

POLITIQUE

ÉTRANGÈRE

CANADIENNE



Affaires extérieures External Affairs
Canada Canada

DÉCLARATIONS ET DISCOURS

Evolution des investissements
et du commerce mondial

Discours de Mme Sylvia Ostry,
ambassadeur aux négociations
commerciales multilatérales,
au Congrès 25^e anniversaire
de l'Institut atlantique des
affaires internationales

BRUXELLES, BELGIQUE

le 20 novembre 1986

Canada

ÉVOLUTION DES INVESTISSEMENTS ET DU COMMERCE MONDIAL

Le sujet que je devais traiter sous le thème général de ce congrès - préparer son entrée dans le XXI^e siècle - était tellement vaste que j'ai dû faire un choix très difficile. Je pouvais soit brosser un tableau général de tout ce qui entoure le domaine complexe du commerce, des mouvements de capitaux et des taux de change ou choisir une de ses composantes pour en faire une analyse détaillée. De toute évidence, les deux options comportaient des risques. Aussi (en me basant sur le principe économique valable de la division du travail et après avoir pris connaissance du nom de mes interlocuteurs), ai-je choisi la deuxième option. Je me concentrerai donc sur l'évolution probable du système commercial multilatéral en faisant ressortir les aspects qui se répercutent directement ou indirectement sur les mouvements de capitaux. En procédant de cette façon, j'entends toutefois aborder quelques-unes des grandes questions afin qu'aucun de nous ne perde de vue que les relations entre les systèmes commerciaux multilatéraux et le système monétaire international constituent la grande toile de fond par rapport à laquelle doivent être évaluées les questions plus particulières que je me propose de vous exposer. Je m'attends à ce que bon nombre de ces relations croisées soient soulevées également lors de notre plénière.

Les négociations d'Uruguay

Le meilleur point de départ à un examen de l'évolution future du commerce mondial est la réunion des parties contractuelles du GATT

tenue en septembre dernier à Punta Del Este, qui a donné le coup d'envoi des négociations d'Uruguay sur le commerce multilatéral : ces négociations avaient pour but d'établir les règles multilatérales qui permettraient de s'acheminer vers le régime commercial du XXI^e siècle. Il est clair que personne ne peut encore en ce moment répondre avec quelque assurance que ce soit à la question sur les débouchés probables des négociations. Une évaluation du procédé et de l'issue de Punta nous permet au moins de faire ressortir les dimensions-clés de la question et devrait nous guider partiellement vers une politique pertinente.

Il est important de comprendre que la mise en scène économique et politique de la réunion de Punta n'aurait pu être moins favorable. Le nouveau protectionnisme des années 1970 n'a pas cessé d'éroder le système commercial multilatéral; il s'agit ici de mesures intérieures ou frontalières non tarifaires découlant d'une résistance persistante à la restructuration. Cependant, au cours des années 1980, le nouveau protectionnisme a été alimenté par un virus encore plus virulent - les pressions émanant des déséquilibres flagrants qui ne cessent de s'amplifier dans l'économie mondiale.

On peut illustrer ces déséquilibres de nombreuses façons mais le régime actuel et prévu de la balance des comptes courants ne saurait mieux traduire leur manifestation sur le plan international, bien que ce schéma soit lui-même le résultat des politiques

macro-économiques et des taux de change pratiqués entre les grands pays membres de l'OCDE. En ce qui touche la menace du protectionnisme, on s'est attaché, jusqu'à tout récemment, presque exclusivement au déficit américain et à la diminution de la compétitivité des Etats-Unis par suite de la hausse considérable de la valeur du dollar. Toutefois, depuis le rajustement substantiel des taux de change amorcé au début de 1985, le débat politique a commencé à porter sur les questions de la "maintenabilité" de la tendance actuelle et à venir, c'est-à-dire sur le risque d'une "interruption" majeure du développement économique des pays du monde (par exemple une crise des taux de change; une attaque massive sur le système commercial; une récession mondiale abrupte) et donc sur les programmes appropriés que les principaux pays peuvent mettre en oeuvre pour assurer une diminution méthodique des déséquilibres pour le moyen terme, tout en minimisant les effets néfastes sur la croissance mondiale.

