'agissant des problèmes propres au secteur des pêcheries. Selon un rapport du Président du Groupe de négociation, les travaux d'élaboration des disciplines dans ce domaine continuent à progresser à un rythme lent. Le Président a également indiqué qu'il semblait largement admis parmi les négociateurs que les disciplines sur les subventions dans le secteur des pêcheries devraient être renforcées, y compris par l'interdiction de certaines formes de subventions aux pêcheries qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche, et que toute nouvelle discipline devrait inclure des dispositions appropriées et effectives en ce qui concerne le traitement spécial et différencié.³⁴¹ Néanmoins, il semble évident qu'il ne sera pas facile de passer de cette large communauté de vues à l'élaboration d'un texte plus précis et détaillé quant à la portée des nouvelles disciplines. Il sera notamment difficile de déterminer le degré d'unicité qui devrait être attribué aux subventions aux pêcheries, en particulier dans le contexte des "effets défavorables", et de décider si la définition et l'interprétation de ce concept doivent être élargies ou non.

³³⁵ Document de l'OMC TN/RL/W/86.

³³⁶ Document de l'OMC TN/RL/GEN/34.

³³⁷ Document de l'OMC TN/RL/GEN/86.

³³⁸ Documents de l'OMC TN/RL/GEN/93, TN/RL/GEN/96, TN/RL/GEN/45.

³³⁹ Document de l'OMC TN/RL/GEN/14.

³⁴⁰ Voir les paragraphes 20 et 21 du document de l'OMC TN/CTD/W/3/Rev.2.

³⁴¹ Document de l'OMC TN/RL/15.

6. RÉSUMÉ

Les Accords de l'OMC liés aux subventions tentent d'établir un équilibre entre les subventions qui se justifient pour réaliser des objectifs nationaux et compenser diverses défaillances du marché et les effets de distorsion des échanges que ces subventions peuvent avoir. Les vues diffèrent quant à la question de savoir si un bon équilibre a été établi ou non. Pour certains, les disciplines sont peut-être allées trop loin et constituent un trop lourd handicap pour les gouvernements nationaux, en particulier ceux des pays en développement. Pour d'autres, les diverses tentatives faites pour prendre en compte les différentes situations dans lesquelles des mesures de subventionnement sont appliquées ont donné naissance à un ensemble peu consistant de règles sans effet notable. Ce débat se poursuivra tant dans le cadre de l'actuel cycle de négociations que dans les milieux spécialisés.

Une chose est cependant certaine. Les dispositions relatives aux subventions des Accords de l'OMC ont beaucoup contribué à accroître la transparence des politiques de subventionnement et leur incidence sur les courants d'échanges internationaux. Les prescriptions en matière de notification, lorsqu'elles sont respectées, permettent d'observer le fonctionnement et l'incidence de ces politiques, auxquelles les règles ont par ailleurs apporté une plus grande prévisibilité et une plus grande stabilité à ces politiques.

Comme avec tous les Accords de l'OMC, un critère essentiel pour déterminer la contribution globale des règles ayant trait aux subventions est la mesure dans laquelle elles permettent aux pays en développement de réaliser leurs objectifs nationaux. En l'occurrence, nous avons fait valoir que la pression constante exercée par certains pays en développement pour le maintien du droit de subventionner les produits manufacturés pourrait être examinée dans le cadre de questions plus larges portant sur la contribution éventuelle de certaines pratiques en matière de subventions au développement, en particulier peut-être celles qui sont moins spécifiquement axées sur les entreprises et plus orientées vers les infrastructures. Il faudrait dans ce cas formuler de très sérieuses mises en garde contre les dangers d'un subventionnement destructif. Les gouvernements devraient savoir qu'ils courent un risque bien réel, celui d'adopter des politiques de subventionnement qui ne contribuent en rien au développement et pourraient même compromettre les possibilités de développement.

BIBLIOGRAPHIE

- Acheson, K. et Maule, C. (2001) *Much Ado about Culture; North American Trade Disputes*, University of Michigan Press.
- Acs, Z. J., Audretsch, D. et Feldman, M.P. (1994) "R&D Spillovers and Recipient Firm Size", *Review of Economics and Statistics* 100, 1: 336-367.
- Adams, R. H. (2000) "Self-Targeted Subsidies: The Distributional Impact Of the Egyptian Food Subsidy System", document ronéotypé, Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Agosin, M. (2002) "Export performance in Chile: lessons for Africa", dans Helleiner, G.K. (ed) *Non traditional export promotion in Africa – Experience and Issues*, Helsinki: UNU/WIDER et Londres: Palgrave.
- Ahmed, A. U., Rashid, S., Sharma, M. et Zohir, S. (2004) "Food Aid Distribution in Bangladesh: Leakage and Operational Performance", Food Consumption and Nutrition Division (FCND) *Discussion Paper* No. 173, Institut international de recherches sur les politiques alimentaires (IFPRI), Washington, D.C.: IFPRI. Peut être consulté à l'adresse suivante: <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp173.pdf>. Consulté le 02/03/2006.
- Aitken, B., Hanson, G. et Harrison, A. (1997) "Spillovers, Foreign Investment and Export Behaviour", *Journal of International Economics* 4 (1-2): 103-132.
- Alesina, A. et Angeletos, G. (2005) "Fairness and Redistribution", *American Economic Review* 95, 4: 960-980.
- Alston, J. M., Smith, V. H., Acquaye, A. et Hosseini, S. (1999) "Least-cost cheap-food policies: some implications of international food aid", *Agricultural Economics* 20: 191-201.
- Anderson, K. (1995) "The Political Economy of Coal Subsidies in Europe", Centre for Economic Policy Research, *Discussion Paper* No. 1089.
- (2000) "Agriculture's "multifunctionality" and the WTO", *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 44, 3: 475-494.
- Anderson, K., Martin, W. et van der Mensbrugghe, D. (2005) "Market and Welfare Implications of Doha Reform Scenarios", dans Anderson, K. et Martin, W. (eds.) *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Arrow, K. (1962) "The economic implications of learning by doing", *Review of Economic Studies* 29: 155-173.
- Audretsch, D. et Feldman, M.P. (2004) "Knowledge Spillovers and the Geography of Innovation", dans J. Vernon Henderson et Jacque Thisse, (ed) *Handbook of Urban and Regional Economics*, Volume 4, Amsterdam: North Holland Publishing.
- Bacchetta, M. et Jansen, M. (2003) *Adjusting to Trade Liberalization*, Genève: OMC.
- Baffes, J., Cook, J. D. et de Gorter, H. (2005) "Reforming the Measurement of Agricultural Support in the WTO", document présenté à l'occasion du symposium d'été de l'International Agricultural Trade Research Consortium "Pressures for Agricultural Policy Reform: WTO Panels and the Doha Round Negotiations" Seville, Espagne, 21 juin.
- Bagwell, K. et Staiger, R.W. (1988) "The role of export subsidies when product quality is unknown", *Working paper* N. 2584, National Bureau of Economic Research.
- (2004) "Subsidy Agreements", Working Paper No. 10292, National Bureau of Economic Research.
- Balassa, B. et associés (1971) *The structure of protection in developing countries*, Baltimore: Johns Hopkins U. Press pour la Banque mondiale et Banque interaméricaine de développement.
- Baldwin, R. (1969) "The case against infant-industry protection", *Journal of Political Economy* 77: 295-305.
- Banque mondiale (1993) "The East Asian miracle – Economic growth and public policy", *World Bank Policy Research Report*, Washington, D.C.: Banque mondiale et Oxford University Press.
- (2004) *World Development Report*, Washington, D.C.: Banque mondiale.

