

POLITIQUE

ÉTRANGÈRE

CANADIENNE



Affaires extérieures External Affairs
Canada Canada

DÉCLARATIONS ET DISCOURS

L'interdépendance: vulnérabilité
et possibilités

La conférence Per Jacobsson
prononcée par Mme Sylvia Ostry,
ambassadeur aux négociations
commerciales multilatérales

WASHINGTON, D.C.

le 27 septembre 1987

Canada

L'interdépendance: vulnérabilité et possibilités

Monsieur le Président, Distingués invités, Mesdames et Messieurs,

C'est pour moi un grand honneur de prononcer la conférence Per Jacobsson de 1987. Suivant la suggestion qui m'a été faite dans la lettre d'invitation, je parlerai du système commercial multilatéral. En consultant la liste des conférences prononcées depuis 1964, je me suis aperçue que ce sujet n'a jamais encore été abordé. Cette omission peut être interprétée de bien des manières - j'en laisse le soin à mon auditoire - mais le fait qu'on me demande de la réparer constitue à mes yeux une nouvelle indication de l'attention croissante portée à l'interdépendance, qui va être le thème de mon exposé.

Si l'on a abusé de ce terme ces dernières années, c'est qu'il décrit un aspect essentiel du monde dans lequel nous vivons.

NOTE: Les opinions exprimées par l'auteur lui sont propres et ne représentent pas nécessairement les vues du gouvernement du Canada.

L'interdépendance a deux aspects distincts mais corrélatifs: il s'agit d'une part des liens de plus en plus étroits tissés entre l'économie des différents pays par les échanges commerciaux et financiers, et d'autre part et d'un point de vue légèrement différent, de l'interrelation complexe entre les grands facteurs exerçant une influence sur le système économique mondial, à l'heure actuelle et dans un avenir prévisible. L'interdépendance comporte des risques accrus et - les changements complexes étant habituellement compris à retardement - des incertitudes plus grandes. En fait, elle multiplie les possibilités offertes à tous, mais elle accroît également beaucoup la vulnérabilité des nations.

Je voudrais examiner ces notions dans le contexte du système commercial multilatéral et plus particulièrement de la Ronde Uruguay, qui constitue la plus importante série de négociations depuis la formation du GATT et représente sans aucun doute un tournant décisif. Mais je dois auparavant vous tracer un bref historique de la question.

Dans la déclaration faite à Punta del Este en septembre 1986 et qui a donné le coup d'envoi des nouvelles négociations, l'interdépendance était tenue pour un fait acquis et l'accent était mis sur la nécessité d'une "action concertée" en vue d'un meilleur fonctionnement du système monétaire international et d'un accroissement de l'apport de

ressources aux pays en développement. Disons sans détour que la Ronde Uruguay ne peut suffire au salut du système commercial multilatéral.

Faute d'apporter les changements voulus aux politiques, l'utilisation abusive de la politique commerciale ne pourra qu'aggraver les déséquilibres et le désordre sur le marché des changes. La politique commerciale ne peut remplacer la "macro-politique". Vous connaissez bien les effets, particulièrement marqués durant les années 1980, du régime des changes sur la structure des échanges commerciaux ainsi que sur la montée du protectionnisme. Par ailleurs, la dette des pays à revenu moyen, dont les importations se sont réduites d'un quart de 1981 à 1986, a contribué notablement au déficit commercial des États-Unis. Si l'on veut réorganiser et renforcer le système commercial multilatéral, il est nécessaire d'améliorer la surveillance multilatérale ainsi que la coordination des politiques des grandes nations industrielles; une stratégie de croissance-ajustement s'impose également pour régler le problème de la dette du tiers monde. Ces mesures, bien qu'indispensables, ne suffiront cependant pas. Je n'ai pas l'intention de vous entretenir de ces questions, qui ont été bien traitées par mes prédécesseurs, ainsi qu'à de nombreuses autres occasions.

Pourtant - et je crains que ce ne soit pas bien compris de ceux dont l'attention se porte surtout sur les conditions et les politiques globales - la notion d'"insuffisance" a autant d'importance que celle de "indispensable". En fait, des situations particulières ont constitué la principale cause des pressions protectionnistes qui se sont manifestées à l'OCDE, ainsi que de la montée du "néo-protectionnisme" depuis le début des années 1970. Le néo-protectionnisme est l'attitude de ceux qui ne peuvent ou ne veulent pas s'adapter aux transformations constantes des structures; les fluctuations brutales de l'offre et un environnement économique général difficile et instable viennent le renforcer.

La nécessité de procéder à des ajustements ne s'évanouira pas, même si l'offre ne connaissait plus de brusques variations. Je dirais même que l'économie mondiale est le champ d'une conjonction sans précédent de forces de mutation structurelle mettant en jeu les deux aspects de l'interdépendance: la vulnérabilité et les possibilités. Mais, avant de vous entretenir de cette question, j'aimerais décrire brièvement le néo-protectionnisme.

