

Distr.
GENERALE

TD/B/39(1)/3
17 juillet 1992

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DEVELOPPEMENT
Trente-neuvième session
Première partie
Genève, 28 septembre 1992
Point 6 de l'ordre du jour provisoire

POLITIQUES COMMERCIALES, AJUSTEMENT STRUCTUREL ET REFORME ECONOMIQUE :
QUESTIONS RELATIVES A L'ETABLISSEMENT DE MECANISMES NATIONAUX
TRANSPARENTS DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE PROTECTIONNISME

Rapport du secrétariat de la CNUCED

TABLE DES MATIERES

<u>Chapitre</u>	<u>Paragraphes</u>
Résumé directif	i) - xiii)
Introduction	1 - 8
I. Les arguments en faveur de la transparence sur le marché national	9 - 25
II. Exemples d'institutions	26 - 47
III. Activités analytiques d'un organisme chargé de la transparence : champ d'action possible	48 - 59
IV. Quelques caractéristiques essentielles d'un mécanisme de transparence efficace	60 - 66
V. Le rôle de l'assistance technique	67 - 71
<u>Annexe</u> Evaluation des coûts et avantages de la protection : approches possibles	

RESUME DIRECTIF

i) Encourager la mise en place, au niveau national et selon les besoins, de mécanismes transparents dans le cadre de la lutte contre le protectionnisme a été l'une des grandes décisions inscrites dans l'Engagement de Carthagène (voir TD(VIII)/Misc.4, par. 132). Il est aujourd'hui largement reconnu qu'il faut instaurer ou favoriser la transparence nationale des politiques liées au commerce, et cette nécessité a été mise en relief par de nombreuses études et analyses de l'OCDE, du GATT et de la CNUCED. En décembre 1991, le Secrétaire général de la CNUCED a également réuni un Groupe d'experts de haut niveau pour étudier la question de l'évaluation de la protection à l'échelle d'une économie.

ii) Ce programme de travail, qui a commencé dès la septième session de la CNUCED, est tout à fait conforme à l'Engagement de Carthagène qui préconisait l'établissement d'une séquence (par. 51). Le secrétariat de la CNUCED a achevé les deux premières étapes de la séquence décrite dans l'Engagement, à savoir l'identification des questions importantes et la réalisation d'un travail analytique avec le concours d'experts gouvernementaux et non gouvernementaux. Certains aspects de sa démarche semblent avoir suffisamment avancé pour que l'on puisse envisager des consultations au niveau intergouvernemental. Le présent rapport décrit l'ensemble des questions liées à l'établissement de mécanismes nationaux de transparence et expose brièvement le travail d'analyse accompli à ce jour.

iii) Les travaux consacrés à l'établissement de mécanismes nationaux de transparence ne constituent qu'une partie du programme de travail du secrétariat sur "le protectionnisme, l'ajustement structurel et la réforme des politiques commerciales". De surcroît, les discussions sur ces questions constitueront un apport important favorisant le progrès dans d'autres domaines; inversement, les travaux que le secrétariat a réalisés à ce jour dans d'autres domaines apporteront des informations importantes pour le fonctionnement des mécanismes nationaux de transparence.

iv) L'analyse qui sous-tend les initiatives en faveur d'une transparence repose largement sur la nécessité de supprimer le parti pris des politiques commerciales en faveur des branches d'activité non compétitives qui demandent une protection. Les producteurs non compétitifs à prix de revient élevés adressent au gouvernement des revendications pour éviter de devoir procéder à des reconversions. Faute d'une aide de l'Etat, ils risquent de faire faillite, et leurs travailleurs de perdre leur emploi. C'est pourquoi les uns comme les autres ont de très bonnes raisons de consacrer beaucoup de temps et d'argent à influencer les pouvoirs publics - directement ou par l'intermédiaire des médias. Cela étant, le coût réel de la protection se trouve habituellement réparti entre tous les membres de la collectivité, ne constitue une lourde charge pour aucun d'eux en particulier et se trouve parfois amplifié à mesure que le temps passe. En l'absence d'informations adéquates concernant les effets à moyen et à long terme de la protection sur la collectivité, aucune objection efficace ne se fait entendre, si bien qu'après ce débat à sens unique les gouvernements accèdent généralement aux revendications des producteurs non compétitifs. C'est pourquoi ils ont bien souvent recours à des politiques défensives et protectionnistes, ce qui permet de maintenir en activité des moyens de production inefficaces

aux dépens d'importations dont le prix de revient est moins élevé. Il est évident que les pays en développement portent un grand intérêt à cette orientation de la politique.

v) Bien que le public prenne de plus en plus conscience de ce phénomène, l'élaboration des politiques ne tient toujours pas compte à ce jour des intérêts de nombreux groupes. C'est pour remédier à cette situation qu'il a été proposé de créer des mécanismes plus transparents - sous la forme d'"organismes spéciaux chargés de la transparence" - afin de réunir des informations concernant les effets, sur l'ensemble de l'économie, de l'aide de l'Etat à l'activité économique sous toutes ses formes et de mieux faire connaître ces effets à l'ensemble de la nation. Si les mécanismes de transparence ne constituent pas une panacée contre la protection, on a constaté récemment qu'ils peuvent contribuer pour beaucoup à l'instauration d'un régime commercial plus libéral.

vi) Le rôle que ces mécanismes pourraient utilement jouer dans les pays en développement est tout à fait différent car les problèmes qui s'y posent sont différents. Contrairement aux pays développés, où les initiatives prises en matière de politique commerciale ne sont que des mises au point minutieuses, de nombreux pays en développement se lancent dans des réformes économiques essentielles. Ils sont en effet de plus en plus nombreux à avoir adopté des politiques visant à faire participer plus étroitement leur économie aux transactions internationales. Bon nombre de ces économies connaissent actuellement des distorsions multiples et importantes au niveau des prix des produits et des facteurs. Les effets de la redistribution des ressources, indispensable pour que ces économies soient compétitives, ont probablement un retentissement beaucoup plus large que les effets correspondants des politiques commerciales dans les pays développés.

vii) En conséquence, l'impact des réformes économiques sur la répartition des revenus est probablement beaucoup plus marqué dans les pays en développement. De ce fait, ceux qui se trouvent désavantagés par les réformes (c'est-à-dire ceux qui tiraient jusqu'alors profit des politiques du moment) risquent de voir augmenter leurs prix de revient à court terme. Même si les réformes procurent des avantages largement supérieurs à leurs inconvénients, elles vont se heurter à une forte opposition politique. Les gouvernements qui envisagent de procéder à des réformes relativement hardies devront mobiliser un large soutien de la part des divers secteurs de l'économie s'ils veulent réussir et obtenir l'appui durable de la population. Comme le coût dont s'assortit une réforme économique a toutes les chances d'apparaître plus vite que ses avantages, le grand public doit être convaincu que les avantages futurs vont plus que contrebalancer le coût du moment. Dans le cas contraire, les pressions politiques des adversaires de la réforme risquent de devenir insoutenables, et les réformes d'être rapportées avant même d'avoir eu une chance d'aboutir.

viii) Le chapitre II présente l'expérience acquise par des organismes chargés de la transparence dans quatre pays développés : l'Australie, le Canada, les Etats-Unis d'Amérique et la Nouvelle-Zélande. Il expose un certain nombre de leurs caractéristiques, notamment leur champ d'action, la perspective dans laquelle ils se placent pour évaluer le protectionnisme, c'est-à-dire au niveau d'une branche d'activité ou de l'ensemble de l'économie, leur degré d'indépendance politique, la possibilité qui est donnée

au grand public de suivre leur travail, et enfin leur participation ou absence de participation à l'élaboration des politiques ou à l'administration de mesures qui ressortissent à la politique commerciale. Ce tour d'horizon donne à penser que l'organisme australien actuel offre un bon exemple de mécanisme national de transparence.

ix) Le chapitre III examine la nature des activités d'analyse d'un organisme chargé de la transparence et rend compte des techniques utilisées pour évaluer les coûts et avantages de la protection pour les secteurs directement et indirectement touchés et pour l'économie dans son ensemble.

x) En se fondant sur des travaux précédents de la CNUCED et d'autres organisations internationales, sur des publications spécialisées et sur le rapport du Groupe d'experts de la CNUCED, le secrétariat estime que les mécanismes transparents devraient, pour être efficaces, avoir les caractéristiques suivantes, considérées toutes comme vitales :

- Les études relatives à la transparence devraient servir à évaluer les effets de la protection sur l'ensemble de l'économie;
- Toutes les parties touchées devraient avoir accès au processus de transparence;
- L'organisme chargé de la transparence doit être à l'abri des pressions politiques;
- Son programme de travail devrait être limité à l'établissement des faits, à l'analyse économique et à la fourniture de conseils en matière d'orientation. Sa crédibilité risque d'être sérieusement mise en cause s'il participe à l'élaboration ou à la mise en oeuvre des politiques;
- Les activités de l'organisme devraient englober des travaux préparatoires - y compris l'octroi de conseils en matière d'orientation à donner au gouvernement avant qu'il ne prenne une décision - ainsi que des études de synthèse faisant suite à l'adoption des grandes décisions;
- Les études sur la transparence devraient être réalisées de la façon la plus objective possible par des professionnels compétents appliquant des méthodes modernes d'analyse économique.

Le secrétariat estime également intéressante la recommandation du Groupe d'experts de la CNUCED tendant à ce que les études relatives à la transparence portent sur l'éventail le plus large possible de mesures de politique commerciale, y compris les mesures internes ayant une incidence sur le commerce, et en particulier les actions antidumping et antisubventions (actions en compensation). Par ailleurs, il faut examiner le protectionnisme non seulement au niveau de l'économie nationale mais aussi dans une perspective globale.

xi) L'Engagement de Carthagène préconisait également que le secrétariat de la CNUCED fournisse une assistance technique aux pays intéressés pour la création de mécanismes transparents. A ce stade, les pays "intéressés" seront probablement nombreux : tous ceux qui s'efforcent d'ouvrir davantage leur économie ou d'entreprendre des réformes économiques aboutissant à des systèmes basés sur le marché peuvent tirer parti des mécanismes transparents pour élever le niveau du débat public sur les questions de politique commerciale. Les études sur la transparence peuvent aider les décideurs à favoriser une plus grande liberté du commerce en décrivant ce qui s'est fait par d'autres pays. Une telle information pourrait aider à formuler et appliquer des politiques et à justifier auprès du grand public certaines initiatives de politique générale. Ce dernier point est particulièrement important parce que le public n'accepte généralement de nouvelles politiques que s'il comprend les réformes adoptées et les résultats escomptés, et cela peut être particulièrement utile lorsque apparaissent des possibilités ponctuelles de libéralisation du commerce.

xii) Il convient également de souligner que l'Engagement de Carthagène préconisait que le secrétariat accroisse ses activités de coopération technique en vue de consolider les capacités nationales en matière de commerce et de développement (TD(VIII)/Misc.4, par. 163). Cette assistance technique devrait porter sur la réforme de la politique commerciale et, sur demande, sur l'aide aux pays en développement devant participer au Mécanisme d'examen des politiques commerciales du GATT.

xiii) Le secrétariat de la CNUCED ayant reçu pour mandat d'encourager la mise en place de mécanismes transparents, il lui incombe d'établir des relations étroites avec les mécanismes existants afin de tirer parti de leurs conseils et de leur expérience. En fait, le Groupe d'experts de la CNUCED a recommandé que les représentants des organismes nationaux se rencontrent périodiquement afin de confronter leur expérience. Un tel réseau international de représentants d'organismes nationaux de la transparence faciliterait l'échange d'informations sur les solutions à apporter aux problèmes de méthodologie, ainsi que la mise en commun des résultats des études sur la transparence au niveau national. Ces réunions donneraient également aux organismes nationaux la possibilité de faire au secrétariat de la CNUCED des suggestions qui pourraient être utiles pour l'examen des problèmes de protectionnisme et d'ajustement structurel.