- Bell, M., Ross-Larson, B. et Westphal, L.E. (1984) "Assessing the performance of infant industries", *Journal of Development Economics* 16: 101-128.
- Bénabou, R. et Tirole, J. (2005) "Belief in a Just World and Redistributive Politics", *NBER Working Paper* No. 11208.
- Bentham, J. (1789) *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, réédité par Clarendon Press, Oxford, 1996.
- Bernard, A.B. et Jensen, J.B. (2004) "Why some firms export", *Review of Economics and Statistics*, 86(2): 561-569.
- Bernier, I. (2004) "Content Regulation in the Audiovisual Sector and the WTO", dans D. Gérardin et D. Luff (eds) *The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-Visual Services*, Cambridge University Press.
- Bhagwati, J. (1971) "The Generalised Theory of Distortions and Welfare", dans J. Bhagwati et al (eds), *Trade, Balance of Payments, and Growth: Papers in International Economics in honour of Charles P. Kindleberger*, Amsterdam: North Holland.
- Boss, A. et Rosenschon, A. (2002) "Subventionen in Deutschland: Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung", *Kiel Discussion Papers* No. 392/393, Kiel: Institut für Weltwirtschaft.
- Boulanger, P. (2005) "Les réalités de la distribution des subventions agricoles en France", document de travail du Groupe d'économie mondiale, Paris: Sciences Po. Peut être consulté à l'adresse suivante: http://gem.sciences-po.fr/content/publications/pdf/subventions_agricoles.pdf. Consulté le 02/03/2006.
- Bourgeois, Jacques H.J. (2001) "EU Rules on State Aids and WTO Provisions on Subsidies Compared: The Case of State-Owned Banks", dans C.D. Ehlermann et M. Everson (eds) *European Competition Law Annual 1999: Selected Issues in the Field of State Aids*, Oxford: Hart Publishing.
- Brander, J.A. (1995) "Strategic Trade Policy" dans G. Grossman et K. Rogoff. *Handbook of International Economics Vol III*, Amsterdam: North Holland Press.
- Brander, J.A. et Spencer, B.J. (1985) "Export Subsidies and International Market Share Rivalry", *Journal of International Economics* 18: 83-100.
- Bresnahan, T. (1986) "Measuring the Spillovers from Technical Advance: Mainframe Computers in Financial Services", *American Economic Review* 76: 742-755.
- Bruton, H.J. (1998) "A reconsideration of import substitution", *Journal of Economic Literature* 36: 903-936.
- Busch, Marc L. (1999) *Trade Warriors: States, Firms, and Strategic-Trade Policy in High-Technology Competition*, Cambridge, Royaume-Uni: Cambridge University Press.
- Cadot, O., de Melo, J. et Olarreaga, M. (2003) "The Protectionist Bias of Duty Drawbacks: Evidence from Mercosur", dans *Journal of International Economics* 59: 161-182.
- Cadot, O., Estevadeordal, A. et Suwa-Eisenmann, A. (2004) "Rules of Origin as Export Subsidies", Institut national de la recherche économique (INRA), *Working Paper*, Paris: INRA. Peut être consulté à l'adresse suivante: <http://www.inra.fr/Internet/Departements/ESR/UR/lea/documents/wp/wp0405.pdf>. Consulté le 01/03/2006.
- Canada, C. (2004) "Trends in U.S. Agricultural Export Credit Guarantee Programs and P.L. 480, Title I, FY1992-FY2002", CRS Report for Congress RL32278, Washington, D.C.: Service de recherche du Congrès.
- Cannock, G. (2001) *Telecom Subsidies: Output-Based Contracts for Rural Services in Peru*, Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Carter, A. C. et Wilson, W. W. (1997) "Emerging differences in state grain trading: Australia and Canada", *Agricultural Economics* 16: 87-98.
- Chang, H.-J. (2002) *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Londres: Anthem Press.

Chavas, J. et Holt, M. T. (1990) "Acreage Decisions under Risk: The Case of Corn and Soybeans" *American Journal of Agricultural Economics* 72 (août): 529-538.

Checchi, D., Ichino, A. et Rustichini, A. (1999) "More Equal and Less Mobile? Education Financing and Intergeneration Mobility in Italy and in the U.S.", *Journal of Public Economics* 74: 351-393.

Christie, I. T. et Crompton, D. E. (2001) "Tourism in Africa", *Africa Region Working Paper Series* No. 12, Washington, D.C.: Banque mondiale.

Clark, X., Dollar, D. et Micco, A. (2004) "Port Efficiency, Maritime Transport Costs and Bilateral Trade", *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper* 10353, Cambridge, MA: NBER. Peut être consulté à l'adresse suivante: <http://www.nber.org/papers/w10353>. Consulté le 01/03/2006.

Clerides, S., Lach, S. et Tybout, J. (1998) "Is learning by exporting important? Micro-dynamic evidence from Colombia, Mexico and Morocco", *Quarterly Journal of Economics* 113: 903-947.

Coase, R. (1960) "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics* 3: 1-44.

Coate, S. et Morris, S. (1995) "On the Form of Transfers to Special Interests", *Journal of Political Economy* 103: 1210-1235.

Collie, D. R. (2000) "State aid in the European Union: The prohibition of subsidies in an integrated market", *International Journal of Industrial Organization* 18: 867-884.

Commission de la productivité (gouvernement australien) (2004) "Trade & Assistance Review 2003-04, Annual Report Series 2003-04", Canberra.

Commission européenne (2001) "Certains aspects juridiques liés aux œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles", communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, COM(2001) 534 final Bruxelles, 26.09.2001. Bruxelles: Commission européenne.

- (2002a) "Vademecum Community Rules on State Aid", Bruxelles: Commission européenne.
- (2002b) "La Commission publie des chiffres indicatifs concernant la répartition des paiements directs en faveur de l'agriculture", *Communiqué de presse MEMO/02/198*, Bruxelles: Commission européenne. Peut être consulté à l'adresse suivante: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/02/198&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=en>. Consulté le 02/03/2006.
- (2004a) "33^{ème} rapport financier d'orientation et de garantie agricole FEOGA - Exercice 2003", *Document COM(2004) 715 final*, Bruxelles: Commission européenne. Peut être consulté à l'adresse suivante: <http://europa.eu.int/comm/agriculture/fin/finrep03/fr.pdf>. Consulté le 02/03/2006.
- (2004b) "15^{ème} rapport annuel sur la mise en œuvre des fonds structurels", COM(2004) 721 final, Bruxelles: Commission européenne.
- (2005a) "Tableau de bord des aides d'État", COM(2005) 147 final, Bruxelles: Commission européenne.
- (2005b) "Organisations communes des marchés agricoles". Peut être consulté à l'adresse suivante: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/s04004.htm>. Consulté le 02/03/2006.

Cortright, J. et Mayer, H. (2001) "High Tech Specialization: A Comparison of High Technology Centers", *The Brookings Institution Survey Series*, Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy.

Cour de comptes des États-Unis (2001) *Office of Management and Budget: Regulations for Air Carrier Guarantee Loan Program Under Section 101(a)(1) of the Air Transportation Safety and System Stabilization Act*. Peut être consulté à l'adresse suivante: <http://www.gao.gov>. Consulté le 02/03/2006.