Comme vous le savez bien, ce débat demeure sans réponse et je n'ai pas l'intention de le poursuivre ici. Toutefois, il est une chose qui nous concerne directement aujourd'hui : à cause de la persistance des déséquilibres et de l'ampleur qu'ils prendront à un moment donné, les Etats-Unis se retrouveront avec un excédent commercial. Comme le faisait remarquer Martin Feldstein, "l'inévitabilité de ce revirement commercial... ne repose pas sur des décisions politiques à venir"(1) mais il est évident que le moment, la

nature et l'ampleur de ce phénomène en dépendent. Concernant l'avenir du système commercial mondial, il faudra se rappeler, lorsque viendra le moment de se doter d'une structure plus acceptable du compte des opérations courantes, que la menace principale de la pression protectionniste sera inévitablement transférée des Etats-Unis vers les pays déficitaires des années 1990.

Voilà pour le paysage économique. Sur le plan politique, la toile de fond à la réunion de Punta était peut-être encore moins favorable. La furie protectionniste du Congrès américain, dangereuse en elle-même, a fait ressortir un problème plus fondamental - l'érosion rapide de l'aide accordée au multilatéralisme par les Etats-Unis. Sans le rôle prépondérant des Etats-Unis, personne n'est prêt à assumer le poste de gardien du système commercial. En fait, comme je l'ai mentionné, lorsqu'on sait que d'ici peu de temps la pression protectionniste émanant des déséquilibres de la balance courante passera des Etats-Unis à ses principaux partenaires commerciaux, est-il vraisemblable de croire que les pays ayant un engagement plus ambivalent (moins "idéologique") à l'égard d'un système de libre-échange imiteront la résistance farouche que l'administration américaine a affichée jusqu'ici à l'adoption de mesures protectionnistes plus générales?

Malgré cette perspective de plus en plus claire et décourageante, les Etats-Unis n'avaient pas réussi à déclencher de

nouvelles négociations dans le cadre du GATT après quatre années de vigoureux efforts. Pendant cette période, les Etats-Unis ont visiblement transformé leur rôle de chef en celui de demandeur, et cela a influé sur l'issue de Punta et pourrait bien se répercuter sur les négociations elles-mêmes.

Comme j'ai pu l'observer, le long délai qui a précédé les négociations aura eu notamment pour effet de laisser croître dangereusement la furie protectionniste aux Etats-Unis. Toujours pour la même raison, il était devenu amplement évident à tous au milieu du mois de septembre 1986 qu'à moins de progrès soutenus vers une meilleure collaboration internationale sur les politiques macro-économiques, il allait devenir fort difficile de mener à bien des négociations. Ainsi, les participants à la réunion de Punta sont très bien convenus qu'une amélioration s'imposait sur les deux fronts - une commande de taille mais réaliste.

Il y a deux façons d'évaluer l'impact de cette sombre toile de fond sur l'issue de Punta et sur les perspectives des négociations. On pourrait prétendre que, ceteris paribus, plus les négociations retardent, plus le risque d'échec est grand à cause de l'accumulation des pressions protectionnistes et des déséquilibres mondiaux qui viendront les alimenter. Par ailleurs, on pourrait soutenir la thèse du Dr Johnson en matière de prise de décision, selon laquelle la peur d'être pendu dans la matinée ne peut donner à

l'esprit plus merveilleux point de concentration. A la lumière de ces faits, le retard aura été bénéfique en obligeant les participants à s'entendre.

Je suis portée à adopter la première solution, mais c'est probablement plus par goût que par choix objectif. Ce qu'il est essentiel de souligner, c'est que le moment du déclenchement ne représentait pas un élément stratégique de la politique commerciale des États-Unis ni d'ailleurs de l'une ou l'autre des grandes nations commerçantes.