INTRODUCTION

1. Encourager la mise en place, selon les besoins, de mécanismes nationaux transparents, a été l'une des grandes décisions inscrites dans l'Engagement de Carthagène. Le paragraphe 132 de l'Engagement énonce cette décision en ces termes 1/ :

"Réaffirmant le paragraphe 105 4) de l'Acte final de sa septième session [...] selon (lequel) les gouvernements devraient, dans le cadre de leur lutte contre le protectionnisme, envisager, selon les besoins, de mettre en place au niveau national des mécanismes transparents pour évaluer les mesures demandées par des entreprises ou des secteurs, leurs conséquences sur l'économie nationale dans son ensemble et leurs répercussions sur les intérêts des pays en développement en matière d'exportation, ainsi que la nécessité de prendre des mesures rapides et concrètes à cette fin, la Conférence considère que la CNUCED devrait promouvoir la mise en place de ces mécanismes, y compris des discussions sur les caractéristiques qu'ils devraient posséder, et leur participation aux travaux des organes compétents de la CNUCED, le cas échéant. Le secrétariat devrait fournir une assistance technique aux pays intéressés pour la création de tels mécanismes."

2. Il est aujourd'hui largement reconnu qu'il faut instaurer ou favoriser la transparence nationale des politiques liées au commerce, et cette nécessité a été mise en relief par de nombreuses études et analyses. En 1983, par exemple, l'OCDE a analysé les résultats obtenus par plusieurs pays en matière d'amélioration de la transparence de l'aide publique et a proposé, aux fins de l'évaluation des mesures de politique commerciale, une liste récapitulative qui contribuerait à rationaliser les mesures de politique commerciale prises à l'échelon national et à encourager l'ajustement structurel 2/. En 1984 un groupe de personnalités éminentes constitué à l'invitation du Directeur général du GATT a recommandé que "l'élaboration de la politique commerciale [se fasse] au grand jour" et que les mesures de protection proposées soient systématiquement analysées dans le cadre d'un "bilan de la protection". Il a également suggéré que chaque pays établisse un organisme spécial qui ferait apparaître avec netteté la façon dont se répartissent dans l'ensemble de l'économie les coûts et les avantages de la protection imposée par le pays 3/.

3. Un rapport publié en 1987 par un autre groupe d'étude international a également mis en relief la nécessité de prévoir des arrangements institutionnels spéciaux pour accroître la transparence, sur le plan national, des politiques de protection. De surcroît, le rapport contenait des directives générales à appliquer et proposait que soit négocié un accord, dans le cadre des Négociations commerciales multilatérales d'Uruguay 4/, en vue de créer des organismes nationaux de transparence.

4. En 1988, la CNUCED a publié un rapport présentant un aperçu général de plusieurs mécanismes de transparence existants 5/. Par ailleurs, en décembre 1991 le Secrétaire général de la CNUCED a réuni un Groupe d'experts de haut niveau pour étudier la question de l'évaluation de la protection à l'échelle d'une économie (dénommé ci-après "Groupe d'experts de la CNUCED"). Le rapport sur cette réunion figure dans un autre document de la CNUCED 6/.

5. Ce programme de travail, qui a commencé dès la septième session de la CNUCED, est tout à fait conforme à l'Engagement de Carthagène, qui préconisait l'établissement d'une séquence (TD(VIII)/Misc.4, par. 51). Le secrétariat de la CNUCED doit donc 1) identifier les questions importantes, 2) réaliser un travail analytique de haut niveau, avec le concours d'experts gouvernementaux et non gouvernementaux, et 3) engager des consultations intergouvernementales visant à dégager des points de convergence et, s'il y a lieu, des négociations qui aboutissent à des conclusions ou des résultats qui pourraient prendre la forme d'accords, de grands principes directeurs, de recommandations

à l'intention des Etats membres, de décisions ou de résolutions.

6. S'agissant de l'ensemble actuel de questions, le secrétariat a mené à terme sa démarche initiale au titre des deux premières étapes de la séquence décrite dans l'Engagement de Carthagène. Certains aspects de sa démarche semblent avoir suffisamment avancé pour que l'on puisse envisager des consultations au niveau intergouvernemental. A mesure que ce travail progressera, cependant, de nouvelles questions apparaîtront et appelleront un nouveau travail d'analyse et s'il y a lieu, de futures consultations intergouvernementales.

7. Il convient de noter que les travaux consacrés à l'établissement de mécanismes nationaux de transparence ne constituent qu'une partie du programme de travail général du secrétariat sur "le protectionnisme, l'ajustement structurel et la réforme des politiques commerciales". De surcroît, les discussions sur ces questions constitueront un apport important d'informations propres à favoriser le progrès dans d'autres domaines. De toute évidence, les progrès réalisés sur le plan de la transparence aideront le secrétariat à s'acquitter de la tâche qui lui incombe en permanence de suivre les faits marquants en matière de politique commerciale, y compris les mesures prises par les gouvernements pour honorer leurs engagements antérieurs de mettre fin aux mesures protectionnistes et de rapporter celles qui existent. Inversement, les travaux que le secrétariat a réalisés à ce jour en matière de surveillance, y compris la tenue d'un inventaire des mesures non tarifaires, fourniront des informations importantes pour le fonctionnement des mécanismes nationaux de transparence.

8. Les chapitres qui suivent traitent de l'ensemble des questions liées aux mécanismes nationaux de transparence et exposent succinctement le travail analytique accompli à ce jour. Le chapitre I décrit la tendance des politiques commerciales à opter en faveur de la protection. En gros, ceux qui bénéficient des avantages à court terme de la protection (ou qui subissent des pertes à court terme en cas d'ouverture du commerce) sont très motivés pour exercer des pressions politiques sur les décideurs. Ce même chapitre analyse également l'impact des mécanismes de transparence pour les pays en développement, qu'il s'agisse a) d'un meilleur accès aux marchés des pays développés, ou b) d'une formulation plus efficace des politiques dans les pays en développement eux-mêmes. Le chapitre II présente l'expérience acquise par des mécanismes de transparence en place dans quatre pays développés : l'Australie, le Canada, les Etats-Unis d'Amérique et la Nouvelle-Zélande. Le chapitre III examine la nature des activités d'analyse d'un organisme chargé de la transparence et rend compte des techniques utilisées pour évaluer les coûts et avantages de la protection pour les secteurs directement et indirectement touchés et pour l'économie dans son ensemble. Le chapitre IV énumère les caractéristiques essentielles d'un mécanisme de transparence efficace. Le dernier chapitre analyse la contribution de l'assistance technique à la création de mécanismes de transparence nationaux.

Chapitre I

LES ARGUMENTS EN FAVEUR DE LA TRANSPARENCE SUR LE MARCHÉ NATIONAL

9. Les travaux d'analyse font apparaître que les initiatives en faveur de la transparence sont surtout nécessaires pour faire disparaître le parti pris des politiques commerciales en faveur des branches d'activité non compétitives qui demandent une protection. Les producteurs non compétitifs à prix de revient élevés adressent au gouvernement des revendications pour éviter de devoir procéder à des reconversions. Faute d'une aide de l'Etat ils risquent de faire faillite, et leurs travailleurs de perdre leur emploi. C'est pourquoi les uns comme les autres ont de très bonnes raisons de consacrer beaucoup de temps et d'argent à influencer les pouvoirs publics, directement ou par l'intermédiaire des médias. Ils peuvent s'assurer le concours d'organisations politiquement puissantes telles que les associations professionnelles et les syndicats ainsi que des fonctionnaires guidés par le souci de favoriser l'industrie. Les syndicats soutiennent ces revendications parce qu'ils estiment qu'une protection accrue va probablement entraîner une hausse des salaires et une amélioration de la sécurité de l'emploi dans la branche d'activité concernée. Les fonctionnaires guidés par le souci de favoriser l'industrie, qui ont pour fonction d'assurer la liaison entre l'Etat et chacun des secteurs d'activité industrielle se préoccupent avant tout des problèmes économiques et sociaux auxquels se heurte visiblement sur le court terme la branche d'activité qui demande une protection. Ils ne se préoccupent pas, ou pratiquement pas, des répercussions moins visibles qui se produisent à plus long terme dans l'ensemble de l'économie 7/.

10. Le coût réel d'une demande particulière de protection se trouve habituellement réparti entre tous les membres de la collectivité et ne constitue une lourde charge pour aucun d'eux en particulier. En l'absence d'informations adéquates concernant les effets à moyen et à long terme de la protection sur la collectivité, la presse populaire accepte telles quelles les revendications de l'industrie. De ce fait, bien que le gouvernement étudie la question, aucune objection efficace ne se fait entendre, si bien qu'après ce débat à sens unique les gouvernements accèdent généralement aux revendications des producteurs non compétitifs.

11. En bref, ce caractère unilatéral du débat sur la politique de protection, qui fait que les gouvernements ont tant de mal à résister aux revendications des branches d'activité confrontées à des problèmes, a été attribué à deux phénomènes qui s'interpénètrent l'un l'autre : a) la cohésion et la détermination des branches d'activité concernées, face à l'éparpillement et au manque d'information de la collectivité dans son ensemble, et b) la priorité donnée dans les décisions prises par le gouvernement aux secteurs ou branches d'activité plutôt qu'aux effets de la protection sur l'ensemble de l'économie.

12. La façon dont les politiques de protection sont arrêtées prend un relief particulier lorsque l'on considère l'histoire récente du commerce mondial. Depuis la création du GATT, un certain nombre de cycles de négociations ont abouti à un abaissement spectaculaire des taux de droit dans les grands pays industriels. Certes, tous les pays appliquent encore des taux relativement élevés sur au moins quelques produits sensibles à l'effet des importations

mais, de l'avis général, ces droits ne constituent pas dans les pays de l'OCDE un obstacle sérieux aux importations. De plus, les pays en développement ont eux aussi suivi récemment cet exemple, et un certain nombre d'entre eux ont réduit ou sont en train de réduire de façon spectaculaire leurs droits de douane sur une base unilatérale.

13. Malgré les avantages qu'offre la liberté du commerce, le monde est encore bien loin du libre-échange. A mesure que les taux de droits diminuaient, d'autres restrictions aux importations apparaissaient, par exemple le contingentement appliqué dans le monde entier au commerce des textiles et du vêtement. Comme la consolidation des droits, qui est de règle au GATT, a enlevé aux gouvernements certaines possibilités d'action, ces derniers ont eu recours à d'autres politiques qui ne relèvent pas de l'Accord général, par exemple les accords de limitation "volontaire" des exportations, destinés à protéger certaines branches de production qui font concurrence aux importations. Par ailleurs, on s'inquiète de plus en plus de voir que les règles commerciales du GATT sont utilisées pour protéger des entreprises individuelles contre la concurrence des importations par un large recours aux remèdes qu'offrent les actions antidumping et antisubventions.