Cox, A. (2002) "OECD Work on Defining and Measuring Subsidies in Fisheries", document ronéotypé, Paris: OCDE.

De Ferranti, D., Perry, P., Lederman, D. et Maloney, W. (2002) *From natural resources to the knowledge economy - trade and job quality*, Washington, D.C.: Banque mondiale.

De Gorter, H., Ingco, M. D. et Ignacio, L. (2004) "Domestic Support: Economics and Policy Instruments", dans Ingco, M. D. et Nash, J. D. (eds) *Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development*, Washington, D.C.: Banque mondiale.

- Département de l'agriculture des États-Unis (1999) *Agricultural Economics and Land Ownership Survey*, Washington, D.C.: Département de l'agriculture des États-Unis.
- Devarajan, S. et Swaroop, V. (1998) "The Implications of Foreign Aid Fungibility for Development Assistance", document ronéotypé, Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Diakosavvas, D. (2002) "How to Measure the Level of Agricultural Support: Comparison of the Methodologies Applied by OECD and WTO", dans *China in the Global Economy: Agricultural Policies in China After WTO Accession*, Paris: OCDE, pp. 217-245.
- Diamond, P. et Mirrlees, J. (1971) "Optimal Taxation and Public Production", *American Economic Review* 61, 1: 8-27.
- Diaz-Bonilla, E. et Tin, J. (2002) "That was Then but this is Now: Multifunctionality in Industry and Agriculture", *TMD Discussion Paper* No. 94, Washington, D.C.: Institut international de recherches sur les politiques alimentaires.
- Dixit, A.K. et Kyle, A. S. (1985) "The Use of Protection and Subsidies for Entry Promotion and Deterrence", *American Economic Review* 75: 139-151.
- Eaton, J. et Grossman, G. (1986) "Optimal Trade and Industrial Policy under Oligopoly", *Quarterly Journal of Economics* 101: 383-406.
- ECOTEC (2003) *Ex Post Evaluation of Objective 1 for the period 1994-1999*, Birmingham, Royaume-Uni.
- Ehlermann, C.D. et Everson, M. (1999) *European Competition Law Annual 1999: Selected Issues in the Field of State Aids*, The Robert Schuman Centre and the European University Institute, Oxford: Hart Publishing.
- Ethier, W. J. (1982) "Decreasing Costs in International Trade and Frank Graham's Argument for Protection", *Econometrica* 50: 1243-1268.
- Evenson, R. et Westphal, L.E. (1995) "Technological change and technology strategy", dans Behrman, J. et Srinivasan, T.N. (eds) *Handbook of Development Economics*, vol. 3A, Amsterdam: North Holland.
- Fernandez, R. et Rogerson, R. (1994) "On the Political Economy of Educational Subsidies", Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department, *Staff Report* 185.
- Filges T., Kennes, J., Larsen B. et Tranæs, T. (2003) "Equity-Efficiency Trade-off in a Frictional Labor Market: The Case of Education Subsidies", document ronéotypé. Peut être consulté à l'adresse suivante: <http://www.johnkennes.dk/papers/ranking.pdf>. Consulté le 01/03/2006.
- Flatters, F. (2005) *The Economics of MIDP and the South African Motor Industry*, document manuscrit, Kingston, Ontario: Queen's University.
- FMI (2005) "IMF Country Report No. 05/411", People's Republic of China: 2005 Article IV consultations – Staff Report.
- Forum de coopération économique Asie-Pacifique (2000) "Study Into the Nature and Extent of Subsidies in the Fisheries Sector of APEC Members Economies", Singapour: APEC. Peut être consulté à l'adresse suivante: www.apecsec.org.sg. Consulté le 02/03/2006.
- Francois P. et van Ypersele, T. (2002) "On the protection of Cultural Goods", *Journal of International Economics* 56:359-369.
- Francois, J., van Meijl, H. et van Tongeren, F. (2003) "Trade Liberalization and Developing Countries under the Doha Round", *Centre for Economic Policy Research Discussion Paper* No. 4032.
- (2005) "Trade Liberalization in the Doha Development Round", *Economic Policy* 20, 42: 349 – 391.
- Freeman, F. et Roberts, I. (1999) "Multifunctionality: A Pretext for Protection?", *Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics Current Issues* 99, 3: 1-6.
- Freinkman, L, Gyulumyan, G. et Kyurumyan, A. (2003), "Quasi-Fiscal Activities, Hidden Government Subsidies, and Fiscal Adjustment in Armenia", *Armenian International Policy Research Group Working Paper* No. 03/06, Washington, D.C.: Banque mondiale.

- Fujita, M., Krugman, P. et Venables, A. (2001) *The Spatial Economy* Cambridge, MA: MIT Press.
- Gardner, B. (1996) "The Political Economy of U.S. Export Subsidies for Wheat" dans Anne O. Krueger, (ed) *The Political Economy of American Trade Policy*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 291-331.
- Glaeser, E. L. (2005) "Inequality", *NBER Working Paper* No. 11511.
- Goodwin, B. K., Mishra, A. K. et Ortalo-Magné, F. (2004) "Landowners' Riches: The Distribution of Agricultural Subsidies" document manuscrit non publié, School of Business, University of Wisconsin-Madison. Peut être consulté à l'adresse suivante: <http://research.bus.wisc.edu/fom/documents/lr-latest.pdf>. Consulté le 02/03/2006.
- Gottschalk, P. et Spolaore, E. (2002) "On the Evaluation of Income Mobility", *Review of Economic Studies* 69: 191-208.
- Gropp, L., Hallam, T. et Manion, V. (2000) "Single-desk Marketing: Assessing the Economic Arguments", *Productivity Commission Staff Research Paper*, AusInfo, Canberra: Productivity Commission.
- Grossman, G. (1990) "La promotion des nouvelles activités industrielles: analyses et observations récentes", *Études économiques de l'OCDE*, No. 14, Paris: OCDE.
- Grossman, G. et Helpman, E. (1994) "Protection for Sale", *American Economic Review* 84, 4: 833-850.
- (2002) *Special Interest Politics*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Grossman, G. et Mavroidis, P. (2003) "United States - Imposition of Countervailing Duties on Certain Hot-Rolled Lead and Bismuth Carbon Steel Products Originating in the United Kingdom: Here today, gone tomorrow? Privatization and the Injury Caused by Non-recurring subsidies" dans Horn, H. et Mavroidis, P. (eds), *WTO Case Law of 2001*, Cambridge, Royaume-Uni: Cambridge University Press. pp. 170-200.
- Grossman, G.M. et Horn, H. (1988) "Infant-industry protection reconsidered: the case of informational barriers to entry", *Quarterly Journal of Economics* 103: 767-787.
- Gruber, H. (1998) "Learning by doing and spillovers: further evidence for the semiconductor industry", *Review of industrial organization* 13(6): 697-711.
- Hallak, J.C. et Levinsohn, J. (2004) "Fooling ourselves: evaluating the globalization and growth debate", *Working Paper* 10244, Cambridge, MA.: National Bureau of Economic Research.
- Hansen, J.D., Jensen, C., et Madsen, E.S. (2003) "The establishment of the Danish windmill industry – Was it worthwhile?", *Review of World Economics* 139(2): 324-347.
- Harberger, A. C. (1962) "The Incidence of the Corporation Income Tax", *Journal of Political Economy* 70:215-240.
- Hardin, G. (1968) "The Tragedy of the Commons", *Science* 162:1243-1248.
- Hartman, R., Huq, M. et Wheeler, D. (1997) "Why Paper Mills Clean Up: Determinants of Pollution Abatement in Four Asian Countries", *Policy Research Working Paper* No. 1710, Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Hausmann, R. et Rodrik, D. (2003) "Economic development as self-discovery", *Journal of Development Economics* 72: 603-633.
- Helleiner, G.K. (2002) (ed) *Non traditional export promotion in Africa – Experience and Issues*, Helsinki: UNU/WIDER et Londres: Palgrave.
- Hennessy, D. (1998) "The Production Effects of Agricultural Income Support Policies under Uncertainty", *American Journal of Agricultural Economics* 80 (août): 46-57.
- Hernandez, Z. (2004) "Industrial policy in East Asia: in search for lessons", document de travail préparé pour le *Rapport sur le développement dans le monde 2005 – Un meilleur climat de l'investissement pour tous*, Washington, D.C.: Banque mondiale.