Lorsqu'on examine en rétrospective la période écoulée depuis novembre 1982 (la dernière rencontre des ministres du GATT), on serait plutôt porté à croire que la date des négociations a été fixée en grande partie aux termes du processus décisionnaire de la Communauté européenne, avec toute la complexité politique et institutionnelle qu'on lui connaît. La raison apparente du retard - l'opposition (sur des motifs juridiques) d'un petit groupe de pays en développement, dirigés par le Brésil et l'Inde, à l'inclusion des prétendues nouvelles questions de services, de propriété intellectuelle et d'investissements - n'aurait pu en toute vraisemblance empêcher une négociation de ces sujets (par exemple sur la base conditionnelle de l'adoption d'un code à l'égard des nations les plus favorisées lors de négociations de Tokyo) si la communauté européenne avait fixé une date antérieure. Les divisions entre les États membres au sujet de

l'agriculture et de certains aspects de la question des services ont nécessité une méthode soignée, prudente et inévitablement assez longue de formulation des politiques. Il se peut aussi qu'une différence plus fondamentale soit à la base du conflit qui sépare les pays transatlantiques sur la question de la stratégie - le Weltanschauung fondamentalement différent qui empêche l'Europe et une Amérique impatiente, bouillante et active d'en arriver à un accord prudent et sceptique.

Ces différences d'ordre historique et culturel ne sont évidemment pas nouvelles. Leur importance, dans un monde où brille par son absence une hégémonie non contestée, s'éloigne beaucoup de ce qu'elle était dans le passé. De plus, ces différences sont amplifiées par la nature du troisième "bloc" de pays développés - c'est-à-dire le Japon - dont la principale stratégie à l'égard des négociations commerciales multilatérales au cours des dernières années a consisté à soutenir la position des Etats-Unis tout en essayant de contenir les tensions bilatérales montantes avec les Etats-Unis et, de plus en plus énergiquement, la communauté européenne - en d'autres mots, à ne pas trop se mouiller. Le long chemin menant à Punta - et dans une certaine mesure également à son issue - reflétait la nature du partage des forces ainsi que l'interdépendance des pays dans le monde d'aujourd'hui.

Permettez-moi maintenant de passer de la toile de fond à l'issue de la réunion de Punta - c'est-à-dire des "mauvaises nouvelles" aux "bonnes nouvelles". La déclaration ministérielle annonçant le début des négociations d'Uruguay présentait un ordre du jour des négociations multilatérales les plus complètes et les plus ambitieuses jamais vues dans l'histoire du GATT. En premier lieu, je vais vous énumérer brièvement les principaux points de la déclaration avant d'examiner la question évidente que vous devez vous poser en ce moment : "Comment - par quel procédé - un terrain si stérile a-t-il pu produire une moisson si abondante?" La réponse à cette question, c'est-à-dire une évaluation du procédé mis en oeuvre pour atteindre l'unanimité à Punta, permet au moins de poser un premier jugement sur les perspectives des négociations.

Comme je l'ai dit, l'ordre du jour et les modalités des négociations d'Uruguay n'ont jamais été si ambitieux et complets. Par exemple, la déclaration :

- raffermi énormément l'engagement non traditionnel relatif au statu quo et à l'élimination progressive des restrictions non seulement par des mesures détaillées mais, ce qui est plus important encore, par la mise en oeuvre d'un mécanisme multilatéral de surveillance qui doit être établi par le Comité des négociations commerciales;

- comprend, pour la première fois depuis l'établissement du GATT, des objectifs particuliers pour la négociation du secteur agricole, qui englobent non seulement une pénétration des marchés mais aussi l'application de règles de conduite multilatérales visant l'utilisation de toutes les subventions directes et indirectes et les autres mesures qui faussent le commerce;

- précise le lien entre une nouvelle clause de sauvegarde (ou importation d'urgence) et de restructuration, y compris un mécanisme pour ce qui pourrait devenir une surveillance multilatérale régularisée des politiques commerciales et autres de chaque pays. L'issue des négociations sur ce point à l'ordre du jour déterminera l'ampleur et la nature futures des échanges réglementés ou du nouveau protectionnisme;

- comprend toutes les "nouvelles questions" : propriété intellectuelle; mesures concernant les investissements liées au commerce et - par une manipulation des procédures si chère aux habitués du GATT - le commerce des services (un sujet sur lequel je reviendrai);