14. Il semble donc que l'on s'achemine vers des mesures protectionnistes moins visibles, et que ceux qui en pâtissent ne s'en rendent pas compte ou n'ont pas la possibilité d'exprimer leurs préoccupations 8/. Le protectionnisme qui s'exerce sous forme de pressions dénuées de transparence donne lieu à un débat unilatéral dont l'issue dénote un parti pris très net en faveur de l'unique argumentateur. Ce débat a entraîné un renforcement des pressions exercées sur les gouvernements en faveur de l'octroi d'une protection et de subventions non seulement à tel ou tel producteur, mais aussi à des branches entières d'activités qui ont des prix de revient élevés. De ce fait, les gouvernements ont bien souvent recours à des politiques de nature défensive et protectionniste, ce qui permet de maintenir en activité des moyens de production inefficaces aux dépens d'importations dont le prix de revient est moins élevé.

15. Le préalable le plus important à la suppression des mesures de protection est probablement un ajustement structurel continu au niveau national en vue de favoriser une affectation efficace des ressources productives. Les pressions en faveur de cet ajustement se sont intensifiées et se transmettent rapidement d'un pays à l'autre en raison de l'apparition d'une économie de caractère plus global.

16. Les pays en développement portent de toute évidence un grand intérêt aux politiques d'ajustement structurel adoptées dans les pays développés à économie de marché. Les exportations de nombreuses économies en développement proviennent surtout des secteurs à forte intensité de main-d'oeuvre, textiles, chaussures et produits électroniques grand public par exemple, des secteurs à fort coefficient de ressources naturelles, tels que les industries extractives et l'agriculture, et des secteurs à forte intensité de capital parvenus à la maturité industrielle, comme les chantiers navals et l'industrie sidérurgique. Bon nombre de ces secteurs sont en déclin ou, au mieux, manquent de tonus dans les pays développés à économie de marché. Ce sont également des secteurs où l'ajustement est particulièrement difficile. Dans les secteurs à forte intensité de main-d'oeuvre, les travailleurs qui participent

à la production ont généralement une formation médiocre et des compétences limitées, de sorte que les possibilités qu'ils peuvent avoir de trouver un autre emploi sont peu nombreuses. Les ajustements sont également difficiles dans les secteurs qui exploitent essentiellement des ressources naturelles, car ils ont habituellement un rôle prédominant dans l'économie régionale à laquelle ils appartiennent. Cette prise en considération de la région pèse également d'un grand poids dans les secteurs à fort coefficient de capital. De surcroît, les travailleurs des entreprises de ces secteurs reçoivent souvent des primes de salaires qui n'existent pas dans d'autres secteurs, et les propriétaires ont de gros investissements en jeu.

17. L'ajustement structurel doit donc se faire dans une perspective positive. Les politiques structurelles et l'aide aux aménagements de structure doivent constituer un complément des forces du marché afin qu'à longue échéance la production globale, l'emploi et la prospérité soient portés à leur maximum. Une réduction plus rapide des subventions et de la protection contribuerait, en particulier, à accélérer la redistribution des ressources des secteurs en stagnation ou en déclin vers des secteurs plus efficaces et plus dynamiques de l'économie. L'aide de l'Etat aux branches d'activité à prix de revient élevés, où les pressions en faveur de l'ajustement ont peu de chances de se relâcher sur le moyen terme, faciliterait le changement. Les programmes d'ajustement s'assortissent de politiques complexes visant à redistribuer les ressources et à moderniser les installations existantes.

18. La formulation de politiques d'ajustement structurel est chose très complexe, car un ajustement efficace nécessite une étroite coordination entre le secteur public et le secteur privé. Il serait plus utile à cette fin de tirer leçon des politiques passées et présentes visant à faciliter l'adaptation au changement. Il serait possible également d'analyser d'autres données d'expérience pour déterminer si les grandes orientations sont, ou non, toujours valables, si les objectifs ont été, ou non, atteints et quels sont les instruments qui se sont révélés le plus efficaces pour faire progresser les ajustements de structure sur les marchés des produits et des facteurs.

19. Il importe aussi de mieux informer le grand public de ce que peut coûter sur le plan économique toute reticence à faire évoluer l'économie, afin que les gouvernements puissent mieux résister à ceux qui réclament des mesures protectionnistes n'allant pas dans l'intérêt de l'ensemble de la collectivité. Bien que le public prenne de plus en plus conscience de ce phénomène, l'élaboration des politiques ne tient toujours pas compte à ce jour des intérêts de nombreux groupes. La situation pourrait être différente si les enjeux étaient clairement exposés au grand jour. Cela revient à un problème d'information. Les consommateurs, les branches d'activité en aval et les contribuables (tout comme ceux qui participent au commerce d'exportation) ne se rendent pas toujours compte de ce que leur coûte la protection. De surcroît, les gouvernements manquent souvent des informations nécessaires pour évaluer les politiques proposées pour telle ou telle branche d'activité. C'est pour remédier à cette situation qu'il a été proposé de créer des mécanismes plus transparents - sous la forme d'"organismes spéciaux chargés de la transparence" - afin de réunir des informations concernant les effets, sur l'ensemble de l'économie, de l'aide de l'Etat à l'activité économique sous toutes ses formes et de mieux faire connaître ces effets à l'ensemble de la nation.

20. Si les mécanismes de transparence ne constituent pas une panacée contre la protection, on a constaté récemment qu'ils peuvent contribuer pour beaucoup à l'instauration d'un régime commercial plus libéral; l'exemple le plus notable est celui de l'Australie. De toute évidence, des mécanismes similaires aideraient à libéraliser encore les régimes commerciaux dans d'autres pays développés également. Ces mécanismes faciliteraient un débat de fond mieux informé et, partant, l'adoption de meilleures politiques.

21. Le rôle que les mécanismes de transparence pourraient utilement jouer dans les pays en développement est tout à fait différent car les problèmes qui s'y posent sont quelque peu différents. Contrairement aux pays développés où les initiatives prises en matière de politique commerciale ne sont que des mises au point minutieuses, de nombreux pays en développement se lancent dans des réformes économiques essentielles. Ils sont en effet de plus en plus nombreux à avoir adopté des politiques visant à faire participer plus étroitement leur économie aux transactions internationales. Ces changements de politique se sont souvent accompagnés d'initiatives consistant à donner plus de latitude aux forces du marché, à privatiser les entreprises d'Etat, à adopter des réglementations plus libérales à l'égard des investissements étrangers directs et à libéraliser les marchés financiers. De même, le processus de démocratisation de l'Europe centrale et orientale s'est accompagné de transformations institutionnelles de grande envergure, de changements rapides en direction de systèmes économiques basés sur le marché et d'une plus grande intégration dans l'économie mondiale. Une majorité de ces économies connaissent actuellement des distorsions multiples et importantes au niveau des prix des produits et des facteurs. De ce fait, les coûts de production de certains secteurs ne correspondent pas, et de loin, aux niveaux internationaux. La redistribution des ressources, indispensable pour que ces économies deviennent compétitives, risque d'avoir un retentissement beaucoup plus large que les effets des politiques commerciales suivies par les pays développés.

22. En conséquence, l'impact des réformes économiques sur la répartition des revenus dans ces pays est probablement beaucoup plus marqué. De ce fait, ceux qui se trouvent désavantagés par les réformes (c'est-à-dire ceux qui tiraient jusqu'alors profit des politiques du moment) risquent de voir augmenter leurs prix de revient à court terme. Même si les réformes procurent des avantages (grâce à une progression beaucoup plus rapide des revenus) largement supérieurs à leurs inconvénients, elles vont se heurter à une forte opposition politique. Les gouvernements qui envisagent de procéder à des réformes spectaculaires devront mobiliser un large soutien de la part des divers secteurs de l'économie s'ils veulent réussir.

23. Un mécanisme de transparence peut être d'un très grand secours pour un gouvernement, et cela de deux façons. D'une part, avant la mise en application des réformes, le gouvernement a besoin d'informations sur les distorsions économiques afin de formuler des politiques commerciales qui soient de nature à améliorer le fonctionnement de l'économie. D'autre part, après la mise en application des réformes, le gouvernement doit informer les citoyens de façon convaincante au sujet des avantages escomptés pour l'économie en général. Cela est indispensable pour que la population apporte un appui durable aux réformes. Comme le coût dont s'assortit une réforme économique a toutes les chances d'apparaître plus vite que ses avantages,

le grand public doit être convaincu que les avantages futurs vont plus que contrebalancer le coût du moment. Dans le cas contraire, les pressions politiques des adversaires de la réforme risquent de devenir insoutenables, et les réformes d'être rapportées avant même d'avoir eu une chance d'aboutir.

24. Le Mécanisme d'examen des politiques commerciales, créé et mis à l'essai au GATT en avril 1989, n'est pas un mécanisme national de transparence. Ce n'est pas non plus un vaste mécanisme international de transparence. Il permet certes de diffuser des informations sur les régimes de politique commerciale de chacun des pays membres, mais son objectif est de rendre plus transparentes, et de ce fait plus compréhensibles, les mesures et pratiques commerciales de chacune des parties contractantes. Il ne vise aucunement à évaluer les avantages et le coût des régimes commerciaux pour les pays eux-mêmes et pour leurs partenaires commerciaux. Bien qu'un tel mécanisme contribue à la transparence, son objectif ultime est de mieux faire respecter les règles du GATT et, partant, d'améliorer le fonctionnement du système multilatéral.

25. Le but ultime des mécanismes nationaux de transparence, ainsi qu'il est indiqué plus haut, est de produire des informations concernant les effets exercés sur l'ensemble de l'économie par la protection sous toutes ses formes et de les rendre plus compréhensibles sur le plan national. Cela dit, ces deux types différents de mécanismes de transparence se complètent l'un l'autre et aident les gouvernements à mieux saisir les répercussions, à l'échelon national et international, de tout l'ensemble de mesures de politique commerciale.

Chapitre II

EXEMPLES D'INSTITUTIONS

26. Divers types de commissions tarifaires existent dans de nombreux pays, y compris des pays en développement. En général, ces organismes sont habilités à rendre compte de l'assistance tarifaire, en prenant en considération les besoins des branches d'activité. Dans certains cas, ils ont procédé à une évaluation, au moins partielle, de certains éléments des politiques commerciales du pays en se plaçant dans la perspective de l'économie tout entière. Cinq de ces organismes seront brièvement présentés ci-après : l'Australian Industry Commission (IC), l'Economic Council of Canada (ECC - Conseil économique du Canada), le Canadian International Trade Tribunal (CITT - Tribunal canadien du commerce international), la New Zealand Economic Development Commission (EDC) et la United States International Trade Commission (USITC). L'ECC a été supprimé par décision du gouvernement en juin 1992. Dans son dernier message, le président de cet organisme a rappelé qu'au fil des ans l'ECC avait publié les résultats de recherches tout à fait inédites et proposé de grandes orientations qui avaient contribué à modeler le débat sur la politique générale à suivre. Bien que le mandat du Tribunal canadien du commerce international (CITT) porte sur les voies de recours en matière de commerce, il applique des procédures transparentes dont il sera également question. L'EDC néo-zélandaise a, pour sa part, été dissoute pendant l'été de 1989 à la suite d'une décision budgétaire et aucun autre organisme n'a pris la suite.

La Commission australienne de l'industrie 9/

27. L'enquête de l'OCDE sur les dispositifs nationaux de transparence a abouti à la conclusion que l'Australian Industry Commission (IC) était le seul organisme national recensé qui offrait des évaluations indépendantes et sans idées préconçues sur les conséquences, pour l'ensemble de l'économie, des programmes gouvernementaux d'aide à l'industrie nationale 10/. Le rôle de l'IC est fixé par un texte de loi; organe consultatif, la Commission n'a pas de rôle exécutif et ne participe pas à l'élaboration des politiques. Afin de réduire au minimum les pressions politiques dont elle pourrait faire l'objet, son président et ses membres sont nommés pour des mandats pouvant aller jusqu'à cinq ans, et ne peuvent être suspendus de leurs fonctions que sur décision du Parlement.