- Hertel, T. et Keeney, R. (2005) "What's at Stake: The Relative Importance of Import Barriers, Export Subsidies and Domestic Support", dans Anderson, K. et Martin, W. (eds) *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, Washington, D.C.: Banque mondiale, pp. 37-62.
- Hillman, A. (1989) *The Political Economy of Protection*, Chur: Harwood Academic Publishers.
- Hinkle, L., Herrou-Aragon, A. et Kubota, K. (2003) "How far did Africa's first generation trade reforms go?", *Africa Region Working Paper Series*, numéros 58a et 58b, Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Hoddinott, J., Cohen, M. et Bos, M. S. (2003) "Redefining the Role of Food Aid", Institut international de recherches sur les politiques alimentaires (IFPRI), Washington, D.C.: IFPRI.
- Hoekman, B., Michalopoulos, C. et Winters, L.A. (2004) "Special and Differential Treatment of Developing Countries in the WTO: Moving Forward After Cancun", *World Economy* 27: 481-506.
- Hoekman, B., Ng, F. et Olarreaga, M. (2004) "Agricultural Tariffs or Subsidies: Which Are More Important for Developing Countries?", *World Bank Economic Review* 18, 2: 175-204.
- Hoff, K. (1997) "Bayesian learning in an infant industry model", *Journal of International Economics* 43: 409-436.
- Horstmann, I. et Markusen, J. (1986) "Up the Average Cost Curve: Inefficient Entry and the New Protectionism", *Journal of International Economics* 20: 225-248.
- Hospers, G.-J. et Beugelsdijk, S. (2002) "Regional Cluster Policies: Learning by Comparing?", *Kyklos* 55,3: 381-402.
- Hranaiova, J., De Gorter, H. et Ingco, M. (2002), "Perspectives on Agricultural Export State Trading Enterprises in the WTO Trade Negotiations", programme Agriculture et développement rural, Washington, D.C.: Banque mondiale. Peut être consulté à l'adresse suivante: <http://www.agradepolicy.org/output/resource/STE2.pdf>. Consulté le 02/03/2006.
- Imbs, J. et R. Wacziarg (2003) "Stages of diversification", *American Economic Review* 93(1): 63-86.
- Ingco, M. et Ng, F. (1998) "Distortionary Effects of State Trading in Agriculture: Issues for the Next Round of Multilateral Trade Negotiations", document ronéotypé.
- Ingco, M. D. et Nash, J.D. (2004) "Food Security and Agricultural Trade Policy Reform", dans Ingco M. D. et J.D. Nash (eds) *Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development*, Banque mondiale et Oxford University Press.
- Irwin, D.A. et Klenow, P.J. (1994) "Learning-by-doing spillovers in the semiconductor industry", *Journal of Political Economy* 102(6): 1200-1227.
- Irwin, D.A. et Pavcnik, N. (2001) "Airbus versus Boeing Revisited: International Competition in the Aircraft Market", *NBER Working Paper* 8648.
- Jaffe, A.B. (1989) "Real Effects of Academic Research", *American Economic Review* 79,5: 957-970.
- Janeba E. (2003) "International Trade and Cultural Identity", document ronéotypé, University of Colorado.
- Jarmin, R.S. (1994) "Learning by doing and competition in the early rayon industry", *Rand Journal of Economics* 25(3): 441-454.
- Johnson, H. (1965) "Optimal Trade Intervention in the Presence of Domestic Distortions", dans Baldwin et al, *Trade, Growth and the Balance of Payments*, Amsterdam: North-Holland Press.
- Josling, T. E. (1973) *Agricultural Protection: Domestic Policy and International Trade*, Rome: Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.
- Kaufman, G. et Scott, K.S. (2000) "Does Bank Regulation Retard or Contribute to Systemic Risk?", John M. Olin Program dans *Law and Economics Working Paper* No. 211, Stanford Law School.
- Keck, A. et Low, P. (2004) "Special and Differential Treatment in the WTO: Why, When and How", *WTO Working Paper* ERSD-2004-03, Genève: OMC.

- Kemnitz, A. (1999) "Demographic Structure and the Political Economy of Education Subsidies", *Public Choice* 101, 3-4: 235-249.
- Klinger, B. et Lederman, D. (2004) "Discovery and development: an empirical exploration of "new" products", *Policy Research Working Paper* No 3450, Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Laird, S., Cernat, L. et Turrini, A. (2003) "Back to Basics: Market Access Issues in the Doha Agenda", UNCTAD/DITC/TAB/Misc.9, Genève: CNUCED. Peut être consulté à l'adresse suivante: http://www.unctad.org/en/docs/ditctabmisc9_en.pdf. Consulté le 02/03/2006.
- Lall, S. (2002) "Selective policies for export promotion: lessons from the Asian Tigers" dans Helleiner, G.K. (ed) *Non-traditional export promotion in Africa: Experiences and issues*, New York: Palgrave Macmillan.
- Larsson (2003) "Miljösubventioner- en översikt av subventioner i Sverige mellan 1993 och 2000" Statistiska centralbyrån.
- Lederman, D. et Saenz, L. (2005) "Innovation and Development around the World, 1960-2000", *World Bank Policy Research Working Paper* 3774, Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Leguen de Lacroix, E. (2004) *La politique agricole commune expliquée*, Bruxelles: Commission européenne.
- Levy, B. (1993) "An institutional analysis of the design and sequencing of trade and investment policy reform", *World Bank Economic Review* 7(2): 247-262.
- Lieberman, M.B. (1984) "The learning curve, and pricing in the chemical processing industries", *Rand Journal of Economics* 15: 213-228.
- List, F. (1841) *Das Nationale System der Politischen Oekonomie*, Stuttgart: J. G. Cotta'scher Verlag.
- Little, I., Scitovsky, T. et Scott, M. (1970) "Industry and trade in some developing countries", Londres: Oxford University Press pour l'OCDE.
- London Economics (2004) "Ex-post Evaluation of the Impact of Rescue and Restructuring Aid on the International Competitiveness of the Sector(s) Affected by Such Aid", Rapport final à la Direction générale des entreprises de la Commission européenne.
- Madani, D. (1999) "A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones", *Policy Research Working Paper* WPS 2238, Washington D.C.: Banque mondiale.
- Mayer, W. (1984) "The infant-export industry argument", *Canadian Journal of Economics* XVII: 249-269.
- McCorrison, S. et MacLaren, D. (2005) "Single-desk state trading exporters", *European Journal of Political Economy* 21: 503-524.
- (2006) "Do state trading exporters distort trade?", *European Economic Review*: à paraître.
- McIntosh, A. C. (2003) *Asian Water Supplies: Reaching the Urban Poor*, Manila: ADB.
- McIntosh, A. C. et Yniguez, C. E. (1997) *Second Water Utilities Data Book – Asian and Pacific Region*, Manila: ADB.
- Mehra, M.K., Sinha, M., et Sahu, S. (2004) "Trade related subsidies – bridging the North-South Divide", *An Indian Perspective*, Winnipeg: Institut international du développement durable.
- Melo, A. (2001) "Industrial policy in Latin America and the Caribbean at the turn of the Century", *IADB Research Department Working Paper* No 459, Washington, D.C.: Banque interaméricaine de développement.
- Meltzer, A. et Richard, S. (1981) "A Rational Theory of the Size of Government", *Journal of Political Economy* 89(5): 914-927.
- Messerlin, P. (2000) "Regulating Culture: Has It 'Gone with the Wind'", dans *Achieving Better Regulation of Services*, Conference Proceedings, Australian National University, Canberra.
- Milazzo M. (1998) "Subsidies in World Fisheries: A Re-examination", *World Bank Technical Paper* N° 406, Washington, D.C.: Banque mondiale.