- précise, outre le procédé nouveau et amélioré de surveillance, une série de mesures de renforcement des structures institutionnelles et d'élaboration de règles

visant à renforcer et à étendre le mandat du GATT ainsi qu'à officialiser les relations institutionnelles entre le GATT, le FMI et la Banque mondiale. Il convient de souligner que ces points particuliers à l'ordre du jour doivent être considérés comme une forme de "biens collectifs" et, pour cette raison, ils ne seront pas soumis au principe traditionnel de la négociation de réciprocité. S'ils peuvent être négociés avec succès, il faudra obtenir des gouvernements un degré et un type d'engagement tout à fait différents de ceux qu'on a connus lors de négociations antérieures. Sans cela, le GATT sera incapable de jouer un rôle efficace dans les pays de plus en plus interdépendants de l'avenir, où la relation entre les principales forces dynamiques de l'économie mondiale devra reposer sur des prises de position beaucoup plus coordonnées entre les institutions multilatérales.

Ces déclarations ont-elles suffisamment de poids pour que le Financial Times résume l'issue de la réunion de Punta comme "la bouée de sauvetage du GATT?" De toute évidence, il est trop tôt pour répondre à cette question mais, comme je l'ai dit, j'aimerais esquisser une réponse en procédant à une autopsie du procédé qui a été appliqué pour rallier les suffrages sur la déclaration ministérielle.

L'un des facteurs-clés du procédé mis en oeuvre à Punta a été la formation et le rôle de ce que j'appellerais des alliances stratégiques, c'est-à-dire des groupes d'intérêt unique composés de pays à l'extérieur des trois grands blocs. Toutefois, l'efficacité de telles alliances reposait sur une exploitation des divisions entre les blocs - bien que seules aient compté les divisions entre les Etats-Unis et la Communauté européenne (C.E.).

L'agriculture et les services représentaient les deux grandes questions non résolues à Punta (les deux autres nouvelles questions se sont révélées être moins contentieuses sur la base, mais, sans contredit dans le cas des investissements, elles causeront vraisemblablement beaucoup de difficultés au cours des négociations). La résolution de ces deux questions illustre le rôle des alliances stratégiques qui manœuvrent dans les interstices des divisions entre les blocs.

Dans le cas de l'agriculture, les Australiens avaient pris sur eux de former un groupe de pression composé de quatorze pays, développés et en développement, à l'exclusion cependant des trois grands. Le groupe a été créé à la fin du mois au cours d'une réunion tenue à Cairns, en Australie. La déclaration de Cairns était beaucoup plus vigoureuse que l'ébauche majoritaire rédigée à Genève à la fin du procédé préparatoire - une majorité qui n'incluait pas la C.E. mais

qui englobait tous les pays modérés en voie de développement, les petits pays d'Europe, le Canada, les Etats-Unis et le Japon.

Le groupe de Cairns, qui a déployé ses efforts pendant toute la semaine à Punta, avait pour rôle de servir de médiateur entre les Etats-Unis et la Communauté européenne, en concédant des revendications volontairement exagérées, et de permettre à la C.E. d'accepter la position majoritaire. La déclaration finale (acceptée tout juste après minuit le vendredi, soit la dernière journée) s'est révélée aussi forte sinon plus que la position majoritaire. L'un des aspects importants du groupe de Cairns était sa composition "nord/sud" - plus particulièrement l'inclusion de l'Argentine, un membre du groupe intransigeant des pays en voie de développement (PVD).

Sur la question des services, l'alliance stratégique était le prétendu G10, c'est-à-dire les PVD intransigeants dirigés par le Brésil et l'Inde. Dans ce cas, la C.F. a joué un rôle décisif dans le consensus, accroissant de ce fait, du moins en théorie, la puissance d'un groupe assez mal assorti (Brésil, Inde, Cuba, Nicaragua, Egypte, Pérou, Tanzanie, Yougoslavie, Nigeria et Argentine) qui figurait pour environ 5 % du commerce mondial.

La proposition de la C.E., qui a rompu l'impasse sur les services de bonne heure le samedi matin, était une mesure astucieuse qui a permis de discuter des services pendant les négociations tout en

laissant en suspens la question de la compétence du GATT - une approche double - à l'intérieur du GATT pour les biens, à l'extérieur du GATT pour les services - mais sous l'égide d'un seul comité global de négociation et au même moment.