28. Les procédures employées par l'IC donnent au public la possibilité de se faire entendre; par ailleurs, la Commission porte normalement ses projets de rapports à la connaissance du public avant d'établir la version définitive des recommandations qu'elle adresse au gouvernement. Celui-ci a adopté pour pratique de publier les rapports finals de l'IC avant de prendre une décision de politique générale. Enfin, l'IC doit établir et publier chaque année un rapport sur les incidences qu'a, pour l'ensemble de l'économie, l'aide de l'Etat à l'industrie. Il est intéressant de noter que ces rapports en sont venus à figurer parmi les documents qui influent le plus sur les délibérations concernant la politique économique australienne.

29. Les directions données dans la législation portant création de la Commission prévoient qu'elle doit s'efforcer d'améliorer l'efficacité de l'économie en prenant en considération les intérêts des consommateurs et des utilisateurs des produits touchés par les politiques gouvernementales, ce qui permet de donner au public une idée des mesures d'aide. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'une aide temporaire - par exemple l'adoption de dispositions (antidumping ou antisubventions) prises pour lutter contre des pratiques commerciales déloyales, ou encore l'octroi de préférences commerciales aux pays en développement - l'IC a reçu pour instruction de limiter son examen aux questions de "préjudice à une branche de production nationale" plutôt que de procéder à une évaluation portant sur l'ensemble de l'économie.

30. L'IC utilise des techniques modernes d'analyse économique et porte à la connaissance du public les conséquences économiques des grandes options envisagées avant qu'une décision ne soit prise 11/. De plus, elle analyse en permanence l'ensemble des aides de l'Etat à l'industrie.

Le Conseil économique du Canada

31. Le Conseil économique du Canada (Economic Council of Canada - ECC) a été créé en 1963 comme organe consultatif indépendant en matière de politique économique; il n'a pas de rôle exécutif et ne participe pas à l'élaboration des politiques. Le Conseil a pour objectif de favoriser la réalisation d'un consensus général sur les politiques économiques souhaitables. C'est en principe l'ECC qui prend l'initiative de ses propres travaux, lesquels peuvent porter sur toute la gamme des questions de politique économique. La législation prévoit également que le Gouvernement fédéral demande au Conseil d'entreprendre des "missions particulières", mais il ne peut donner de directives quant à la nature des recommandations du Conseil.

32. Le Conseil doit publier chaque année un rapport qui contient à la fois une analyse de la situation et de la politique économiques et un examen des problèmes du moment. Ses études et travaux de recherche sont publiés dans des documents de synthèse, monographies, mémoires et documents de conférence, ainsi que dans un bulletin trimestriel. Le Conseil peut procéder à des enquêtes et publier des rapports sur toutes les questions économiques qui ont une incidence sur les résultats d'ensemble. Il fait une large place aux travaux de recherche économique à relativement long terme et il a parrainé la mise au point d'un modèle quantitatif de l'économie canadienne (le "Candide") qu'il utilise pour établir ses rapports annuels.

33. Le Conseil ne donne toutefois pas systématiquement la priorité aux questions d'aide à l'industrie ou de protection. Le plus gros de son travail se rapporte à des questions intérieures d'ordre micro-économique (par exemple le marché du travail, la productivité et l'évolution technique), à des questions macro-économiques (comme la politique monétaire et budgétaire, la balance des paiements) et à des questions sociales (telles que le logement, l'éducation, la santé et le bien-être). Il semble éprouver quelques difficultés à prendre du recul en raison des personnalités qui le composent - et qui représentent les milieux d'affaires, le monde du travail ainsi que les secteurs de l'économie et les régions - tout comme de l'obligation qui lui est faite dans ses statuts d'agir par consensus.

34. Le Gouvernement canadien a supprimé l'ECC en juin 1992. Cette décision s'inscrit dans un ensemble de compressions budgétaires visant à réduire les dépenses du Gouvernement fédéral. Il existe cependant un autre organisme gouvernemental qui traite des questions économiques ou liées au commerce, à savoir le Tribunal canadien du commerce international.

Le Tribunal canadien du commerce international

35. Le Canadian International Trade Tribunal (CITT) est un organisme parajudiciaire indépendant qui fait rapport au Parlement par l'intermédiaire du Ministre des finances. Le Tribunal, qui a commencé à fonctionner en décembre 1988, a repris toutes les fonctions en matière d'instruction et d'appel du Tariff Board, du Canadian Import Tribunal et du Textile and Clothing Board. Le but visé par le gouvernement, en intégrant ces trois institutions, était de renforcer et de simplifier les modalités mises en place au Canada pour les recours et l'instruction d'affaires d'ordre commercial.

36. Le Tribunal s'acquitte en toute indépendance et impartialité des tâches qui lui incombent légalement. Il ne fait partie d'aucune administration ni d'aucun organisme public. Le gouvernement ou le Ministre des finances peut lui demander d'instruire diverses affaires, mais ces demandes lui sont adressées publiquement et il appartient au Tribunal de décider de la suite à leur donner. La loi portant création du Tribunal canadien du commerce international dispose que les audiences doivent avoir lieu de la façon la plus informelle et la plus rapide possible. Le Tribunal peut citer des témoins à comparaître et demander aux parties de verser des pièces au dossier. Dans pratiquement tous les cas les auditions sont publiques.

37. Le Tribunal a des fonctions à la fois judiciaires et consultatives. Il agit en qualité de tribunal administratif en cas d'appel de décisions prises en matière de douane ou d'accise, ou lorsqu'il doit statuer au sujet d'un préjudice lié à une action antidumping ou antisubvention. Il fait pratiquement office de commission permanente d'enquête habilitée à effectuer des recherches, à établir les faits, à tenir des audiences publiques et à faire rapport sur toute une gamme de questions liées au commerce. Il s'agit dans ce cas d'enquêtes en rapport avec des mesures de sauvegarde à l'importation ou d'enquêtes de caractère général concernant des questions commerciales ou tarifaires.

38. Enfin, le Gouverneur en-son-Conseil peut demander au Tribunal de mener une enquête et de présenter un rapport sur toute question concernant les intérêts économiques ou commerciaux du Canada. Le Ministre des finances peut lui aussi demander au Tribunal de mener une enquête et de présenter un rapport sur toute question liée aux droits de douane, y compris celles qui pourraient concerner les droits et obligations d'ordre international du Canada. Pour mener une enquête générale, le Tribunal invite normalement les parties intéressées à présenter leurs conclusions par écrit, publie ses propres documents d'information et tient des audiences publiques afin d'établir publiquement tous les faits et opinions en rapport avec l'enquête.

La Commission du développement économique de Nouvelle-Zélande

39. L'Economic Development Commission (EDC) de Nouvelle-Zélande exerce ses activités depuis le début de 1987 : elle a remplacé pour l'essentiel l'Industries Development Commission, qui avait de son côté succédé, en 1975, au Tariff and Development Board. Ces deux organismes antérieurs étaient régis par une législation qui consacrait officiellement leur indépendance et prévoyait des procédures ouvertes au public, y compris des auditions publiques, et la publication de rapports. Toutefois, dans la pratique, ils s'efforçaient plus de déterminer le niveau et les formes d'aide nécessaires pour le développement de telle ou telle branche d'activité que de donner des avis fondés sur des considérations de prospérité nationale.

40. La création de l'EDC a fait suite à un rapport sur l'établissement d'un conseil du développement industriel, publié par un organe consultatif désigné par le gouvernement. Le conseil envisagé devait donner au gouvernement des avis concernant les encouragements à prodiguer aux branches et activités économiques les plus bénéfiques pour l'ensemble du pays.

41. Cela dit, au lieu de recommander la création d'un organisme qui sélectionnerait les "bons éléments", le rapport faisait valoir qu'il valait mieux, aux fins de la prospérité nationale, disposer d'un organisme consultatif en mesure "de mieux faire connaître et comprendre au public la politique économique de l'Etat et, partant, ... de contribuer à l'avènement d'une économie plus prospère et plus juste". Le rapport insistait également sur le fait que Conseil ne devait pas adopter une optique sectorielle ou purement financière, en considérant uniquement les bénéfices ou pertes à attendre d'une activité ou d'un projet. Il devait plutôt prendre en considération les incidences d'une proposition d'un point de vue national ou dans une large perspective communautaire 12/.

42. Le rapport recommandait qu'un président et trois membres soient désignés par un texte de loi pour des périodes pouvant aller jusqu'à cinq ans. Les membres de la Commission seraient habilités à entreprendre leurs propres enquêtes. Ils seraient encouragés, sans pour autant être obligés, à tenir des auditions publiques; ils devaient toutefois publier les rapports soumis au gouvernement. En l'occurrence, l'EDC a été créée par arrêté ministériel et non par un texte de loi, mais elle était conforme à d'autres égards aux propositions qui avaient été faites. Cela dit, ainsi qu'il est mentionné plus haut, l'EDC a été dissoute en 1989.

La Commission du commerce international des Etats-Unis

43. La United States International Trade Commission (USITC) est un organisme consultatif et d'investigation autonome qui n'a pas de rôle exécutif et qui ne participe pas à l'élaboration des politiques. La Commission comprend six membres, à raison de trois au plus pouvant appartenir au même parti politique. Les conditions de nomination et la durée du mandat des membres de la Commission dénotent une volonté de réduire au maximum les possibilités de manipulation de la part de l'exécutif (chaque membre est désigné pour neuf ans par le Président des Etats-Unis avec l'accord du Sénat; le président

de la Commission est quant à lui désigné pour deux ans par le Président des Etats-Unis. Toutefois, deux présidents successifs ne peuvent appartenir au même parti politique.). De plus, en application du Trade Act de 1974, le budget de la Commission échappe au contrôle de l'exécutif. Aucune autre agence fédérale du Gouvernement américain ne possède de telles caractéristiques.

44. L'USITC s'est vu attribuer trois grandes tâches : 1) mener des enquêtes sur les mesures prises en application de la clause de sauvegarde ou sur les pratiques commerciales déloyales (actions antidumping, actions antisubventions et actions en violation des droits de propriété intellectuelle); 2) tenir le tarif douanier des Etats-Unis et apporter des informations aux participants à des négociations commerciales; et 3) à réaliser, à la demande du Président ou du Congrès, des études sur des questions en rapport avec le commerce international (études dites "au titre de l'article 332") 13/.

45. C'est cette troisième tâche qui peut amener la Commission à analyser les répercussions, sur l'ensemble de l'économie, de questions liées à la politique commerciale. Toutefois, la portée de chaque étude effectuée "au titre de l'article 332" fait l'objet de négociations pour qu'elle soit en conformité avec l'intérêt politique de la demande particulière formulée par le Président ou le Congrès; il est rare que l'étude se rapporte à l'ensemble de l'économie. Les études en question, pour lesquelles la Commission utilise des méthodes économiques modernes, ne servent ni à justifier ni à rationaliser une position particulière. De plus toutes les parties prenantes ont généralement la possibilité de se faire entendre publiquement.

46. L'USITC n'a pas pour mission d'étudier en permanence les effets des politiques commerciales sur l'économie des Etats-Unis, ni de donner des conseils à l'exécutif ou au législatif. Par contre, le Comité du Sénat chargé des questions financières lui a récemment demandé de réaliser, au titre de l'article 332, une étude concernant les effets exercés sur l'ensemble de l'économie par les restrictions significatives aux importations américaines 14/. Les résultats de ce travail constituent une étude ponctuelle de transparence 15/.