- Ministère des finances de la République fédérale d'Allemagne (2003) *Neunzehnter Subventionsbericht: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2002-2004*, Berlin: Ministère des finances de la République fédérale d'Allemagne. Peut être consulté à l'adresse suivante: http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Service/Downloads/Downloads___3/21194___4,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Consulté le 19/12/2005.
- Mishra, A. K., El-Osta, H. S., Morehart, M. J., Johnson, J. D. et Hopkins, J. W. (2002) "Income, Wealth, and the Economic Well-Being of Farm Households", USDA, Economic Research Service, *Agricultural Economic Report* No. 812.
- Mulligan et Sala-i-Martin (2003) "Social Security, Retirement, and the Single-Mindedness of the Electorate", *NBER Working Paper* No. 9691.
- Mussa, M. (1986) "The adjustment process and the timing of trade liberalization" dans Choksi, A.M., Papageorgiou, D. (eds), *Economic Liberalization in Developing Countries*, New York: Basil Blackwell, pp. 68-128.
- Nash, C., Bickel, P., Friedrich, R., Link, H. et Stewart, L. (2002) "The Environmental Impact of Transport Subsidies", Atelier de l'OCDE sur les subventions dommageables pour l'environnement, 7-8 novembre 2002, Paris: OCDE.
- Ndulu, B., Semboja, J. et Mbelle, A. (2002) "Promoting non-traditional exports in Tanzania" dans Helleiner, G.K. (ed) *Non traditional export promotion in Africa – Experience and Issues*, Helsinki: UNU/WIDER et Londres: Palgrave.
- Neary, J. P. (2000) "R&D in Developing Countries: What Should Governments Do?" *CEP Discussion Paper* 0464, Londres: Centre for Economic Performance.
- Neij, L., Andersen, P.D., Durstewitz, M., Helby, P., Hoppe-Kilper, M. et Morthorst, P.E. (2003) "Experience curves: a tool for energy policy assessment", *IMES/EESS Report* No. 40, Lund, Suède: University of Lund, Department of Technology and Society, Environmental and Energy Systems Studies.
- Neven, D. et Seabright, P. (1995) "European Industrial Policy: The Airbus Case", *Economic Policy* 21.
- Nogues, J. (1989) "Latin America's Experience with Export Subsidies", *World Bank Policy Research Working Paper* 182, Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Noland, M. et Pack, H. (2003) "Industrial policy in an era of globalization", *Lessons from Asia*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Nordström, H. et Vaughan, S. (1999) "Trade and Environment", Special Study No. 4, Genève: OMC.
- Observatoire européen de l'audiovisuel et Banque européenne d'investissement (2004) *Les aides publiques aux œuvres cinématographiques et audiovisuelles en Europe - Une analyse comparative*, Strasbourg: OEA.
- Odedokun, M. (2003) "Economics and Politics of Official Loans versus Grants Panoramic Issues and Empirical Evidence", Université des Nations Unies (UNU), Institut mondial pour la recherche en économie du développement (WIDER), *Discussion Paper* No. 2003/04, Tokyo: UNU-WIDER.
- Ohashi, H. (2004) "Learning by doing, export subsidies, and industry growth: Japanese steel in the 1950s and 1960s", *CIRJE Discussion Paper* No. F-280, Tokyo: Center for International Research on the Japanese Economy. (À paraître dans le *Journal of International Economics*).
- OIT (2003) *Emploi et politique sociale dans les zones franches d'exportation*, Genève: Bureau international du Travail.
- Okun, A. M. (1975) *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (1987) *Politiques nationales et échanges agricoles*, Paris: OCDE.
- (1998) L'Arrangement sur les crédits à l'exportation: Bilan et objectifs pour l'avenir 1978/1998, Paris: OCDE.
 - (2000a) *Analyse des crédits à l'exportation agricole bénéficiant d'un soutien public*, COM/AGR/TD/WP(2000)91, Paris: OCDE.
 - (2000b) *A review of State Trading Enterprises in agriculture in OECD member countries: An Inventory*, COM/AGR/APM/TD/WP(2000)19, Paris: OCDE.

- (2000c) *Un tour d’horizon des entreprises de commerce d’État dans le secteur agricole des pays membres de l’OCDE*, COM/AGR/APM/TD/WP(2000)18, Paris: OCDE.
- (2000d) “Transition to Responsible Fisheries: Economic and Policy Implications”, Paris: OCDE.
- (2001a) *Innovative Clusters: Drivers of National Innovation Systems*, Paris: OCDE.
- (2001b) *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework*, Paris: OCDE.
- (2001c) *State Trading Enterprises in Agriculture*, Paris: OCDE.
- (2001d) “Examen des pêcheries dans les pays de l’OCDE: statistiques nationales 1998 à 1999”, Paris: OCDE.
- (2002a) “Atelier de l’OCDE sur les subventions dommageables pour l’environnement”, Paris, 7-8 novembre 2002.
- (2002b) *Export Credits Activities in 2002*, Paris: OCDE.
- (2003a) *Farm Household Incomes: Issues and Policy Responses*, Paris: OCDE. Peut être consulté à l’adresse suivante: <http://www1.oecd.org/publications/e-book/5103011E.PDF>. Consulté le 02/03/2006.
- (2003b) “Environmental Aspects of Fishery Subsidies”, préparé par A. Cox à l’occasion de la réunion d’experts techniques sur les subventions dommageables pour l’environnement, SG/SD(2003)12, Paris: OCDE.
- (2003c) “Obligations de service universel et larges bandes”, Groupe de travail sur les politiques en matière de télécommunications et de services d’information, Paris: OCDE.
- (2003d) “Examen des pêcheries dans les pays de l’OCDE: statistiques nationales 2000 à 2002”, Paris: OCDE.
- (2004a) “Leveraging Telecommunication Policies for Pro-poor Growth: Universal Access Funds with Minimum-Subsidy Auctions”, DCD/DAC/POVNET(2004)13.
- (2004b) *A Review and Analysis of Export Competition Measures* COM/AGR/TD/WP(2004)51, Paris: OCDE.
- (2004c) *Arrangement sur les crédits à l’exportation bénéficiant d’un soutien public*, TD/PG(2004)12, Paris: OCDE.
- (2005a) *Programme de l’OCDE relatif à l’alimentation, à l’agriculture et aux pêcheries*, Paris: OCDE.
- (2005b) *Statistics on Export Credit Activities (up to and including the year 2003)*, TD/ECG(2004)16/FINAL, Paris: OCDE.
- (2005c) *Science, technologie et industrie: tableau de bord de l’OCDE 2005*, Paris: OCDE.
- (2005d) *Environmentally Harmful Subsidies, Challenges for Reform*, Paris: OCDE.
- (2005e) *Producer and Consumer Support Estimates: OECD Database 1986-2004 User’s Guide*, Paris: OCDE.
- (2005f) *Les politiques agricoles des pays de l’OCDE: suivi et évaluation 2005*, Paris: OCDE.
- (2005g) *Decoupling – Policy Implications*, AGR/CA/APM(2005)22/FINAL, Paris: OCDE.
- (2005h) “Subventions au secteur de la pêche dans les pays membres de l’OCDE: implications pour le développement durable”, Projet de rapport AGR/FI(2005)5.
- (2005i) “Examen des pêcheries dans les pays de l’OCDE: statistiques nationales 2001-2003”, Paris: OCDE.

Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture (2001), “Procédures de notification et obligations consultatives en vertu des principes de la FAO en matière d’écoulement des excédents - Guide à l’intention des membres du Sous-Comité consultatif de l’écoulement des excédents”, Rome: FAO. Peut être consulté à l’adresse suivante: http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/007/y1727f/y1727f00.htm. Consulté le 02/03/2006.

Organisation mondiale du commerce (1998a), “Services audiovisuels – Note d’information du Secrétariat”, S/C/W/40.

- (1998b) “Règles GATT/OMC concernant les aides et subventions accordées au secteur de la pêche”, WT/CTE/W/80, Genève: OMC.
- (1999a) “Règles GATT/OMC concernant les aides et subventions accordées au secteur de la pêche”, mise à jour des notifications présentées au titre de l’Accord SMC, WT/CTE/W/80/Add.1, Genève: OMC.
- (2001) “Règles GATT/OMC concernant les aides et subventions accordées au secteur de la pêche”, mise à jour des notifications présentées au titre de l’Accord SMC, WT/CTE/W/80/Add.2, Genève: OMC.
- (2002a) “Environmental Database for 2001”, WT/CTE/EDB/1, Genève: OMC.
- (2002b) “Usage par les Membres des catégories de soutien interne, des subventions à l’exportation et des crédits à l’exportation – Note d’information du Secrétariat”, TN/AG/S/1, RESTRICTED, Genève: OMC.
- (2004) *Rapport sur le commerce mondial*, Genève: OMC.
- (2005a) *Examen des politiques commerciales: Jamaïque*, Genève: OMC.
- (2005b) “Base de données pour l’environnement pour 2002”, WT/CTE/EDB/2, Genève: OMC.
- (2005c) *Rapport sur le commerce mondial 2005*, Genève: OMC.
- (2005d) “Engagements en matière de subventions à l’exportation – Note du Secrétariat” TN/AG/S/8/Rev.1, Genève: OMC.
- (2005e) “Programme de travail de Doha: Déclaration ministérielle – Adoptée le 18 décembre 2005”, WT/MIN(05)/DEC, Genève: OMC.

Organisation mondiale du tourisme (2005) *Tendances des marchés touristiques 2004 – Afrique*, Madrid: Organisation mondiale du tourisme.

Oxfam (2004) “Spotlight on subsidies: Cereal injustice under the CAP in Britain”, *Oxfam Briefing Paper* 55. Peut être consulté à l’adresse suivante: http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/downloads/bp55_subsidies.pdf. Consulté le 02/03/2006.

- (2005) “Goliat contra David: Quién gana y pierde con la PAC en España y en los países pobres”, *Informe de Intermón Oxfam* no. 4. Peut être consulté à l’adresse suivante: http://www.intermonoxfam.org/cms/HTML/espanol/520/dc170305_Goliat_%20contra_%20David%20.pdf. Consulté le 02/03/2006.

Pack, H. et Saggi, K. (2006) “The case for industrial policy: a critical survey”, *Policy Research Working Paper* N° 3839 de la Banque mondiale, Washington, D.C.: Banque mondiale.

Panagariya, A. (2000) “Evaluating the Case for Export Subsidies”, *Policy Research Working Paper* 2276, Groupe de recherche sur le développement, Washington, D.C.: Banque mondiale.

PNUE (2001) “Fisheries Subsidies and Overfishing: Towards a Structured Discussion”, G. Porter.

- (2003) “Energy Subsidies: Lessons Learned in Assessing their Impact and Designing Policy Reforms”, *Publication des Nations Unies*. Peut être consulté à l’adresse suivante: <http://www.unep.ch/etu/Publication/energySubsidies/Energysubreport.pdf>. Consulté le 06/03/2006.
- (2004) *Global Environmental Output*. Peut être consulté à l’adresse suivante: <http://www.unep.org/geo/yearbook/yb2004/>. Consulté le 01/03/2006.

Programme alimentaire mondial (2005) *Rapport annuel 2004*, Rome: PAM.

Radelet, S. (1999) “Manufactured Exports, Export Platforms, and Economic Growth”, Consulting Assistance on Economic Reform (CAER) II *Discussion Paper* N° 43, Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development.

Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: Belknap Press. Tréorie de la justice, Édition du Seuil, 1997. Paris.

Rodriguez, E. (2002) “Costa Rica: policies and conditions for export diversification” dans Helleiner, G.K. (ed) *Non traditional export promotion in Africa – Experience and Issues*, Helsinki: UNU/WIDER et Londres: Palgrave.

Rodriguez-Clare, A. (2004) "Microeconomic interventions after the Washington consensus", *Working Paper Series* 524, Département de la recherche, Washington D.C.: Banque interaméricaine de développement.

– (2005) *Coordination failures, clusters and microeconomic interventions*, Washington, D.C.: Banque interaméricaine de développement.

Rodrik, D. (1993) "Trade and industrial policy reform in developing countries: a review of recent theory and evidence", dans Behrman, J. et T.N. Srinivasan (eds) *Handbook of Development Economics*, vol. III, Amsterdam: North Holland.

– (1995) "Taking trade policy seriously: export subsidization as a case study in policy effectiveness", dans Deardorff, A., J. Levinson, et R. Stern (eds) *New Directions in Trade Theory*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

– (1996) "Coordination failures and government policy: a model with applications to East Asia and Eastern Europe", *Journal of International Economics* 40(1-2): 1-22.

– (2002) "Trade Policy Reform as Institutional Reform", dans Hoekman, B. Mattoo, A. et English, P. (eds) *Development, Trade, and the WTO*, Washington, D.C.: Banque mondiale.

– (2004) "Industrial policy for the twenty-first century", *CEPR Discussion Paper* No. 4767, Londres: Centre for Economic Policy Research.

Rosen, A.K. (2005) "The Foreign Service and Foreign Trade: Embassies and Export Promotion", *CEPR Discussion Paper* 4953, Londres: Centre for Economic Policy Research.

Roy, M. (2005) "Audiovisual Services in the Doha Round; 'Dialogue de Sourds', the Sequel?", *Journal of World Investment & Trade* 6, No. 6.

Schluep, I. et De Gorter, H. (2000) "The Definition of Export Subsidies and the Agreement on Agriculture", document ronéotypé, Center for Agricultural and Rural Development, Department of Economics, Iowa State University (ISU), Ames, Iowa: ISU.