Le néo-protectionnisme

Cette expression rappelle le titre d'un article de magazine - le néo-féminisme, le nouveau style de vie, la nouvelle longueur des jupes et des robes. Mais, cette fois, il s'agit d'un concept vraiment nouveau. Il est difficile

d'évaluer l'importance du néo-protectionnisme, du fait qu'il prend la forme de mesures non tarifaires nationales ou internationales. On a déterminé de manière plausible l'incidence de mesures internationales consistant notamment en des limitations quantitatives, des restrictions volontaires des exportations et des arrangements de commercialisation ordonnée (souvent contraires aux dispositions du GATT). Selon les estimations, ces mesures auraient touché en 1980 jusqu'à 20 % des importations de produits manufacturés de l'OCDE, soit quatre fois plus qu'en 1970. Au cours de la même période, l'OCDE a en outre enregistré une augmentation marquée des subventions nationales versées à l'industrie des pays membres, la part de ces transferts dans les bénéfices d'exploitation des entreprises touchées ayant en fait doublé. Pour ce qui est de l'agriculture, le phénomène des transferts intérieurs a pris d'énormes proportions dans les pays industrialisés, ce qui a donné à ce secteur l'honneur douteux d'être cité comme exemple de politique à courte vue et de myopie économique.

Depuis 1980, le mouvement vers l'encadrement des échanges n'a pas ralenti. En fait, malgré la prétendue porosité de nombre de mesures non tarifaires, les dispositions protectionnistes les plus fréquemment adoptées durant les années 1980 ont consisté en obstacles non tarifaires, les plus susceptibles d'avoir des effets très restrictifs. Le "protectionnisme procédural" des États-Unis s'est également développé, c'est-à-dire que des mécanismes quasi judi-

ciaires ont été de plus en plus fréquemment utilisés pour décourager les importateurs ou obtenir une restriction des exportations. En outre, l'encadrement des échanges s'est étendu à de nouveaux secteurs et à d'autres nations. Les mesures protectionnistes appliquées par les pays de l'OCDE après 1980 ont principalement visé les exportations en provenance des pays membres de cette organisation, ainsi que des nouveaux pays industriels. Concrètement, toutefois, les obstacles non tarifaires frappent beaucoup plus les importations provenant des nations en développement. Ceci tient principalement à l'importance des produits agricoles, ainsi que des textiles et des vêtements, dans les exportations de ces pays.

Certaines caractéristiques des nouvelles mesures protectionnistes les rendent particulièrement menaçantes pour le système commercial multilatéral. Chez les importateurs comme chez les exportateurs, des groupes en faveur de leur maintien apparaissent sur la scène politique, étant donné les "rentes de rareté" dont elles sont source. En favorisant une réorientation des échanges, tant sur le plan géographique qu'en ce qui concerne la production, ces mesures créent des conditions favorables à leur extension. Bien qu'elles soient généralement destinées à fournir un répit permettant de procéder aux ajustements nécessaires, elles donnent rarement de bons résultats.

Leurs effets sur le système commercial multilatéral sont encore plus fâcheux. Précisément parce que ces mesures sont moins évidentes et moins faciles à comprendre que les tarifs douaniers, elles suscitent peu de réactions de la part du public tandis que le système se transforme lentement. Mais, en violant les principes de base du GATT, le néo-protectionnisme affaiblit les forces externes de résistance aux pressions internes en faveur du protectionnisme. L'autorité du GATT lui-même s'effrite. En somme, ni l'historique ni l'analyse de l'encadrement des échanges n'offrent beaucoup d'espoir d'autocorrection. Si nous voulons mettre un terme à la dégradation du système commercial multilatéral et renverser la situation, nous ne pouvons donc pas nous soustraire à la nécessité de nous donner les moyens politiques d'un ajustement structurel, à l'échelle nationale et internationale. C'est particulièrement vrai si l'on considère les mutations structurelles profondes auxquelles l'économie mondiale est actuellement en proie.

Je voudrais maintenant vous dire quelques mots des origines des mutations structurelles.

Les fortes pressions qui, depuis les années 1970, s'exercent en faveur d'un ajustement dans les pays de l'OCDE ont plusieurs sources: l'essor des nouveaux pays industriels et la concurrence croissante du Japon; l'évolution constante des technologies, particulièrement dans le domaine de l'information; les "chocs" qui ont ébranlé les marchés

des produits de base et du pétrole, ainsi que l'effondrement du système de taux de change fixes de Bretton Woods. L'adaptation structurelle, difficile dans le meilleur des cas, a été entravée par un certain nombre de mesures gouvernementales. Imposées surtout durant les années 1960 et au début des années 1970, celles-ci ont eu l'effet inattendu d'amoindrir la capacité d'ajustement, dans une mesure qui a cependant varié considérablement d'un pays à l'autre, le problème étant plus grave en Europe qu'aux États-Unis ou au Japon. Le ralentissement de la croissance dans les années 1970, ainsi que la profonde récession des années 1980, ont également constitué des obstacles à la mobilité et à l'adaptation. Durant les premières décennies de l'après-guerre, qui ont vu s'opérer une transformation industrielle de première importance, la poussée sans précédent de la croissance réelle a fait paraître presque facile le processus d'adaptation structurelle, une bonne partie des ressources nécessaires étant fournies par la marge de croissance au lieu d'être prises à un autre secteur. L'enchaînement de circonstances favorables durant cette heureuse période est bien connu: le démantèlement des obstacles protectionnistes sur les marchés des biens et des capitaux était permis par l'accroissement des investissements, des transferts de technologie et de la productivité, qu'il stimulait à son tour. Les mêmes relations existaient entre l'accélération considérable et soutenue de la croissance et l'adaptation structurelle, grâce à l'amélioration des signaux émis par l'économie

internationale. Étant donné que le néo-protectionnisme a pour effet d'empêcher les marchés de réagir avec souplesse aux clignotants des prix, la croissance économique est également entravée. Son ralentissement s'accroît de lui-même.