47. En résumé, il importe de relever qu'aucun des organismes nationaux présentés plus haut ne participe à l'élaboration des politiques; tous ont une fonction consultative auprès du gouvernement. Par contre, deux de ces organismes (l'USITC et le CITT) ont des fonctions non seulement consultatives mais aussi judiciaires. Ils établissent la preuve du préjudice dans le cas d'actions antidumping ou en compensation et dans d'autres litiges. L'Australian Industry Commission ne s'est vu attribuer aucune fonction de cet ordre.

Chapitre III

ACTIVITES ANALYTIQUES D'UN ORGANISME CHARGE DE LA TRANSPARENCE : CHAMP D'ACTION POSSIBLE

48. Un organisme chargé de la transparence doit avant tout évaluer les politiques et mesures commerciales existantes et fournir des informations de nature à aider les responsables des politiques dans leur examen des décisions à prendre concernant de nouvelles initiatives en matière de politique commerciale. Ces informations devraient porter sur tous les aspects des questions à l'étude et être communiquées à toutes les parties intéressées, c'est-à-dire au public en général. Elles concerneront normalement les avantages que le pays est censé retirer d'une politique de protection, ainsi que les coûts dont s'assortit cette politique. A l'inverse, il faudrait également mettre en évidence les avantages et les coûts de politiques commerciales moins protectionnistes.

49. Le Groupe d'experts de la CNUCED a consacré beaucoup de temps à débattre de la possibilité matérielle d'évaluer les coûts et avantages de la protection et des méthodes d'estimation possibles 16/. Les membres du Groupe se sont accordés à penser qu'il existait des instruments économiques permettant d'évaluer ces coûts et avantages pour les secteurs protégés et pour l'économie dans son ensemble. Ils ont également débattu des avantages et inconvénients de diverses méthodes d'estimation, y compris les modèles d'équilibre partiel et d'équilibre général 17/. Les deux catégories de modèles avaient, à leur avis, leurs points forts et leurs faiblesses. Pour établir un bon modèle, il faut incorporer dans l'analyse économique les caractéristiques institutionnelles importantes de la politique commerciale considérée. Pour cela, les instruments d'analyse doivent être adaptables afin de pouvoir prendre en compte les divers types de questions susceptibles d'apparaître. De plus, il n'est pas possible de prendre tout simplement les instruments appliqués à un pays pour les appliquer à un autre sans procéder à des modifications appropriées. Le Groupe a également estimé que chaque pays doit disposer de moyens de modélisation qui lui soient propres. Dans la mesure où certains pays en développement n'en ont pas, une assistance technique leur serait utile. Il a été notamment suggéré, pour résoudre ce problème, que ces pays commencent par utiliser des instruments d'analyse économique relativement simples puis adoptent progressivement des méthodes de plus en plus complexes 18/. Cela vaut en particulier pour les pays en développement qui n'ont pas les données ou les connaissances techniques nécessaires pour utiliser des méthodes relativement complexes.

50. Le calcul des coûts et avantages de la protection pour les partenaires commerciaux n'est pas encore dans les attributions des mécanismes nationaux de transparence. En général, les effets nets sont négatifs pour le partenaire commercial 19/. Ce qu'il convient de déterminer, c'est l'ampleur des avantages procurés aux résidents et branches d'activité du pays qui prend une mesure de protection, au regard de l'ampleur des coûts supportés par les résidents et branches d'activité du pays qui se trouvent défavorisés par ce protectionnisme; il convient également de calculer les recettes perçues (ou les coûts supportés) par l'Etat. Un second point important est que l'on s'attache à fournir des informations qui soient utiles pour l'adoption de décisions en matière de politique commerciale. Ainsi donc, toute évaluation

sera axée sur les coûts et avantages d'une nouvelle mesure, compte tenu de la structure existante du commerce et de la protection en place. On ne cherche pas toujours à évaluer les effets exercés sur l'ensemble de l'économie par toute la série de restrictions commerciales qu'un pays applique.

51. Ces calculs font intervenir deux grandes catégories d'analyses économiques. La première fait appel à l'analyse, fondée sur un équilibre partiel, des gains reçus et pertes encourues au niveau micro-économique par ceux que concerne directement le produit faisant l'objet de la protection. Les groupes à prendre en considération sont les acheteurs et les vendeurs du produit ainsi que les acheteurs et vendeurs de produits en amont et en aval. Par exemple, une protection qui fait monter le prix de l'acier produit dans le pays portera préjudice aux facteurs de production employés dans les industries situées en aval qui utilisent de l'acier, par exemple l'industrie de l'automobile (et aussi aux acheteurs d'automobiles). De manière analogue, les facteurs de production utilisés dans une mine de charbon en amont en tireront profit. Cette méthode d'analyse met en relief les effets de la protection sur la branche d'activité elle-même et sur les branches d'activité qui lui sont étroitement liées en amont et en aval, y compris les répercussions éventuelles sur les dépenses et les recettes fiscales de l'Etat. A ce titre, elle devrait prendre en compte les effets les plus significatifs; toutefois, d'autres effets qui se font sentir sur l'ensemble de l'économie sont souvent négligés.

52. La deuxième catégorie d'analyses économiques s'appuie sur des modèles calculables d'équilibre général. Ces modèles déterminent quantitativement tous les effets, directs et indirects (en amont et en aval), des politiques protectionnistes. Ils peuvent également tenir compte d'autres considérations d'ordre macro-économique, comme par exemple, 1) le nombre de travailleurs déplacés qui sont réemployés dans d'autres branches non apparentées et 2) l'incidence des taux de change sur les importations et exportations d'autres produits. Cette méthode doit permettre d'évaluer tous les effets du protectionnisme sur l'ensemble de l'économie.

53. Les modèles d'équilibre partiel et d'équilibre général impliquent les uns et les autres des analyses comparatives statiques. Ils servent à calculer les valeurs que prendront des variables économiques importantes en cas de modification d'une politique protectionniste particulière. Une fois calculées, ces valeurs sont confrontées à celles que l'on peut observer dans la réalité pour les mêmes variables, avec les politiques protectionnistes du moment. Les différences constatées expriment les effets de la politique protectionniste à l'étude.

54. Les variables généralement analysées sont l'effet direct exercé sur la production intérieure considérée (et sur l'emploi), l'effet exercé sur les prix payés par les acheteurs nationaux pour les produits locaux et les produits importés, l'effet sur les bénéfices, l'effet sur les recettes (et dépenses) de l'Etat, etc. On calcule de façon analogue les effets indirects exercés sur les branches d'activité en amont et en aval. Il est également possible de quantifier les effets additionnels au niveau macro-économique si l'on utilise des modèles calculables d'équilibre général.

55. Ces modèles n'ont manifestement aucun caractère dynamique. Il est impossible, en les utilisant, de suivre les effets de l'évolution du protectionnisme dans le temps. Il est impossible aussi de connaître le coût transitoire de l'ajustement, par exemple les pertes de revenu des travailleurs déplacés pendant qu'ils sont à la recherche d'un autre emploi. D'autres facteurs sont généralement négligés, par exemple l'appauvrissement des travailleurs qui doivent se réinstaller dans une autre collectivité et vendent leur maison à perte parce que le marché local de l'emploi ou du logement est déprimé. Cela ne signifie pas qu'il est impossible d'étudier ces questions et d'y apporter des réponses. C'est simplement que ces questions n'entrent généralement pas dans le cadre des modèles traditionnels d'équilibre partiel et des modèles calculables d'équilibre général.

56. Une deuxième observation concerne les informations qu'il est a priori nécessaire de recueillir pour ces modèles. Il faut, pour utiliser ces méthodes d'analyse, disposer d'informations sur l'ordre de grandeur des relations économiques entre diverses variables économiques. Il est bien souvent possible de tirer les valeurs des paramètres d'études publiées par d'autres chercheurs. Il arrive, dans d'autres cas, que l'on puisse utiliser des informations qualitatives pour calculer ces valeurs. Il est parfois possible aussi de calculer les valeurs d'un paramètre économique particulier en utilisant celles d'autres paramètres économiques connus. Tout bien considéré, les valeurs utilisées dans les deux types d'analyse décrits plus haut doivent être considérées comme entachées d'erreur. Malheureusement, il n'est pas possible de quantifier cette erreur, comme cela se fait souvent, avec des estimations statistiques classiques. C'est pourquoi les chiffres que l'on obtient finalement en utilisant ces modèles ne prêtent statistiquement à aucune appréciation qualitative.

57. Une troisième méthode consisterait à procéder à une évaluation économétrique des relations entre les variables économiques importantes à analyser en utilisant une succession de données mondiales réelles. Toutefois, le modèle économétrique qui intégrerait tous les effets pour l'ensemble de l'économie serait tout aussi complexe qu'un modèle calculable d'équilibre général. Une bonne estimation des modèles ayant cette complexité pose des problèmes statistiques immenses. Comme les différentes politiques protectionnistes se heurtent à des contraintes institutionnelles différentes, il faudrait établir des modèles différents pour analyser les effets de politiques différentes. De surcroît, si la période utilisée pour estimer le modèle économétrique n'était pas représentative de celle qui est visée par l'analyse de la politique protectionniste, le modèle serait tout à fait inapplicable. Vu le coût d'estimation de ces modèles et les doutes qui subsistent au sujet de leur applicabilité, peu de chercheurs en recommanderaient l'utilisation pour des analyses portant sur l'ensemble de l'économie.

58. Les paragraphes qui précèdent se limitent aux méthodes permettant d'étudier l'effet de mesures commerciales sur le pays considéré. Cela dit, toute politique commerciale qui produit des effets dans le pays qui l'a instaurée ne peut manquer d'avoir également des répercussions sur d'autres pays. Le plus souvent, des restrictions à la liberté du commerce auront des effets économiques défavorables pour les partenaires commerciaux

du pays considéré. Ces effets défavorables pourraient, à leur tour, entraîner par ricochet d'autres effets indirects, sous l'influence tout d'abord du jeu normal des forces économiques et, en second lieu, par suite des mesures de rétorsion que pourraient prendre les pays lésés.

59. Il existe certes des méthodes d'analyse économique permettant d'étudier les répercussions de nouveaux cas de protection sur une industrie mondiale, y compris sur les secteurs directement touchés en amont et en aval, si les données nécessaires sont disponibles 20/. En général, il est matériellement possible d'étudier les répercussions, à l'échelle mondiale, de nouvelles politiques affectant des produits agricoles ou industriels. Toutefois, les données risquent d'être difficiles à réunir dans le cas d'articles manufacturés qui ont subi plusieurs ouvraisons. Cela dit, il se peut que ces études doivent se limiter dans un premier temps aux effets produits sur une branche particulière, étant donné les difficultés inhérentes à l'évaluation des effets de la protection sur la prospérité de tous les pays.

