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 Korka, Kamil Al-Said et Lassana Yougbaré. 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 groups de produits dans certains 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 certain 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 paiments 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 handises 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'accés 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'accentuer. 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 XIème 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'efficience, 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 renseignement 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 influer 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'efficience 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 des 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'efficience 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'autre 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 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 influeront 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'efficience 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'efficience 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 de 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 des 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 minimes 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.