La montée du néo-protectionnisme, ainsi que d'autres symptômes de malaise tels que le taux élevé de chômage structurel, reflètent l'"inachèvement" de l'adaptation aux mutations structurelles des années 1970 et du début des années 1980. Malheureusement, la situation ne peut cesser d'évoluer pendant que nous nous efforçons d'y faire face.

En fait, même si les autres legs du passé - le déséquilibre extérieur brut de l'OCDE et la dette des pays en développement - sont issus des conditions générales, ils exigeront plus que des changements de politique globale de la part du monde industrialisé et des nouveaux pays industriels. Une adaptation structurelle sans précédent sera nécessaire dans les pays de l'OCDE comme dans les pays en développement. Elle est essentielle pour le maintien de la croissance mondiale et la préservation du système commercial multilatéral. La réorientation des ressources de l'économie américaine, de la consommation intérieure vers le secteur concurrent des exportations et des importations, entraînera une redistribution fondamentale de la main-d'oeuvre entre les différents secteurs et les régions. Elle exigera également des niveaux d'investissement jamais

encore atteints de la part des sources nationales et étrangères. (Il est à noter qu'au cours de ces ajustements les apports de capitaux pourraient bien éclipser les courants commerciaux; cependant, il n'existe pas encore de règles multilatérales permettant de mieux prévoir ces tendances et de régler les différends.)

Des mutations structurelles en sens contraire sont nécessaires dans les pays à compte courant et à balance commerciale excédentaires, le Japon et l'Allemagne, ainsi que dans les nouveaux pays industriels. En raison du resserrement constant des liens internationaux, cette modification des équilibres externes aura également des effets considérables sur les pays n'appartenant pas à l'OCDE. La raison en est claire: au milieu de la présente décennie, les États-Unis absorbaient plus de la moitié des exportations de l'Amérique latine et plus du tiers de celles de l'Asie de l'Est. Les pressions protectionnistes évolueront parallèlement à la situation des comptes des opérations courantes. La question qu'on se posera dans les années 1990 sera: qui héritera du déficit? Espérons que lord Lever s'est trompé en remarquant que jusqu'ici, lorsque les États-Unis s'enrhumaient, le reste du monde avait une pneumonie, mais qu'à l'avenir, si les États-Unis se rétablissent, les autres auront la grippe.

Les ministres des Finances et du Commerce, ainsi que leurs conseillers, ont beaucoup discuté de la manière dont

l'adaptation structurelle doit être réalisée dans les années à venir en dépit du déséquilibre global. Un autre événement a été moins remarqué, et on en a certainement moins tenu compte dans ce débat sur les principes. Depuis la fin des années 1970, le rythme et la nature des changements dans le domaine de l'information ont été tels qu'ils ont débouché sur une nouvelle révolution technologique, l'un des "ouragans de destruction créatrice" décrits par Schumpeter. Cette mutation globale de la technologie est peu fréquente: on en relève peut-être deux ou trois exemples au cours des 150 dernières années. Comme chaque fois qu'un nouveau "modèle techno-économique" apparaît, des modifications profondes doivent être apportées à la structure de la production industrielle et des qualifications, ainsi qu'à l'organisation de la production et à la division internationale du travail.

Cet exceptionnel concours de circonstances - les grands déséquilibres de l'économie mondiale et le début d'une nouvelle révolution technologique - est représentatif du double aspect de l'interdépendance, c'est-à-dire de l'amplification de la vulnérabilité et des possibilités. Pour ce qui est de ces dernières, la révolution de la technologie de l'information rend possible un "saut quantique" de la productivité et de la croissance globales qui pourrait faciliter la transition à une situation plus supportable en matière d'équilibres extérieurs et de dette globale. On pourrait ainsi revenir au "cercle vertueux" que

l'on aspire à retrouver. Mais cette transformation technologique dépend d'une mutation structurelle nécessaire à sa diffusion nationale et internationale, et elle amplifie les risques de freinage de l'ajustement, ce qui nous ramène à la notion de vulnérabilité. La révolution de l'information se caractérise également par une tendance à l'intégration internationale maximale de la production, des services et des marchés. Elle suscite ainsi d'autres résistances à la transformation de la division internationale du travail. Comme nous le verrons, cette question a eu une incidence notable sur le lancement de la Ronde Uruguay dont je vais maintenant vous parler.