Chapitre IV

QUELQUES CARACTERISTIQUES ESSENTIELLES D'UN MECANISME DE TRANSPARENCE EFFICACE

60. La réunion du Groupe d'experts de la CNUCED sur l'évaluation de la protection à l'échelle de l'économie tout entière a discuté des caractéristiques des mécanismes transparents nationaux. Le Groupe a passé en revue les organismes de quatre pays (voir plus haut, chapitre II). De plus, il a été informé de ce qui s'était fait au Brésil, en Inde, au Maroc et au Nigéria 21/. Aucun de ces derniers pays n'a créé à ce jour de véritable organisme chargé de la transparence. Le participant brésilien a déclaré que la politique commerciale était trop influencée par les pressions protectionnistes, et que les consommateurs y contribuaient peu. En Inde, le Bureau of Industrial Cost and Prices (BICP) réalise des études sur la politique commerciale pour le gouvernement en utilisant des méthodes économiques modernes. Les rapports du BICP sont généralement confidentiels 22/. Les participants venus du Maroc et du Nigéria ont déclaré que leurs pays avaient récemment modifié leur politique commerciale, et qu'ils l'avaient l'un et l'autre confiée à un organisme : le Conseil du commerce extérieur au Maroc et le Tariff Review Board au Nigéria. Si ces organismes ne sont pas à l'abri des pressions politiques, ils peuvent bénéficier l'un et l'autre d'apports de représentants du secteur privé.

61. Après avoir étudié dans le détail les programmes et méthodes de travail des quatre institutions choisies à titre d'exemple, le Groupe d'experts a estimé de façon générale que l'Australian Industry Commission constituait un bon modèle d'organisme efficace. Aux Etats-Unis, l'International Trade Commission avait récemment terminé une étude globale sur la transparence, mais c'était là un travail ponctuel réalisé à la demande du Sénat. L'étude américaine était certes appréciée, mais le Groupe d'experts a fait observer que, contrairement au caractère ponctuel de l'enquête réalisée aux Etats-Unis, la Commission australienne avait pour mandat de réaliser en permanence des études annuelles sur les coûts et avantages des politiques et mesures commerciales, et notamment sur toute initiative nouvelle.

62. Le principal avantage qu'offrait l'Australian Industry Commission en tant que modèle d'organisme chargé de la transparence tenait, pour les membres du Groupe, à un certain nombre de caractéristiques institutionnelles. La Commission s'est vu confier la tâche permanente, consacrée par un texte de loi, d'étudier les effets de la politique commerciale sur l'ensemble de l'économie, et de publier chaque année un rapport porté à la connaissance du public. Celui-ci peut avoir accès au travail de la Commission et il est tenu au courant des conseils qu'elle donne en matière de politique générale. La Commission est largement à l'abri des pressions politiques, et son rôle consiste à mener des enquêtes et à donner au gouvernement des conseils sur les grandes orientations à suivre; elle n'a aucune autorité en matière d'élaboration des politiques.

63. L'International Trade Commission des Etats-Unis a servi à l'occasion d'organisme chargé de la transparence. Elle a réalisé des études à la demande du Président (formulée par l'intermédiaire du Représentant au commerce des Etats-Unis), de la Commission des finances du Sénat, ou de la Commission des voies et moyens de la Chambre des représentants. La portée des études

à réaliser est déterminée par négociation entre le personnel de la Commission et l'organisme qui lui adresse une demande. C'est pourquoi les études ont généralement une perspective politique. Par exemple, la portée de la récente étude de la Commission sur la transparence a été limitée de manière à exclure les coûts et avantages des mesures prises contre les pratiques commerciales déloyales (droits antidumping et droits compensateurs par exemple) 23/. Par contre, la Commission pouvait donner au public l'occasion de se faire entendre. Elle a en général la réputation de réaliser des études objectives : chargée de mener des investigations, elle n'a aucune attribution en matière d'élaboration des politiques. Son personnel se compose de professionnels qualifiés.

64. A la lumière de ces considérations et d'autres encore, le secrétariat de la CNUCED suggère que les mécanismes transparents devraient, pour être efficaces, avoir les caractéristiques suivantes, considérées toutes comme vitales :

- 1) Les études relatives à la transparence devraient servir à évaluer les effets de la protection sur l'ensemble de l'économie. Elles constitueront de la sorte une sauvegarde contre tout abus de pouvoir de la part de décideurs qui favoriseraient des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général. De même, ces études devraient proposer plusieurs programmes possibles pour aider les entreprises et les travailleurs à s'adapter à l'évolution de la concurrence.
- 2) Toutes les parties touchées devraient avoir accès au processus de transparence. Le public devrait avoir la possibilité d'y apporter sa contribution et de s'y faire entendre. Tout conseil donné au gouvernement au sujet de la politique à suivre devrait être rendu public.
- 3) L'organisme chargé de la transparence doit être à l'abri des pressions politiques. Son indépendance politique n'en serait que plus grande s'il était implanté ailleurs que dans les locaux d'un ministère responsable de l'élaboration des politiques ou d'une administration publique chargée de l'application de la réglementation commerciale.
- 4) Le programme de travail de l'organisme chargé de la transparence devrait être limité à l'établissement des faits, à l'analyse économique et à la fourniture de conseils en matière d'orientation. Sa crédibilité risquerait d'être sérieusement mise en cause s'il devait participer à l'élaboration ou à la mise en oeuvre des politiques.
- 5) Les activités de l'organisme devraient englober des travaux préparatoires - y compris l'octroi de conseils en matière d'orientation, à donner au gouvernement avant qu'il ne prennent une décision - ainsi que des études de synthèse faisant suite à l'adoption des grandes décisions. Ces études devraient avoir pour but d'améliorer les décisions futures de politique commerciale plutôt que d'évaluer la prestation des décideurs.
- 6) Les études relatives à la transparence devraient être réalisées de la façon la plus objective possible par des professionnels compétents appliquant des méthodes modernes d'analyse économique. La crédibilité de l'organisme chargé de la transparence dépendra des résultats dont il pourra se prévaloir.

65. Le Groupe d'experts de la CNUCED a abordé deux derniers points. En premier lieu, les études relatives à la transparence devraient porter sur l'éventail le plus large possible de mesures de politique commerciale, y compris les mesures internes qui ont une incidence sur le commerce, et en particulier les actions antidumping et antisubventions (actions en compensation). Ce n'est qu'en tenant compte de toutes les mesures commerciales qu'une étude peut véritablement faire apparaître les effets présents ou potentiels du secteur commercial sur l'ensemble de l'économie, qu'il s'agisse des revenus, de l'emploi ou du bien-être de tous les citoyens du pays.

66. En second lieu, les membres du groupe ont en général été d'avis qu'il fallait examiner le protectionnisme non seulement à l'échelle de l'économie nationale mais aussi dans une perspective globale. Ils ont dégagé à cet égard deux optiques globales. L'une concerne les effets préjudiciables des politiques commerciales d'un pays sur tels ou tels de ses partenaires commerciaux, en particulier les pays en développement. L'autre se rapporte aux effets des régimes généraux de politique commerciale sur la répartition internationale des gains procurés par le commerce. Certains membres du Groupe d'experts ont estimé que ces questions globales relevaient des responsabilités confiées aux organismes nationaux chargés de la transparence. D'autres ont jugé peu probable que les gouvernements des pays accordent une grande priorité à ces activités; par conséquent, si ces questions étaient mises à l'étude, elles ne seraient abordées que superficiellement. Se plaçant d'un point de vue pragmatique, certains experts ont considéré que, selon toute vraisemblance, seul un organisme mondial chargé de la transparence pourrait être en mesure d'instaurer une transparence globale.

Chapitre V

LE ROLE DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE

67. L'Engagement de Carthagène préconisait que le secrétariat de la CNUCED fournisse une assistance technique aux pays intéressés pour la création de mécanismes transparents. A ce stade, les pays "intéressés" seront probablement nombreux : ceux qui s'efforcent d'ouvrir leur économie ou d'entreprendre des réformes économiques aboutissant à des systèmes basés sur le marché peuvent tirer parti des mécanismes transparents pour élever le niveau du débat public sur les questions de politique commerciale. Les études sur la transparence peuvent aider les décideurs à favoriser une plus grande liberté du commerce faisant connaître les résultats obtenus par d'autres pays. Cette information peut se révéler précieuse lorsqu'il s'agit de formuler et appliquer des politiques et de justifier auprès du grand public certaines initiatives de politique générale. Ce dernier point est particulièrement important car le public n'accepte généralement de nouvelles politiques que s'il comprend les réformes adoptées et connaît les résultats escomptés, surtout lorsque apparaissent des possibilités ponctuelles de libéralisation du commerce.

68. Le Groupe d'experts sur l'évaluation de la protection a noté l'existence d'une relation plutôt complémentaire que conflictuelle entre les mécanismes de transparence nationaux et internationaux. Il était à son avis manifestement nécessaire d'apporter une assistance technique aux pays qui éprouvaient des difficultés à communiquer les informations demandées par le secrétaire du GATT aux fins du Mécanisme d'examen des politiques commerciales. Les examens effectués au titre de ce mécanisme sont très complets et portent sur un large éventail de mesures de politique commerciale appliquées par de nombreux ministères, dont il est nécessaire de faire la synthèse pour que chaque gouvernement puisse avoir une vue d'ensemble complète de toutes ses mesures de politique commerciale. Il convient également de souligner que l'Engagement de Carthagène préconisait (par. 163) que le secrétariat de la CNUCED accroisse ses activités de coopération technique en vue de consolider les capacités nationales en matière de commerce et de développement. Cette assistance technique devrait porter sur la réforme de la politique commerciale et, sur demande, sur l'aide aux pays en développement devant participer au Mécanisme d'examen des politiques commerciales du GATT.

69. L'assistance technique dans le domaine des mécanismes transparents a deux raisons d'être. Il est nécessaire d'une part de donner à autant de pays que possible des informations sur l'intérêt et l'importance qu'il y a à créer ces mécanismes, et d'autre part de les aider à mettre en place l'infrastructure institutionnelle nécessaire. La première fonction appelle l'organisation d'une série de séminaires aux niveaux interrégional, régional ou national, selon les besoins. La seconde, qui se rapporte à la mise en place de cadres institutionnels et à la formation, et qui constitue une suite logique de la première, peut être réalisée au moyen d'ateliers nationaux et de missions de consultation. Les gouvernements qui ont établi des mécanismes transparents ou institutions similaires peuvent apporter une contribution importante à cet égard en offrant la formation nécessaire dans leur propre capitale.

70. Tout en notant l'existence d'instruments d'analyse économique, le Groupe d'experts a recommandé que chaque pays possède ses propres moyens d'analyse et de modélisation. Les problèmes de données sont toutefois plus aigus dans de nombreux pays en développement et l'assistance technique peut contribuer pour beaucoup à doter ces pays des moyens nécessaires pour surmonter ces problèmes.

71. Considérant le mandat qui a été confié au secrétariat de la CNUCED d'encourager la mise en place de mécanismes transparents, il incombe audit secrétariat d'établir des relations étroites avec les mécanismes existants afin de tirer parti de leurs conseils et de leur expérience. En fait, le Groupe d'experts de la CNUCED a recommandé que des représentants des organismes nationaux se rencontrent périodiquement afin de mettre leur expérience en commun. Le réseau international de représentants d'organismes nationaux chargés de la transparence qui s'établirait ainsi faciliterait l'échange d'informations sur les solutions à apporter aux problèmes de méthodologie et la mise en commun des résultats des études sur la transparence au niveau national. Ces réunions donneraient également aux organismes nationaux l'occasion d'offrir au secrétariat de la CNUCED des suggestions qui pourraient lui être utiles pour réaliser son programme de travail.

Notes

1/ Un nouveau partenariat pour le développement : l'Engagement de Carthagène (TD(VIII)/Misc.4).

2/ Transparence et ajustement positif, OCDE, Paris, 1983.
D'autres rapports de l'OCDE qui montrent l'intérêt porté à cette question de la transparence nationale sont : Politiques de la concurrence et des échanges - leur interaction (1984); Coûts et avantages des mesures de protection.