Schweinberger, Albert G. (2003) "Special Economic Zones in Developing and/or Transition Economies: A Policy Proposal", *Review of International Economics* 11,4: 619-629.

Scoppola, M. (2003) "Trade Distortions When the Government Supports the Exporter: A Comparison Between a State Trading Enterprise and a Private Trader", article présenté à l'occasion de la conférence internationale sur "La réforme de la politique agricole et l'OMC: dans quelle direction allons-nous", Capri, 23-26 juin 2003.

Secrétariat du GATT (1994) *Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay - Textes juridiques*, Genève: Secrétariat du GATT.

Seringhaus, F.H.R. et Botschen, G. (1991) "Cross-National Comparison of Export Promotion Services: The Views of Canadian and Austrian Companies", *Journal of International Business Studies* 22,1: 115-133.

Service de recherche du Congrès (2004) "Trends in U.S. Agricultural Export Credit Guarantee Programs and P.L. 480, Title I, FY1992-FY2002", *CRS Report for Congress* RL32278, Washington, D.C.: Service de recherche du Congrès.

Shapiro, H. et Taylor, L. (1990) "The State and industrial strategy", *World Development* 18(6): 861-878.

Shaw, D. J. et Singer, H. W. (1996) "A future food aid regime: implications of the Final Act of the Uruguay Round", *Food Policy* 21 (4/5): 447-460.

Simpson, R. (2006) "Universal Access in the Water and Sanitation Sector", document présenté à l'occasion de la 5^{ème} réunion OCDE-Banque mondiale des experts dans le domaine des services, Paris, 3-4 février.

Solanes, M. (2006) "Efficiency, Equity and Liberalization of Water Services in Buenos Aires, Argentina", document présenté à l'occasion de la 5^{ème} réunion OCDE-Banque mondiale des experts dans le domaine des services, Paris, 3-4 février.

Soludo, C. (1998) "Economic policy-making in Africa: a case study of strategic and selective industrial policies", document cadre pour une analyse comparative entre divers pays.

- Steenblik, R. (2003) "Subsidy measurement and classification: developing a common framework", Chapter 3 in *Environmentally Harmful Subsidies: Policy Issues and Challenges*, Paris: OCDE.
- Steenblik, R.P. et Coroyannakis, P. (1995) "Reform of coal policies in Western and Central Europe: implications for the environment", *Energy Policy* 23(6): 537-54.
- Steenblik, R.P. et Wigley, K.J. (1990) "Coal policies and trade barriers", *Energy Policy* 18(5): 351-69.
- Stiglitz, J. (1993) "The role of the state in financial markets", dans le compte rendu de la Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement, 1993, Washington D.C.: Banque mondiale.
- (1996) "Some lessons from the East Asian miracle", *World Bank Research Observer* 11(2): 151-177.
- Subramanian, A. et Roy, D. (2001) "Who can explain the Mauritian miracle: Meade, Romer, Sachs, or Rodrik?", *IMF Working Paper* No 01/116, Washington, D.C.: FMI.
- Swire, P. (1996) "The Race to Laxity and the Race to Undesirability: Explaining Failures in Competition Among Jurisdictions in Environmental Law", *Yale Journal on Regulation*, mars.
- Sykes, A. O. (2003) "The Economics of WTO Rules on Subsidies and Countervailing Measures", *John M. Olin Law & Economics Working Paper* No. 186, The Law School, University of Chicago.
- Thompson, W. (2001) "L'aide alimentaire dans le contexte des négociations de l'OMC sur l'agriculture", Étude préparée pour la Table ronde organisée par la FAO à Genève au sujet de la sécurité alimentaire dans le contexte des négociations de l'OMC sur l'agriculture, Genève, 30 novembre 2001. Peut être consulté à l'adresse suivante: http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/005/Y3733E/y3733e06.htm. Consulté le 02/03/2006.
- Thornton, R.A. et Thompson, P. (2001) "Learning from experience and learning from others, an exploration of learning and spillovers in wartime shipbuilding", *American Economic Review* 91(5): 1350-1368.
- Tokarick, S. (2005) "Who Bears the Cost of Agricultural Support in OECD Countries?" *The World Economy* 28, 4: 573-593.
- Trajtenberg, M. (1989) "The Welfare Analysis of Product Innovations with an Application to Computed Tomography Scanners", *Journal of Political Economy* 97: 444-479.
- Tybout, J. (2000) "Manufacturing firms in developing countries: how well do they do and why?", *Journal of Economic Literature* 38(1): 11-43.
- Valentini, L. (2005) "Environmental Quality Provision and Eco-Labeling: Some Issues", *WTO Staff Working Paper* ERSD-2005-02, Genève: OMC.
- Van Beers C. et de Moor, A. (2001) *Public Subsidies and Policy Failures: How Subsidies Distort the Natural Environment, Equity and Trade and How to Reform Them*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Veeman, M., Fulton, M. et Larue, B. (1999) "Commerce international des produits agroalimentaires: le rôle des entreprises commerciales d'État", Direction de la politique et de l'analyse économique, Publication #1998E, Ottawa, Ontario: Agriculture et agroalimentaire Canada. Peut être consulté à l'adresse suivante: http://www.agr.gc.ca/spb/rad-dra/publications/internatrd/internatrd_e.pdf. Consulté le 02/03/2006.
- Vercammen, J. (1998) "Export credit as a mechanism for price discrimination", *Canadian Journal of Economics*, 31: 279-294.
- Vousden, N. (1990) *The Economics of Trade Protection*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Water Utility Partnership (WUP) (2003) *Better Water and Sanitation for the Urban Poor: Good Practice from Sub-Saharan Africa*, Water Utility Partnership for Capacity Building: Kenya.
- Watson, R., Crawford, M. et Farley, S. (2003) "Strategic Approaches to Science and Technology in Development", *Policy Research Working Paper* 3026, Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Webb, P. (2003) "Aide alimentaire: tendances, besoins et défis au XIX^e siècle", Programme alimentaire mondial (PAM), *Occasional Paper* No. 14, Rome: PAM.

Wellenius, B. (2002) "Closing the Gap in Access to Rural Communications: Chile 1995-2002", *World Bank Discussion Paper* No. 430.

Wilson, J.D. (1996) "Capital Mobility and Environmental Standards: Is there a Theoretical Basis for a Race to the Bottom?", dans Bhagwati, J. et Hudec, R.E. (eds) *Fair Trade and Harmonization*, Vol. 1, Cambridge, Massachusetts, États-Unis et Londres, Royaume-Uni: The MIT Press.

Winters, L.A. (2000) "La politique commerciale comme politique de développement: bilan et perspectives d'une expérience semi-séculaire", document présenté à l'occasion de la Table ronde de haut niveau sur le commerce et le développement: orientations pour le XXI^e siècle, Bangkok, 12 février 2000.

Winters, L.A., McCulloch, N. et McKay, A. (2004) "Trade liberalization and poverty: the evidence so far", *Journal of Economic Literature* 42: 72-115.

Young, C. E. et Westcott, P. C. (2000) "How Decoupled is U.S. Agricultural Support for Major Crops?", *American Journal of Agricultural Economics* 82 (août): 762-767.

Zimmerman, M.B. (1982) "Learning effects and the commercialization of new energy technologies: the case of nuclear power", *Bell Journal of Economics* 13: 297-310.