La Ronde Uruguay

Comme je vous l'ai déjà dit, cette ronde de négociations a commencé à Punta del Este en septembre 1986. L'événement a été salué, à juste titre, comme une nouvelle preuve du renforcement de la coopération économique internationale décidé un an plus tôt à l'hôtel Plaza. Cette première rencontre avait été suivie par des réunions de la Banque et du Fonds à Séoul, au cours desquelles l'initiative Baker sur la dette avait été annoncée, ainsi que par le Sommet de Tokyo, en mai, qui avait apporté à la surveillance multilatérale la bénédiction de ses participants. Ces événements positifs avaient amélioré l'atmosphère en préparation de la nouvelle série de négociations, mais il faut admettre qu'à Punta del Este, la peur constituait une

puissante incitation à l'action; pour reprendre l'aphorisme de Coleridge, la peur rend soudainement ingénieux. Le premier matin, les ministres du Commerce rassemblés pour commencer les négociations ne se préoccupaient pas seulement des atteintes répétées, et dans une large mesure imperceptibles, portées au GATT, mais aussi des déséquilibres extérieurs, très visibles et en accroissement constant, ainsi que de la frénésie protectionniste qui s'était emparée du Congrès américain et des visions dantesques de ce que pouvait réserver l'avenir.

En cas de crise, la prise de décisions souffre d'une grave faiblesse: les délais qui, à mesure que la crise s'établit, peuvent permettre d'élever des obstacles à une solution véritable. La solution adoptée pour détourner ou mettre un terme aux tendances protectionnistes dans tous les pays a traditionnellement consisté en des négociations commerciales multilatérales, et les résultats ont généralement été positifs. Les États-Unis ont essayé de provoquer une nouvelle ronde de négociations dès la fin de 1982. Comme nous l'avons vu, les pressions et les mesures protectionnistes se sont multipliées au cours des années suivantes, sapant l'autorité du GATT et affaiblissant par conséquent la force de riposte que peuvent représenter les négociations. Pour évaluer les chances de succès de la Ronde, il importe donc de comprendre les motifs du retard avec lequel les négociations ont été entamées.

La raison ostensible en a été l'opposition du Groupe des Dix, qui rassemble des pays en développement sous l'égide du Brésil et de l'Inde et qui, se fondant en grande partie sur le droit, s'opposait à l'inclusion des prétendues nouvelles questions concernant le commerce des services, la propriété intellectuelle et les investissements. J'y reviendrai prochainement. Mais cette opposition n'aurait probablement pas empêché d'entamer des négociations si les trois grandes puissances commerciales - les États-Unis, le Japon et la Communauté européenne - avaient pu s'entendre sur une date. Le désaccord apparent entre les États-Unis et la Communauté européenne résultait dans une large mesure de la complexité politique et institutionnelle du processus de formulation de la politique commerciale de la Communauté. Des précautions et des délais sont inévitables, particulièrement lorsque les États membres ont des vues très divergentes, comme c'est le cas pour l'agriculture.

L'incidence des processus de formulation des politiques nationales sur les aspects stratégiques de la prise de décisions internationales n'a rien de nouveau. Les conditions difficiles dans lesquelles le GATT lui-même est né sont dues à l'hostilité manifestée par le Congrès américain, à la fin des années 1940, envers la Charte de l'Organisation internationale du Commerce, l'OIC. Mais ce phénomène a pris aujourd'hui une importance très différente, dans un monde où il n'y a pas d'hégémonie incontestée. Le professeur Kindleberger va au coeur de la question lorsqu'il

avance que la production de biens publics internationaux - en l'occurrence, le système libéral de commerce multilatéral - aura tendance à être insuffisante en l'absence de leadership mondial. Cette question, comme j'espère vous le montrer avant la fin de mon exposé, constitue également le point crucial de la Ronde Uruguay.

Revenons à la principale difficulté rencontrée pour le lancement des pourparlers, c'est-à-dire le désaccord au sujet de l'inclusion des "nouvelles questions", en particulier de celle des services. Selon moi, bien que le débat ait été formulé en termes de droit et de procédure, les vraies questions étaient fondamentalement d'ordre économique et politique. Il faut comprendre celles-ci, non seulement en raison de leur importance intrinsèque, mais aussi parce qu'elles illustrent l'interrelation du commerce, de la dette et du développement. Par souci de brièveté, bornons-nous au commerce des services. La question mérite qu'on s'y arrête.

Le commerce des services

Le désaccord quant au commerce des services reposait sur deux préoccupations essentielles. L'une concernait la crainte d'un compromis entre les biens et les services, c'est-à-dire la peur que les pays développés n'ouvrent pas leurs marchés aux biens brésiliens et indiens sans demander en retour à pénétrer sur le marché des services du Brésil et

de l'Inde - on pourrait même craindre qu'ils les protègent davantage. Le compromis intervenu à Punta del Este a été le suivant: la tenue de négociations dans le cadre du GATT pour ce qui est des biens, hors du GATT pour les services, mais sous le contrôle d'un comité de négociation général et durant la même période. La formule reflète un conflit non réglé.