3/ Voir le Rapport Leutwiler, "Politique commerciale et prospérité", GATT, 1985.

4/ Olivier Long et divers collaborateurs, Public Scrutiny of Protection: A Report on Policy Transparency and Trade Liberalization, Trade Policy Research Centre, Londres, novembre 1987.

5/ Godfrey A. Rattigan, Domestic Transparency Procedures (UNCTAD/MD/MISC.23), 22 avril 1988 (anglais seulement).

6/ UNCTAD/ITP/77, 17 janvier 1992 (anglais seulement).

7/ Long et divers collaborateurs, op. cit.

8/ La législation des Etats-Unis applicable pour la lutte contre le dumping et les subventions (droits compensateurs) n'autorise pas les administrateurs à tenir compte des intérêts des acheteurs des importations mises en cause par la procédure.

9/ L'Australian Industries Assistance Commission a reçu un nouveau mandat et a été rebaptisée Australian Industry Commission.

10/ OCDE, Transparence et ajustement positif (Paris, OCDE, 1983), p. 280.

11/ L'IC évalue les effets de l'aide à l'industrie sur les prix en utilisant la notion de "Taux effectif d'aide". Ce taux exprime l'avantage net que la protection contre les importations (ou l'octroi d'une subvention intérieure) procure au niveau des prix à une branche d'activité, compte tenu de toute autre aide ou de tout autre obstacle concernant des facteurs de production, comme par exemple les subventions dont bénéficient ces facteurs, les droits de douane frappant les facteurs de production importés et les taxes intérieures appliquées aux facteurs de production locaux. Les effets exercés sur la production et sur l'emploi sont estimés au moyen d'un vaste modèle multisectoriel de l'économie australienne connu sous le nom d'"ORANI". ORANI est un modèle calculable d'équilibre général. Diverses méthodes d'estimation sont présentées dans l'annexe.

12/ Gouvernement néo-zélandais, Report of the Steering Committee to advise on the Proposed Industrial Development Board, Government Printer, Wellington, 1986.

13/ L'USITC est autorisée à entreprendre des études de son propre chef; cependant le cas est rare.

14/ Voir "The Economic Effects of Significant U.S. Import Restraints, Phase I: Manufacturing" (USITC Publication 2222, October 1989), "The Economic Effects of Significant U.S. Import Restraints; Phase II: Agricultural Products and Natural Resources" (USITC Publication 2314, September 1990), et "The Economic Effects of Significant U.S. Import Restraints; Phase III: Services" (USITC Publication 2422, September 1991). Il importe toutefois de relever que l'USITC a reçu pour instructions de ne pas tenir compte, dans son étude, des restrictions à l'importation résultant de dispositions prises pour lutter contre des pratiques commerciales déloyales (actions antidumping, actions antisubventions et actions en violation des droits de propriété intellectuelle).

15/ Cette étude a utilisé une analyse d'équilibre partiel pour évaluer les effets directs, en amont comme en aval, de la protection sur les producteurs, les travailleurs et les consommateurs. Dans la troisième phase de l'étude, on a utilisé un modèle calculable d'équilibre général pour évaluer et mettre en évidence les effets qui viennent s'y ajouter au niveau macro-économique.

16/ Pour un examen plus détaillé, voir "Report on evaluating protection in an economy-wide perspective" (UNCTAD/ITP/77), annexe II, ainsi que l'annexe au présent document.

17/ Ces diverses méthodes sont décrites de façon plus détaillée dans le rapport de base (UNCTAD/ITP/77, annexe II, chapitre 2 et appendice I).

18/ En Australie on a commencé par calculer des "taux effectifs de protection" ("effective rates of protection" - ERP). L'ERP est un indice qui prend en compte d'une part l'aide que représente pour une branche d'activité intérieure la protection d'un produit final et d'autre part la perte de compétitivité imposée à cette branche du fait de la protection accordée à une autre branche d'activité intérieure qui l'alimente en facteurs de production intermédiaire. Avec le temps, cet indice a été élargi pour prendre en compte l'aide accordée à la branche d'activité intérieure par le biais de divers programmes de subventions ainsi que des désavantages imputables à d'autres mesures intérieures.

19/ Dans certains cas, l'effet net pour le partenaire commercial pourrait être nul. Ce sont là des cas exceptionnels qui se produisent lorsque les effets de la protection accordée par un pays pourraient être profitables à un partenaire commercial particulier, mais seulement aux dépens des autres partenaires commerciaux. Par exemple, en cas de contingentement "volontaire" des exportations une part du marché du pays importateur pourrait être réservée aux importations en provenance d'un pays exportateur non compétitif. Ou bien, des contingents d'exportation permettent aux exportateurs d'augmenter leurs prix et de bénéficier ainsi de rentes économiques émanant des consommateurs du pays qui impose les restrictions au commerce.

20/ Il faudrait naturellement connaître les mesures de rétorsion dans le détail pour pouvoir en étudier les répercussions.

21/ Des entretiens récents avec les autorités polonaises ont révélé que leur pays pourrait être lui aussi intéressé par ce type de mécanisme.

22/ Toutefois, le Gouvernement indien a récemment annoncé qu'il avait décidé de transformer cet organisme en mécanisme national de transparence.

23/ Cette conclusion n'est peut-être pas très grave dans la pratique. L'International Trade Commission a une responsabilité administrative dans les affaires de droits antidumping ou de droits compensateurs. Il est difficile pour un organe administratif de réaliser une enquête objective pour évaluer ses propres fonctions administratives.

Annexe

EVALUATION DES COUTS ET AVANTAGES DE LA PROTECTION :

APPROCHES POSSIBLES

La présente annexe donne des renseignements supplémentaires au sujet des questions de méthodologie.

1. Analyse d'équilibre partiel : produits homogènes

La mise en place d'un nouveau mécanisme de protection aura des incidences défavorables pour les consommateurs/les acheteurs du pays, mais procurera un avantage aux producteurs locaux. En outre, un droit de douane engendrera des recettes pour le gouvernement du pays qui l'applique. Si c'est à un contingentement que l'on a recours, quelqu'un en retirera une "rente", qui dépendra de la procédure administrative utilisée. Par exemple, si le contingent est administré au moyen de licences d'importation attribuées à des importateurs du pays, les rentes contingentaires reviendront à ces importateurs locaux. Si les licences accordées au titre du contingentement sont attribuées aux enchères par le gouvernement, c'est ce dernier qui bénéficiera des rentes contingentaires. S'il s'agit d'un contingent d'exportation, les rentes iront aux exportateurs étrangers.

En résumé, la protection se traduit par trois effets directs : pertes pour les consommateurs, gains pour les producteurs et recettes tarifaires ou rentes contingentaires (dénommées ci-après recettes publiques/rentes). Pour des biens ou produits absolument identiques (homogènes), le prix unique est de règle. Le prix utilisé pour calculer chacun de ces trois effets est donc le même $a/$. En dernière analyse, étant donné que les consommateurs subissent des pertes sur les biens achetés aux producteurs locaux aussi bien que sur les importations, les pertes des consommateurs seront toujours supérieures aux gains des producteurs $b/$.

Pour estimer les pertes des consommateurs, on a besoin de trois éléments d'information : 1) la valeur initiale de la consommation (VC_0); 2) l'effet exercé, en pourcentage, sur les prix (ou sur les quantités) par la restriction à l'importation (p); et 3) la mesure dans laquelle la quantité consommée est modifiée par un changement de prix (élasticité de la demande d'un produit en fonction de son prix, soit $c/$, qui est supérieure à zéro). L'estimation de la limite supérieure des pertes subies par les consommateurs est CL_u , où :

$$CL_u = p VC_0.$$

Toutefois, la hausse du prix réduira les achats des consommateurs. Si l'on tient compte de cette réaction, la perte des consommateurs (CL) devient :

$$CL = p VC_0 [1 - (p de)/2].$$

Pour estimer les gains des producteurs attribuables à la protection il nous faut deux autres séries d'informations : 1) la valeur initiale de la production intérieure (VD_0) et 2) la mesure dans laquelle la production intérieure augmentera par suite de la hausse du prix (élasticité de l'offre intérieure, soit se , qui est supérieure à zéro). L'estimation de la limite inférieure des gains des producteurs (PG_1) est

$$PG_1 = p VD_0.$$

Toutefois, la hausse du prix poussera les producteurs du pays à accroître leur production. Si l'on tient compte de cette réaction, les gains des producteurs (PG) deviennent :

$$PG = p \frac{VD}{\theta} [1 + (p_{se})/2].$$

Pour estimer les recettes publiques/rentes (R), il faut un élément d'information supplémentaire, à savoir la valeur initiale des importations (VM_0). L'estimation de la limite supérieure des recettes publiques/rentes (R) est :

$$R_u = p \frac{VM}{\theta}.$$

Toutefois, la hausse du prix qui est imputable à la protection poussera les consommateurs à préférer les produits locaux aux importations, ce qui réduira le volume des importations. Si l'on tient compte de cette réaction, l'estimation de l'effet recettes publiques/rentes est la suivante :

$$R = p \frac{VM}{\theta} [1 - (p_{se} + p_{de})/2].$$

2. Taux effectif de protection/d'assistance (ERA)

Ce taux estime l'assistance nette fournie à une branche d'activité intérieure par l'ensemble des politiques gouvernementales qui la concernent. Il s'agit à la fois des politiques intérieures (qui auraient également des effets sur le commerce international) et des mesures qui sont appliquées à la frontière. La mesure de ce taux soulève la question suivante : quel est l'effet total de l'ensemble des politiques gouvernementales sur le revenu des facteurs primaires employés dans la branche en question, c'est-à-dire sur la valeur ajoutée ? Cette mesure est la suivante :

$$ERA = (VA - VA')/VA',$$

VA étant la valeur ajoutée dans le contexte des politiques gouvernementales en vigueur, et VA' la valeur ajoutée qui existerait aux prix mondiaux (c'est-à-dire sans les mesures gouvernementales d'assistance à la branche considérée).

Les données nécessaires pour calculer ces taux effectifs de protection sont les mêmes que dans la section précédente, et il faut en outre des renseignements détaillés sur les politiques intérieures (essentiellement subventions et taxes) qui touchent une branche donnée, y compris les distorsions éventuelles affectant les prix des facteurs primaires. En outre, on a besoin des relations entrées-sorties entre la branche d'activité considérée et ses fournisseurs en amont, ainsi que de renseignements concernant les politiques intérieures et internationales qui se répercutent sur les prix des facteurs de production (composants et matériaux qu'elle utilise). D'un autre côté, il n'est pas nécessaire de connaître l'élasticité de la demande et de l'offre.

3. Analyse d'équilibre partiel : produits différenciés

Si le produit d'importation qui fait l'objet d'une restriction à l'importation se différencie du produit local concurrent, il y a en réalité deux produits (le produit importé et le produit local) dont les demandes sont liées. Une restriction à l'importation se traduira par une hausse du prix

des produits importés, ce qui entraînera des pertes pour les consommateurs. En outre, cette hausse de prix déplacera les dépenses consacrées à l'achat du produit importé vers le produit de remplacement local, c'est-à-dire que la demande du produit local qui concurrence les importations augmentera. Ce déplacement de la demande entraînera une augmentation de la production intérieure et, selon toute vraisemblance, une hausse du prix du produit local. Les producteurs locaux bénéficieront de l'accroissement de la demande et du relèvement du prix; toutefois, les consommateurs du produit local subiront une perte. Il y aura également un effet recettes publiques/rentes, ainsi qu'il en a été question dans la section 1 ci-dessus.