Cette mesure a été proposée - et acceptée - afin de sauver la face des Etats-Unis, d'une part, et celle du groupe G10, d'autre part. En fait, tous ont quitté en déclarant victoire.

Lorsqu'on évalue les répercussions de cette concession, il est très important de se rappeler ce qui constituait les véritables questions du débat sur les "nouvelles questions". La légalité de la compétence du GATT n'était certainement pas un véritable point de discussion. Il y avait plutôt deux préoccupations économiques de base. La première concernait la crainte d'un compromis négocié entre les biens et les services, c'est-à-dire la crainte que les pays développés n'ouvrent pas leurs marchés aux marchandises brésiliennes et indiennes sans une pénétration réciproque des services sur les marchés intérieurs du Brésil et de l'Inde. La seconde a trait à une divergence d'attitude fondamentale sur le rôle respectif des pouvoirs publics et des marchés dans le processus de développement. De l'avis du Brésil et de l'Inde, certaines des industries-clés de services - par exemple les télécommunications et les services financiers - sont considérées comme des valeurs de commande ou des industries naissantes (dans le jargon du milieu) de la croissance et du développement à

venir et, par conséquent, le gouvernement doit assurer leur réglementation et leur orientation. Au surplus, en établissant une règle de conduite multilatérale sur les services, il faudra inévitablement aborder la question des investissements qui, de l'avis de ces pays (et de bon nombre d'autres), doit également être réglementée et contrôlée jusqu'à un certain point par les pouvoirs publics.

Les vraies questions - auxquelles on n'a pas encore répondu - consistent à savoir si la proposition à deux volets permettra réellement de se prémunir quelque peu contre les concessions et, ce qui peut être plus important, de quelle façon la question de la compétence du GATT, qui sera traitée à la fin des négociations, influera sur la question économique de base, c'est-à-dire la portée et la nature du rôle du gouvernement dans le processus de développement.

Il reste à voir si les négociations des services - qui devront, bien sûr, faire l'objet de concessions dans le document final - pourront satisfaire les groupes de pressions sur les services aux Etats-Unis et ailleurs dans les pays de l'OCDE. Ce point sera décisif, du moins aux Etats-Unis, pour conserver l'appui du congrès aux négociations.

La question du développement me paraît aussi importante, non seulement dans le cadre du GATT, mais aussi par rapport à l'attitude

future que prendront le Fonds et la Banque sur l'endettement, puisqu'elle touche directement la capacité ou la volonté des gouvernements débiteurs d'entreprendre de difficiles programmes de restructuration à moyen terme et, à la longue, de délaisser les banques pour essayer de se financer au moyen de capitaux propres, puisque c'est ce qu'elles doivent faire. A cet égard, un excellent exemple de la relation qui existe entre l'endettement, le développement et le commerce est le problème de l'insuffisance flagrante des marchés financiers dans les pays débiteurs d'Amérique latine, sans doute le principal empêchement structurel à la restauration de leur solvabilité et de leur croissance. Ces marchés inefficaces et superficiels représentent "l'héritage de quatre décennies de réglementation et d'intermédiation de la part des pouvoirs publics à l'égard des marchés financiers"(2). Pendant les années 1970, ces pays pouvaient réellement camoufler l'effet de ces lacunes puisqu'il leur était facile d'emprunter des banques commerciales à des taux d'intérêt fermes ou mêmes inexistantes, mais ce n'est évidemment pas le cas aujourd'hui ni pour un avenir prévisible. L'amélioration des marchés financiers constitue une condition indispensable pour quiconque désire mobiliser l'épargne intérieure, accroître l'efficacité des investissements nationaux, obtenir de nouveaux capitaux et rapatrier les capitaux en fuite. Or, on n'a même pas abordé cette question fondamentale pendant la longue discussion sur les services au cours des négociations du GATT.