D'un point de vue politique, on peut comprendre le refus de tout compromis, étant donné le néo-protectionnisme sévissant sur le marché des biens et la détérioration marquée de la situation de l'agriculture. Il est plus déconcertant d'un point de vue économique. Il suppose une notion statique du développement économique qui serait particulière au commerce des services, c'est-à-dire peu probable. Il est déjà clair que les nouveaux pays industriels de l'Asie de l'Est, ainsi que le Brésil et l'Inde eux-mêmes, ont des possibilités dans certaines branches de services. La crainte d'un compromis suppose également un cloisonnement rigoureux des secteurs d'activité - ressources, biens, services - qui n'existe pas à l'heure actuelle et dont la possibilité disparaîtra rapidement à l'avenir à mesure que s'efface la distinction entre les champs respectifs des industries et des secteurs. Dans tous les domaines, les services constituent des facteurs clés de la production ainsi que des compléments essentiels aux échanges commerciaux. Il serait plus approprié de parler de fusionnement que de cloisonnement.

Le deuxième souci du Groupe des Dix quant au commerce des services est plus sérieux. Il a pour origine un désaccord fondamental au sujet des rôles respectifs des gouvernements et des marchés dans le processus de développement. Selon les porte-parole du Groupe des Dix, certains secteurs clés des services - les télécommunications ou les services financiers, par exemple - constituent les "postes de commandement" de la croissance et du développement futurs, et doivent à ce titre être guidés par le gouvernement. Cette notion de l'importance cruciale du contrôle gouvernemental a été renforcée par l'idée que l'établissement de règles multilatérales en matière de services obligerait inévitablement à soulever les questions tout aussi délicates des investissements et de la protection de la propriété intellectuelle. (Il exigera également que soient étudiés les déplacements temporaires de main-d'oeuvre, question à l'égard de laquelle nombre de pays développés se sentent dans une situation politique délicate.)

Cet aspect du conflit au sujet du commerce des services ne doit pas être considéré uniquement en fonction du GATT, mais aussi dans le contexte beaucoup plus vaste de la stratégie de croissance axée sur l'ajustement. C'est ainsi, par exemple, qu'un marché des capitaux étroit et fonctionnant mal constitue un obstacle structurel de premier ordre à la restauration du crédit et à la reprise de la

croissance dans nombre de pays lourdement endettés. Chez les économistes ainsi que dans les milieux proches du Fonds et de la Banque, on s'accorde à reconnaître que des marchés financiers mieux organisés sont essentiels pour mobiliser les économies nationales, rendre plus efficaces les investissements intérieurs, trouver de nouveaux capitaux propres et rapatrier des capitaux qui avaient pris le chemin de l'étranger, ainsi que pour faciliter la conversion de la dette en prises de participation et l'adoption d'autres mesures financières. De fait, l'ancien modèle des économistes du développement - selon lequel une intervention efficace des structures financières aurait été une conséquence du développement - a été remis en question; cette intervention est maintenant considérée comme une condition préalable du développement. Cependant, cette analyse n'a en rien marqué le débat prolongé sur les services qui a eu lieu au GATT entre les responsables du commerce. Par ailleurs, il n'existe pas dans les pays en développement de stratégie coordonnée de réforme des marchés financiers à laquelle participerait le GATT en collaboration avec le Fonds et la Banque, en utilisant les possibilités offertes par les négociations sur les services de la Ronde Uruguay. Mais nous y reviendrons.

L'exemple des marchés financiers ne suffit pas à faire comprendre l'importance des interrelations dans la question des services. La majeure partie de la croissance du commerce des services, qui représente aujourd'hui plus

du cinquième du commerce mondial, a résulté de l'expansion du commerce des biens ainsi que de la croissance des investissements internationaux et des marchés financiers dans leur ensemble.

Cependant, si nous nous tournons vers le futur, il convient de considérer les services dans le contexte radicalement différent de la révolution de l'information. Celle-ci a commencé dans le secteur manufacturier par une accumulation de progrès technologiques (microélectronique, optique de fibres, technologie des communications et de l'informatique). Mais, à mesure que le passage des technologies classiques aux technologies douces s'accélère, les services deviennent rapidement l'objet du principal courant de transformation. En outre, la tendance à une intégration internationale croissante, inhérente à la révolution de l'information, devrait accroître, du moins pour quelque temps, le rôle de l'entreprise multinationale en tant que diffuseur de technologie de pointe. L'accès à ces nouvelles technologies ainsi que les flux de capitaux qui permettront pour une part notable leur transfert deviendront un élément déterminant de la croissance et du développement partout dans le monde. C'est pourquoi il sera de plus en plus coûteux et inapproprié de considérer le secteur des services stratégiques comme une "industrie naissante". Ce point revêt une importance particulière pour les pays en développement, étant donné que les nouvelles technologies permettent des économies d'énergie et de

matériaux. Les pays en développement, qui n'ont pas joué un rôle de premier plan durant les rondes de négociations antérieures, en ont souffert dans une certaine mesure. Il est donc essentiel qu'ils participent activement aux négociations actuelles. Ils risquent autrement d'avoir à le regretter.

Enfin, il ne faut pas croire que la question des services n'est litigieuse que pour les pays en développement. Partout, les services sont soumis à une réglementation gouvernementale plus ou moins étroite. Ils ont une incidence directe sur les questions délicates de la souveraineté nationale et des divergences d'opinion quant au rôle du gouvernement. Il faudra tenir compte de ces problèmes et de ces désaccords en négociant les règles multilatérales. En fin de compte, une collaboration internationale plus efficace constitue la seule façon de compenser les contraintes que l'interdépendance impose à l'action nationale.

