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