NOTES TECHNIQUES

1. COMPOSITION DES GROUPEMENTS GÉOGRAPHIQUES ET AUTRES

a) Régions

Amérique du Nord: Bermudes, Canada, États-Unis d'Amérique, Mexique et territoires d'Amérique du Nord n.d.a.

Amérique du Sud, Amérique centrale et Caraïbes: Antigua-et-Barbuda, Antilles néerlandaises, Argentine, Bahamas, Barbade, Belize, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Dominique, Équateur, El Salvador, Grenade, Guatemala, Guyana, Haïti, Honduras, Jamaïque, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République bolivarienne du Venezuela, République dominicaine, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Sainte-Lucie, Suriname, Trinité-et-Tobago, Uruguay et autres pays et territoires d'Amérique du Sud, d'Amérique centrale et des Caraïbes n.d.a.

Europe: dont l'Union européenne (25): Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République slovaque, République tchèque et Slovaquie; les autres pays d'Europe, dont les autres pays d'Europe occidentale: Islande, Norvège, Suisse et Liechtenstein, et autres pays d'Europe occidentale n.d.a.; les autres pays d'Europe du Sud-Est: Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Roumanie, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine, Serbie, Monténégro et Turquie; et les territoires d'Europe n.d.a.

Communauté d'États indépendants (CEI): Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Fédération de Russie, Géorgie, Kazakhstan, Moldova, Ouzbékistan, République kirghize, Tadjikistan, Turkménistan et Ukraine.

Afrique, dont l'*Afrique du Nord*: Algérie, Égypte, Jamahiriya arabe libyenne, Maroc et Tunisie; et l'*Afrique subsaharienne* comprenant: l'*Afrique occidentale*: Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone et Togo; l'*Afrique centrale*: Burundi, Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe et Tchad; l'*Afrique orientale*: Comores, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Madagascar, Maurice, Ouganda, République-Unie de Tanzanie, Seychelles, Somalie et Soudan; et l'*Afrique australe*: Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, Swaziland, Zambie, Zimbabwe et territoires d'Afrique n.d.a.

Moyen-Orient: Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Iraq, Israël, Jordanie, Koweït, Liban, Oman, Qatar, République arabe syrienne, République islamique d'Iran, Yémen et autres pays et territoires du Moyen-Orient n.d.a.

Asie, dont l'*Asie de l'Ouest*: Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan et Sri Lanka et l'*Asie de l'Est (Océanie comprise)*: Australie; Brunéi Darussalam; Cambodge; Chine; Fidji; Région administrative spéciale de Hong Kong, Chine (Hong Kong, Chine); Îles Salomon; Indonésie; Japon; Kiribati; Macao, Chine; Malaisie; Mongolie; Myanmar; Nouvelle-Zélande; Papouasie-Nouvelle-Guinée; Philippines; République de Corée; République démocratique populaire lao; Samoa; Singapour; Territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu, Kinmen et Matsu (Taïpei chinois); Thaïlande; Tonga; Tuvalu; Vanuatu; Viet Nam et autres pays et territoires de l'Asie et du Pacifique n.d.a.

b) Accords d'intégration régionale

AELE: Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse.

ALENA: Canada, États-Unis d'Amérique et Mexique.

ANASE/AFTA: Brunéi Darussalam, Cambodge, Indonésie, Malaisie, Myanmar, Philippines, République démocratique populaire lao, Singapour, Thaïlande et Viet Nam.

ASACR/SAPTA: Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan et Sri Lanka.

CARICOM: Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Guyana, Haïti, Jamaïque, Montserrat, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Sainte-Lucie, Suriname et Trinité-et-Tobago.

CCG: Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Koweït, Oman et Qatar.

CEDEAO: Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone et Togo.

CEEAC: Angola, Burundi, Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe et Tchad.

CEMAC: Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine et Tchad.

COMESA: Angola, Burundi, Comores, Djibouti, Égypte, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Namibie, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Seychelles, Soudan, Swaziland, Zambie et Zimbabwe.

Communauté andine: Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou et République bolivarienne du Venezuela.

MCCA: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua.

MERCOSUR: Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay.

SADC: Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, République démocratique du Congo, Seychelles, Swaziland, République-Unie de Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.

UEMOA: Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo.

UE (25): Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Luxembourg, Lettonie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie et Suède.

c) Autres groupes

ACP: Afrique du Sud, Angola, Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Djibouti, Dominique, Érythrée, États fédérés de Micronésie, Éthiopie, Fidji, Gabon, Gambie, Ghana, Grenade, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Guyana, Haïti, Îles Cook, Îles Marshall, Îles Salomon, Jamaïque, Kenya, Kiribati, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Nauru, Niger, Nigéria, Nioué, Ouganda, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République dominicaine, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Sainte-Lucie, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Suriname, Swaziland, Tchad, Timor-Leste, Togo, Tonga, Trinité-et-Tobago, Tuvalu, Vanuatu, Zambie et Zimbabwe.

Pays les moins avancés: Afghanistan, Angola, Bangladesh, Bénin, Bhoutan, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cap-Vert, Comores, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Haïti, Îles Salomon, Kiribati, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Népal, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République démocratique populaire lao, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Vanuatu, Yémen et Zambie.

Six exportateurs d'Asie de l'Est: Hong Kong, Chine; Malaisie; République de Corée; Singapour; Territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu, Kinmen et Matsu (Taïpei chinois); et Thaïlande.

Les Membres de l'OMC sont souvent désignés sous le nom de "pays", bien que certains ne soient pas des pays au sens habituel du terme mais, officiellement, des "territoires douaniers". La définition des groupements géographiques ou autres, dans le présent rapport, n'implique de la part du Secrétariat aucune prise de position quant au statut d'un pays ou territoire, au tracé de ses frontières ou aux droits et obligations des Membres de l'OMC dans le cadre des Accords de l'OMC. Les couleurs, tracés de frontière, dénominations et classifications figurant dans les cartes n'impliquent, de la part de l'OMC, aucun jugement quant au statut juridique ou autre d'un territoire, ni la reconnaissance ou l'acceptation d'un tracé de frontière.

Dans le présent rapport, la région de l'Amérique du Sud, de l'Amérique centrale et des Caraïbes est désignée sous le nom d'Amérique du Sud et d'Amérique centrale; la République bolivarienne du Venezuela, la République de Corée et le territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu, Kinmen et Matsu sont désignés sous les noms de "Rép. bolivarienne du Venezuela", "Corée, République de" et "Taïpei chinois", respectivement.

PUBLICATIONS PRÉCEDENTES DU RAPPORT SUR LE COMMERCE MONDIAL

2003

Dossier spécial:

Commerce et développement

- Le rôle du commerce et de la politique commerciale dans le processus de développement
- Le Programme de Doha pour le développement

Essais thématiques:

- Quelques caractéristiques de l'évolution du commerce Sud-Sud entre 1990 et 2001
- Prix des produits primaires hors combustibles
- Accords commerciaux régionaux

2004

Dossier spécial:

Cohérence

Essais thématiques:

- Les préférences non réciproques et le système commercial multilatéral
- La libéralisation du commerce des services effectué au moyen du mouvement temporaire de personnes physiques
- Indications géographiques

2005

Dossier spécial:

Les normes commerciales et l'OMC

Essais thématiques:

- L'économie quantitative dans le règlement des différends à l'OMC
- Le commerce international des services de transport aérien: évolution récente et questions de politique
- Les délocalisations de services: évolution récente et perspectives