Je voudrais maintenant, après cet assez long détour sur la route rocailleuse vers Punta, vous faire part en conclusion de certaines réflexions sur quelques questions essentielles qui seront examinées durant la Ronde, et qui concernent le renforcement du système du GATT.

Renforcement du système du GATT

En dépit - ou peut-être à cause - des circonstances économiques et politiques peu favorables qui ont précédé la réunion de Punta del Este, l'ordre du jour de la Ronde Uruguay est le plus complet et le plus ambitieux de l'histoire du GATT. Les travaux des groupes de négociation établis en janvier dernier portent sur l'ensemble des points nécessaires pour améliorer l'accès aux marchés. Pour la première fois en 40 ans, ils font une place de premier plan à l'agriculture. Ils ont pour objet les règles multilatérales en matière de droits de propriété intellectuelle et de mesures d'investissement touchant au commerce, ainsi que le commerce international des services. Ils permettront de mettre à jour et de renforcer les règles commerciales du GATT, ainsi que l'institution du GATT elle-même. En outre, ils constituent un mécanisme permettant de résister à de nouvelles mesures protectionnistes et d'éliminer progressivement celles qui existent déjà pendant le déroulement des négociations.

Toutes ces questions inscrites à l'ordre du jour sont importantes. Un grand mouvement de libéralisation constituerait pour la croissance mondiale un stimulant bienvenu. Une amélioration des règles commerciales concernant la protection temporaire des importations ou les pratiques commerciales "inéquitables" rendrait les prévisions beaucoup plus faciles et créerait donc des conditions plus favorables aux investissements. Des négociations fructueuses sur l'agriculture permettraient de

réduire les grotesques distorsions commerciales qui ont des conséquences si fâcheuses pour les consommateurs et les producteurs du monde entier. Ce point est essentiel pour des pays en développement tels que l'Argentine, dont les recettes d'exportation ont subi les effets dévastateurs de la guerre des subventions. De nombreux autres exemples pourraient être cités.

Mais je voudrais insister surtout sur les aspects systémiques clés de la Ronde. Dans la Déclaration de Punta del Este, ils sont désignés sous le nom de "fonctionnement du système du GATT" (en anglais, Functioning of the GATT System; c'était inévitable, le groupe de négociation est appelé FOGS, acronyme peu attrayant et, on l'espère, inapproprié). Si le système du GATT n'est pas fondamentalement renforcé, il est très probable qu'à long terme il continuera à s'effriter et que les acquis de la Ronde Uruguay en matière de libéralisation et de croissance se révéleront provisoires. Le problème des biens publics internationaux tient donc à l'absence de réciprocité. Ou ces biens publics seront offerts par les gouvernements collaborant activement, ou ils ne le seront pas du tout. De fait, cet aspect de la Ronde Uruguay permet de mettre à l'épreuve dans des conditions réelles l'hypothèse, aujourd'hui couramment avancée, selon laquelle les biens publics internationaux feront défaut à un monde sans chef de file incontesté.

Les deux éléments fondamentaux de la réforme et du renouveau du GATT que je souhaite vous décrire sont, tout d'abord, le resserrement des relations avec les institutions de Bretton Woods et, en second lieu, la surveillance des politiques commerciales.

Commençons par le resserrement
des relations avec le Fonds et la Banque.

Les fondateurs du GATT avaient pleinement reconnu la nécessité d'une coordination des politiques du Fonds et de l'OIC; celle-ci devait remplacer l'Accord général. Lorsque l'une des trois bases des institutions multilatérales mises en place après la guerre s'est effondrée, les vastes dispositions prises en vue de coordonner les efforts ont subi le même sort, à une exception près: la dispense prévue pour le recours à des restrictions quantitatives en cas de problème de balance des paiements nécessite des consultations avec le FMI. En fait, cette exception est un bon exemple de la nécessité d'une réforme. Les articles relatifs à la balance des paiements ont été adoptés dans un monde de taux de change fixes et en fonction d'une conception du processus d'ajustement externe abandonnée depuis longtemps par les économistes et par le Fonds lui-même.

La Ronde Uruguay constitue une occasion majeure et opportune d'adopter de nouvelles dispositions en vue d'une

coordination efficace avec les institutions de Bretton Woods. Au cours des dernières années, le problème de la dette a fait évoluer le processus de coordination entre le Fonds et la Banque; ce processus devrait être étendu au GATT.

C'est ainsi, par exemple, que la réforme de la politique commerciale constitue un élément clé de l'approche du problème de la dette inspirée par la stratégie de croissance axée sur l'ajustement, et il convient d'adopter des dispositions assurant la poursuite de la participation du GATT. (Dans l'immédiat, cette réforme pourrait être facilitée si la Ronde accordait un "crédit" particulier aux mesures adoptées en conjonction avec un programme du Fonds ou de la Banque.)