Avant de résumer les perspectives des négociations, il serait bon de s'arrêter ici et d'analyser plus en profondeur la question des services et des investissements, car, comme je l'ai déjà mentionné, non seulement ces questions sont essentielles à la conclusion heureuse des négociations commerciales multilatérales ainsi qu'à l'avenir du GATT, mais elles ont aussi une importance générale en ce qui touche le thème de la présente séance et de ce congrès.

Le caractère litigieux de la question du commerce des services est, du moins en surface, embarrassante puisque même sous leur angle le plus superficiel, les raisons économiques justifiant son inclusion dans les négociations sont écrasantes.

Ainsi, à l'heure actuelle, les services figurent peut-être pour 25 % de tout le commerce mondial(3). C'est là un pourcentage important et une simple extrapolation des taux de croissance antérieurs destinerait le GATT à un affaiblissement graduel et à une vocation de moins en moins pertinente, sans mandat réel en ce qui touche le commerce des services. On le remplacerait sans aucun doute par des accords bilatéraux et plurilatéraux qu'un nombre croissant d'observateurs sérieux prônent déjà comme la stratégie souhaitable à la lumière de l'obstruction prolongée qui survient dans le GATT.

Il ne faudrait cependant pas juger de l'importance de la "question des services" simplement d'après le volume des échanges

commerciaux de telle ou telle industrie de service, aussi importante qu'elle pourrait être. Jusqu'à maintenant, la plus grande partie de la croissance du commerce des services s'explique dans une large mesure par l'expansion du commerce des biens et par la croissance des investissements internationaux et des marchés financiers dans leur ensemble.

Mais si nous regardons vers l'avenir, plutôt que vers le passé, il faudrait évaluer de façon tout à fait différente la prétendue "question des services". L'économie mondiale subit actuellement une transformation sous l'influence de la technologie de l'information qui a commencé et qui continuera à amener une modification globale du "style" fondamental de production et de gestion, à la fois par de nouveaux produits, de nouveaux procédés et de nouvelles industries. Un changement radical s'annonce, digne de l'expression révolution technologique; il sera comparable à l'introduction de l'électricité ou de la vapeur. Malheureusement, comme ce fut le cas pour le rôle des marchés financiers dans la croissance et le développement, les longues discussions que le GATT a tenues sur les services ont tourné autour de questions stériles de droit ou de procédures, sans jamais confronter les répercussions de ces modifications fondamentales.

Lorsqu'on l'examine dans le contexte de la révolution technologique de l'information, le rôle futur du secteur des services

dans l'économie mondiale prend une dimension complètement différente. Ainsi, bien que la révolution ait commencé dans le secteur de la fabrication à la suite d'un ensemble de progrès technologiques (la micro-électronique, les fibres optiques, la technologie de l'information et des communications), le secteur des services lui-même s'annonce rapidement comme le principal moteur de la transformation de pointe, à mesure que l'évolution des technologies "dures" accélère vers des technologies "douces". Qui plus est, inhérente à une technologie axée sur une transmission rapide de l'information est une tendance à une plus grande intégration internationale de la production, des services et des marchés (dont l'un des effets sera, soit dit en passant, de rendre de plus en plus ténue la distinction entre les secteurs secondaire et tertiaire). Ce facteur amplifiera la relation déjà étroite qui existe entre le commerce des services et les mouvements de capitaux. Même à l'heure actuelle, à cause de l'impossibilité "d'entreposer" la plupart des services, les investissements directs à l'étranger ont joué un rôle plus important que le commerce dans la prestation des services aux marchés étrangers(4). Cependant, il est vraisemblable de croire que l'intégration internationale aura de plus en plus tendance, au moins pendant quelque temps, à accroître le rôle de la multinationale comme véhicule principal de la technologie de pointe. Ce que Ray Vernon appelle la "multinationalisation" de l'économie mondiale jette un éclairage différent sur le lien entre le commerce et les investissements. Pour maximiser les avantages du libre-échange des