En résumé, la protection se traduit par trois effets directs : pertes pour le consommateur par suite de la hausse du prix des produits importés et de la hausse du prix du produit local; gains pour les producteurs par suite de l'accroissement de la demande et de la hausse du prix du produit local; et effet recettes publiques/rentes sur les importations. En ce qui concerne le produit local, le relèvement de prix qui profite aux producteurs est exactement compensé par la même hausse de prix qui touche les consommateurs; l'effet net sur la prospérité économique est égal à zéro !

Pour estimer les pertes subies par les consommateurs par suite de la hausse des prix à l'importation, il faut trois éléments d'information : la valeur initiale des importations (VM_0), l'effet exercé, en pourcentage, sur le prix des importations par la restriction à l'importation (p_m), et la mesure dans laquelle la quantité importée est modifiée par un changement de prix (élasticité de la demande d'importation, soit me , qui est supérieure à zéro). L'estimation de la limite supérieure des pertes subies par les consommateurs est CLM , ou

$$CLM = p_m VM_0 \cdot \frac{1}{me}$$

Toutefois, la hausse du prix réduira les achats des consommateurs. Si l'on tient compte de cette réaction, la perte des consommateurs qui est imputable aux importations (CLM) devient :

$$CLM = p_m VM_0 [1 - p_m me]/2.$$

Les gains que les producteurs retirent du relèvement du prix du produit local sont identiques aux pertes des consommateurs. Le transfert monétaire entre consommateurs et producteurs est plus difficile à estimer. Le principal problème vient de ce que l'effet de la protection sur le prix des importations n'est pas le même que l'effet exercé sur le prix du produit local; selon toute vraisemblance, l'effet indirect de la protection sur le prix du produit local sera beaucoup plus faible que l'effet direct de la protection sur le prix des importations. On a besoin aussi de renseignements sur la valeur initiale de la production intérieure écoulee sur le marché intérieur (VD_0),

et sur la mesure dans laquelle la production réagit devant une hausse du prix (élasticité de l'offre intérieure, soit se , qui est supérieure à zéro). L'estimation de la limite inférieure des gains des producteurs (et des pertes subies par les consommateurs) du produit local est PGD_1 (= CLD_1) :

$$PGD_1 = CLD_1 = p_d VD_0, \quad 1 \quad 1$$

p_d étant l'effet (en pourcentage) exercé par la protection sur le prix du produit local e /. La hausse du prix poussera les producteurs locaux à accroître leur production. Si l'on tient compte de cette réaction, le gain des producteurs, PGD (égal à la perte des consommateurs, CLD) s'exprime comme suit :

$$PGD = CLD = p_d \cdot V_D \left[1 + \frac{(p_d - p_e)}{2} \right].$$

On peut facilement estimer les recettes publiques/les rentes à partir des informations dont il a été question ci-dessus. L'estimation de la limite supérieure (R) est

$$R = \frac{p_u}{p_m} \cdot V_M.$$

Si l'on tient compte de la réduction des importations qui est due au mécanisme de protection, on obtient

$$R = p_m \cdot V_M \left[1 - \frac{(p_m - p_e)}{2} \right].$$

4. Effets en amont

Il paraît facile à première vue de quantifier les effets exercés en amont. L'industrie intérieure qui est protégée augmente sa production, ce qui accroît sa demande de facteurs intermédiaires venant de l'amont. Les producteurs de ces facteurs développeront leur production pour répondre à cet accroissement de la demande. L'effet ainsi exercé sur la production est généralement estimé au moyen de relations entrées-sorties (c'est-à-dire de coefficients fixes d'entrées-sorties). On estime ainsi que la branche d'activité située en amont accroît sa production dans une mesure strictement proportionnelle à l'accroissement de la production de l'industrie intérieure protégée. Cependant, toute augmentation du revenu des facteurs dans les branches situées en amont est déjà comprise dans le montant estimatif des avantages qu'obtiennent les producteurs de l'industrie protégée f /.

Si l'accroissement de la production qui intervient dans la branche située en amont se traduit par une hausse des coûts et des prix, l'industrie intérieure protégée paiera plus cher les facteurs de production intermédiaires. Cet effet est déjà incorporé dans l'élasticité de l'offre de l'industrie intérieure protégée. Toutefois, les autres acheteurs des facteurs intermédiaires produits en amont (c'est-à-dire ceux qui ne font pas partie de l'industrie intérieure protégée) subiront une perte. Par exemple, une industrie automobile protégée procurera des avantages à l'industrie sidérurgique intérieure qui se trouve en amont, au détriment des autres industries qui utilisent de l'acier local. On pourrait identifier au moyen d'un tableau entrées-sorties d'envergure nationale les acheteurs qui subissent ainsi un préjudice. A toutes fins utiles, cependant, il y a de fortes chances pour que ces effets n'aient qu'une importance secondaire. Si les acheteurs en question ont à leur actif une forte part de la demande de facteurs intermédiaires produits en amont, la part de la demande de l'industrie protégée, pour ce qui est de ces facteurs, sera faible. Il en découle que l'accroissement de la demande dû à la protection n'aura qu'un effet minime

sur le prix des facteurs produits en amont. Inversement, si l'industrie protégée a à son actif une grande partie de la demande de facteurs intermédiaires produits en amont, les acheteurs locaux qui subiront un préjudice n'occuperont qu'une petite place.

5. Effets en aval

Ceux qui, en aval, utilisent des facteurs de production intermédiaires protégés subissent la hausse du prix des facteurs importés et celle du prix des facteurs intermédiaires locaux qui concurrencent les importations $g/$. La hausse des coûts que subissent les industries situées en aval doit être répercutée sur les consommateurs sous la forme d'un relèvement des prix. Ce relèvement des prix pousse les consommateurs à orienter leurs achats vers d'autres produits, y compris des produits de remplacement importés. De ce fait, les producteurs intérieurs situés en aval verront leurs coûts augmenter et le volume de leurs ventes diminuer. Comme les consommateurs se détourneront du produit ainsi touché en aval, le producteur ne sera pas en mesure de répercuter intégralement l'augmentation des coûts sur les acheteurs sous la forme d'un relèvement des prix. L'accroissement des coûts, en pourcentage (c), sera supérieur à la hausse des prix, en pourcentage également (p). L'estimation de la limite supérieure des pertes subies par les producteurs (PDL) est

$$PDL = VD^u_0 (c-p),$$

où VD^u_0 est la valeur initiale de la production assurée par le producteur en aval. Si l'on tient compte de la réduction en pourcentage de la production (q), la perte du producteur devient

$$PDL = VD^u_0 (c-p) [1 - q/2],$$

où l'on peut estimer q sous la forme (p_{de}), le terme de étant l'élasticité de la demande du bien produit en aval. La perte des producteurs (PDL) est donc

$$PDL = VD^u_0 (c-p) [1 - (p_{de})/2].$$

L'estimation de la limite supérieure des pertes subies par les consommateurs (CLD) est

$$CLD = p^u_0 VD^u_0,$$

où VD^u_0 est la valeur initiale de la production locale qui est vendue aux consommateurs du pays. Eu égard au fait que la consommation du produit obtenu en aval fléchira à cause de la hausse du prix sur le marché, la perte des consommateurs (CLD) devient

$$CLD = p^u_d VD^u_0 [1 - (p_{de})/2],$$

le terme de étant l'élasticité de la demande.

6. Analyse d'équilibre général calculable

Les modèles d'équilibre général calculable (CGE) simulent les interactions qui s'exercent entre producteurs et consommateurs d'une économie sur les marchés de biens, services et facteurs de production primaires (travail et capital par exemple). Ces modèles tiennent explicitement compte des interactions qui s'exercent entre les différents secteurs de l'économie, ainsi que des liaisons amont/aval et de la mobilité intersectorielle des facteurs de production primaires. Y entrent également les contraintes concernant le total des dépenses et la balance des paiements, ou nombre des incidences qui affectent les niveaux des prix et les taux de change.

Ces modèles ne sont pas dynamiques; ce sont, comme les modèles d'équilibre partiel, des analyses comparatives statiques. Ils répondent à des questions comme la suivante : comment évoluerait l'économie intérieure si un ensemble de mesures protectionnistes étaient appliquées (ou éliminées) sans que soient modifiées toutes les autres politiques gouvernementales et conditions régnant à l'étranger ? La réponse n'est pas censée être une prédiction de ce qui se passerait effectivement; elle sert en fait à quantifier l'impact exercé sur l'ensemble de l'économie par une modification de la série de mesures protectionnistes étudiées. Selon la structure du modèle CGE, des mesures de l'impact sont également fournies pour des secteurs particuliers de l'économie.

Un modèle CGE typique spécifiera un certain nombre de secteurs à prendre en considération, ou de secteurs "clefs". Il s'agit des secteurs présentant un intérêt particulier, choisis en fonction de la série particulière de mesures commerciales à examiner. Le reste de l'économie nationale serait agrégé en un certain nombre de secteurs "de référence". Les ressources primaires entrent dans les secteurs de référence ou en sortent, selon l'impact exercé par l'ensemble de mesures commerciales; de ce fait les niveaux de production changent.

Pour rendre le modèle opérationnel, il faut des renseignements quantitatifs sur les flux intersectoriels, la valeur ajoutée par secteur, les courants commerciaux internationaux, et les demandes finales. Le modèle est ensuite "calibré" par rapport à une série de données de l'année de base afin que les simulations commencent à partir d'une situation qui soit conforme aux événements mondiaux réels. On applique ensuite la série de mesures commerciales à ce modèle et l'on calcule pour chaque secteur les nouvelles productions, importations, exportations et consommations. La différence entre les conditions initiales et les conditions simulées qui en résultent constitue l'impact de la série de mesures. En outre, on peut calculer un effet exercé sur la prospérité nationale par différence entre le niveau du revenu national au cours de l'année de base et le niveau que le revenu devrait atteindre pour qu'il soit possible d'acheter la production de tous les secteurs combinés, à concurrence du niveau indiqué par la simulation; cette mesure est appelée "variation équivalente".

Notes

a/ L'effet-prix est toujours le même pour les consommateurs et les producteurs. Dans le cas des recettes publiques/rentes, il sera également le même pour les petits pays, c'est-à-dire ceux dont les importations sont trop faibles pour avoir des répercussions sur les cours mondiaux. Dans le cas d'un grand pays, l'effet-prix sera plus sensible pour les recettes publiques/rentes que pour les consommateurs et les producteurs.

b/ Dans le cas des petits pays, les pertes des consommateurs sont supérieures à la somme des gains des producteurs et de l'effet recettes publiques/rentes.

c/ Cela suppose que le pays n'est pas suffisamment important sur le marché mondial pour qu'une modification des importations ait des répercussions sur le cours mondial.

d/ Cela vaut pour les petits pays.

e/ Pour quantifier l'effet ainsi exercé sur le prix il faut des renseignements sur l'élasticité de la demande du produit local en fonction de son propre prix et sur son élasticité-prix croisée.

f/ L'estimation des avantages obtenus par les producteurs de l'industrie protégée englobe : a) l'accroissement des bénéfices de cette industrie, b) le relèvement des traitements et salaires dans cette industrie, c) la hausse des prix des autres facteurs de production primaires utilisés dans cette industrie, et d) l'augmentation du revenu des facteurs (y compris les bénéfices, les traitements et les salaires) au profit de ceux qui fournissent les matières et éléments intermédiaires, c'est-à-dire les fournisseurs situés en amont.

g/ Si les facteurs intermédiaires intérieurs et importés sont absolument identiques, les deux prix le seront aussi.