Mais cela ne suffit pas. Pour que les pays en développement donnent la priorité à des politiques d'ajustement structurel, il faut que les pays développés adoptent une approche symétrique. Ni les uns ni les autres n'ont organisé une surveillance régulière des mesures d'ajustement répondant à des situations particulières qui puisse compléter les activités du Fonds à cet égard. Si la surveillance des politiques commerciales est mise en oeuvre par suite de la Ronde Uruguay (j'examinerai bientôt cette proposition), cela exigera également une meilleure coordination des trois institutions qui constituent ensemble le régime actuel de gestion de l'interdépendance.

Enfin, le resserrement de la coordination entre le GATT et les institutions financières n'est pas seulement souhaitable par lui-même; il devrait aussi contribuer au renforcement du processus de consultation entre les ministres du Commerce et des Finances de chaque pays. La nécessité d'apporter des changements institutionnels au processus de détermination des politiques, à l'échelle nationale et internationale, ne se fait peut-être jamais autant sentir qu'en ce qui concerne la politique commerciale. C'est un point important dont doit tenir compte l'autre élément clé du fonctionnement du système du GATT, la surveillance des politiques commerciales.

Surveillance

L'affaiblissement des relations institutionnelles peut être imputé aux vices de conformation du GATT. Dans une large mesure, ce sont eux qui expliquent que la politique commerciale d'un pays membre ne fasse pas régulièrement l'objet d'analyses et d'évaluations, ce qui constituerait, à l'échelle des mesures inspirées par des situations micro-économiques particulières, une contrepartie au mandat du Fonds en matière de politique macro-économique. Les ressources insuffisantes du Secrétariat, ainsi que l'absence d'un forum où les politiques seraient examinées à l'échelon des fonctionnaires et à celui des ministres, sont des symptômes de la "constitution" imparfaite et ambiguë du GATT.

Cependant, le vieil adage "vouloir, c'est pouvoir" ne manque pas de vérité. À mesure que le néo-protectionnisme s'est développé, violant les principes de base de l'accord originel - c'est-à-dire la non-discrimination et l'utilisation du mécanisme des prix ou des tarifs - aucun pays n'a eu particulièrement intérêt à exposer sa politique commerciale nationale ou internationale à l'analyse soutenue. Cette hésitation peut avoir été renforcée du fait de la nature juridique du GATT et de la difficulté d'assurer que des discussions franches sur la politique ne débouchent pas sur un rappel des obligations légales de la partie contractante.

Parmi les éléments nécessaires à un mécanisme de surveillance efficace des politiques devraient figurer le renforcement de la capacité analytique du Secrétariat; un forum prévu pour la discussion des politiques à l'échelon des fonctionnaires et à celui des ministres; un lien avec la surveillance axée sur les règles que comporte la procédure de règlement des différends et, si possible, une plus grande transparence des procédures nationales de détermination de la politique commerciale des pays membres.

La question des changements et de l'ajustement structurels devrait être au centre des examens, pour ce qui est de l'analyse et de l'évaluation des politiques. Il n'est guère besoin de vous rappeler le caractère litigieux

de cette approche, par exemple, lorsqu'il s'agit de définir le genre de politique à examiner.

La surveillance aurait pour objet d'exercer une pression, à l'échelon des hauts fonctionnaires et à celui des ministres, en faveur de l'ajustement et de l'adaptation des politiques. Elle y parviendrait en mettant en lumière l'incidence de la politique commerciale d'un pays donné sur les résultats obtenus par celui-ci, sur les possibilités offertes aux autres pays en matière d'échanges, ainsi que sur le système commercial multilatéral dans son ensemble.

Il peut sembler que compter sur la pression des pairs revient à opposer un faible roseau aux forces poussant aux mutations structurelles dans le système commercial mondial, mais il s'agit en fait d'une contrepartie de la surveillance multilatérale prévue par le Fonds, l'OCDE ou le Groupe des Sept. Aucune de ces institutions n'offre de règle précise garantissant le caractère "automatique" de la surveillance. De même que l'effondrement du modèle macro-économique sur lequel on s'accordait après la guerre a rendu plus difficile la coordination des politiques depuis les années 1970, la nouvelle "politique commerciale stratégique" fournit aujourd'hui des arguments théoriques en faveur de formes complexes de protectionnisme. Cet affaiblissement de l'ancien modèle rendra sans doute les discussions sur la politique commerciale plus ambivalentes et moins

concluantes, mais aussi beaucoup plus réalistes que les engagements exaltants de naguère.

Une réforme de la détermination de la politique nationale des pays membres du GATT constituerait un complément précieux d'une surveillance efficace de la politique commerciale exercée dans le cadre de l'Accord général. Comme les effets négatifs des mutations structurelles sont très concentrés et leurs avantages diffus, il pourrait être possible de mobiliser les forces de résistance au protectionnisme si l'on arrivait à faire comprendre au public toute l'incidence économique des mesures protectionnistes, en d'autres termes si l'on faisait preuve de plus d'ouverture.

Le rapport du "comité des sages" mandaté par le directeur général du GATT, M. Arthur Dunkel, recommande donc un "bilan de protection" destiné à informer le public des avantages et des inconvénients des mesures de politique commerciale. Un groupe d'étude, formé récemment sous les auspices du Centre de recherche sur la politique commerciale et présidé par M. Olivier Long, propose que la réforme nationale des institutions soit incluse dans la Ronde Uruguay afin d'accroître la transparence et de réduire le caractère fragmentaire de la prise de décisions selon les différents secteurs. On pourrait y parvenir, par exemple, en négociant les objectifs d'ensemble des institutions qui donneraient la priorité à l'incidence sur l'ensemble de

l'économie nationale de toutes les formes d'aide à l'industrie.

Il faudrait définir avec précision les relations entre la surveillance axée sur la politique et la surveillance axée sur les règles liée à la fonction de règlement des différends du GATT. L'amélioration du processus de règlement des désaccords à l'intérieur du GATT constitue elle-même l'une des premières priorités de la Ronde. Il est essentiel d'améliorer les possibilités de prévision, tant dans l'intérêt des décisions d'affaires que pour des raisons de justice. Un mécanisme efficace de règlement des différends constitue pour les pays de moyenne ou de faible importance la meilleure des garanties contre une action unilatérale ou concertée des grandes puissances commerciales.

Les deux formes de surveillance devraient se renforcer mutuellement. Comme je l'ai suggéré, si l'on veut encourager des discussions franches réunissant un grand nombre de participants, il faut établir une nette distinction entre la surveillance axée sur la politique et les mécanismes juridiques du GATT. Mais distinction ne signifie pas isolement. Bien au contraire. Une surveillance efficace axée sur la politique pourrait permettre de prévoir les graves tensions commerciales, et peut-être contribuer à les empêcher. Par exemple, l'accroissement régulier du nombre de différends ayant pour

objet l'agriculture indique clairement, depuis de nombreuses années, la nécessité d'une réforme de base. Permettez-moi de citer un exemple plus récent, celui du conflit entre le Japon et les États-Unis au sujet des microplaquettes. Selon moi, il n'est pas déraisonnable de se demander s'il faut le considérer comme l'annonce d'autres différends à venir dans le secteur de la haute technologie. Analyser le problème d'un point de vue économique mettrait du moins en lumière les questions de politique pertinentes en ce qui concerne les industries caractérisées par une diminution accélérée des coûts, une obsolescence rapide et l'intervention de facteurs extérieurs. La discussion n'aboutirait sans doute pas à une réponse simple au sujet d'une règle particulière, l'action antidumping en l'occurrence. Mais elle pourrait permettre de déterminer si ce différend particulier était exceptionnel ou s'il était d'un genre pouvant se généraliser, ce qui exigerait la prise d'autres mesures.

De fait, certains experts des relations commerciales multilatérales, comme Miriam Camps et William Diebold Jr., ont proposé de faire franchir une étape supplémentaire à la relation entre les deux genres de surveillance, celle concernant la politique et celle axée sur les règles. La première, comme les exemples de l'agriculture et des microplaquettes le laissent penser,

pourrait devenir le moyen d'une mise à jour plus fréquente et d'une extension des règles, dans le cadre du forum ministériel déjà mentionné.¹

Les fondateurs du GATT ne pouvaient pas prévoir ce que serait le monde à la fin du XX^e siècle. Les rondes de négociations tenues à peu près chaque décennie ont en fait servi non seulement à libéraliser les marchés, mais aussi à mieux définir et à renforcer les règles commerciales. Ces objectifs constitueront également un point important de la Ronde Uruguay. Mais, dans les conditions actuelles de changement rapide et de tensions sans précédent que connaît l'économie internationale, l'avenir s'enveloppe d'incertitude. Ce pourrait bien être un argument en faveur de l'incorporation au système du GATT d'une disposition prévoyant des examens et des ajustements plus fréquents qui s'appuieraient sur le mécanisme de surveillance établi à l'échelon ministériel.

Conclusion

Nous avons examiné les répercussions de l'interdépendance sur le système commercial multilatéral et en particulier sur la Ronde Uruguay.

¹ The New Multilateralism, Council on Foreign Relations, New York, 1983. Voir aussi Richard Blackhurst, Strengthening GATT Surveillance of Trade-Related Policies, conférence de Bielefeld, juin 1987.

Le nouveau cycle de négociations constitue à la fois un défi et une occasion à saisir, non seulement pour les ministères du Commerce, mais aussi pour la politique d'ensemble des gouvernements. Ses résultats auront une incidence sur la croissance, les taux de change et la dette, ainsi que sur le champ d'action des ministres des Finances et des banques centrales. La réforme du GATT est importante pour le fonctionnement efficace du FMI et de la Banque mondiale, ce que ces deux institutions ont clairement indiqué durant les présentes négociations.

Le défi se pose à un moment où l'économie mondiale subit une transformation exceptionnelle. Celle-ci prend de multiples aspects: les déséquilibres globaux; la révolution de l'information; l'instabilité perturbatrice des règles de l'économie; l'émergence d'un monde multipolaire. Pour relever le défi et saisir l'occasion offerte par cette série de négociations du GATT, il sera nécessaire d'apporter des changements à la prise de décisions, à l'échelle nationale et multilatérale. Sinon, un système commercial mondial qu'aucun gouvernement n'a prévu ou souhaité se mettra en place. Les multiples pressions en faveur de l'ajustement ne se relâchent pas. Le génie est sorti de sa bouteille, et il est aveugle. Il revient aux gouvernements de faire preuve d'innovation.

040860019