services, il faudra atténuer les contraintes aux investissements étrangers directs puisqu'ils deviendront de plus en plus le principal véhicule au transfert de la technologie de pointe et, tout aussi important, de la gestion des changements organiques nécessaires à sa mise en oeuvre(5). Il convient de souligner que les pays qui ont résisté à l'inclusion du commerce des services dans les négociations du GATT sont les mêmes qui se sont opposés farouchement à l'inclusion, dans l'ordre du jour, de règles de conduite multilatérales sur les mesures concernant les investissements liées au commerce (MCILC), comme les achats d'éléments d'origine locale ou les règles à l'importation et diverses autres "normes de performance" prescrites par les gouvernements des pays hôte. Bien qu'il soit difficile d'évaluer(6) jusqu'à maintenant les répercussions des MCILC et autres incitations ou obstacles à l'investissement, à la fois sur l'importance ou le schéma des investissements étrangers directs, ils sont susceptibles de devenir de plus en plus déformateurs à l'avenir.

En dernier lieu, comme il arrive toujours dans une évolution technologique - ce que Schumpeter a si bien nommé des "coups de vent créateurs de destruction" - la technologie de l'information donne la possibilité d'assister à une augmentation soudaine de la productivité globale à la condition cependant qu'il se produise une restructuration générale nécessaire à sa diffusion dans toutes les branches d'activités. Ici encore, lorsqu'on regarde l'avenir, l'accès à cette nouvelle technologie générique et les mouvements de capitaux qui lui

donneront naissance en général deviendront sans doute un facteur déterminant de croissance et de développement partout dans le monde. L'impact sera particulièrement important pour les pays en développement puisque la nouvelle technologie permettra à la fois d'économiser le travail, l'énergie et les matières premières et qu'elle aggravera, par conséquent, les termes déjà affaiblissants de leur échange. L'accès restreint à la technologie et aux mouvements de capitaux inhérent à une politique naissante à l'égard des industries de service stratégiques augmentera inévitablement la disparité déjà importante qu'on observe dans les taux de croissance entre les NPI asiatiques axés sur le libre-échange et d'autres PVD et, en fait, parmi les pays industrialisés.

La négociation du commerce et des services au sein du GATT obligera les participants à s'attaquer à des questions extrêmement contentieuses touchant non seulement les pays en développement mais également les pays du monde industrialisé. Comme les services sont partout réglementés à divers degrés par les pouvoirs publics (bien que ce soit moins que tous les autres aux Etats-Unis), ils empiètent directement sur les délicates questions de souveraineté nationale et, au fond, sur les vues fondamentalement différentes du rôle de l'Etat. Il vaut cependant la peine de répéter que les choix auxquels les gouvernements sont confrontés ne se situent pas entre une négociation au GATT et une non-négociation, mais plutôt entre l'établissement de règles de conduite multilatérales sur le mouvement des services - et

les investissements commerciaux afférents - et une série d'accords bilatéraux ou plurilatéraux qui pourraient bien se révéler plus pratiques et plus efficaces aux pays en cause mais qui éroderont inévitablement de façon grave et sans doute irréversible l'utilité et l'efficacité du système multilatéral lui-même.

Cette longue digression étant terminée, que nous révèle l'autopsie de Punta sur les perspectives des négociations d'Uruguay et sur le titre provocateur de cette conférence - préparer son entrée dans le XXI^e siècle?

Ne vous surprenez pas si je vous offre une réponse ambivalente d'économiste.

D'une part, le nombre beaucoup plus imposant de questions et d'intervenants dans cette négociation laisse - comme je l'ai fait remarquer au moment de décrire le procédé - la porte ouverte à une foule d'alliances stratégiques pendant les négociations. Je ne suis assurément pas une théoricienne des jeux de simulation, mais cette possibilité, dans un monde sans hégémonie non contestée, me semble être suffisante pour accroître les chances d'en arriver à un arrangement final assez satisfaisant, c'est-à-dire qu'elle crée les conditions propices à un jeu positif entre les puissances. De toute évidence, elle donne aux puissances intermédiaires beaucoup de liberté dans le choix des partenaires sur une question particulière, ce qui

augmentera leur pouvoir de négociation avec les grandes puissances. Il conviendrait d'analyser plus à fond le rôle des puissances intermédiaires dans un monde multipolarisé. Bien que les grandes puissances puissent bloquer toute action, elles ne semblent incapables de catalyser les changements, surtout lorsque des questions d'ordre politique ou culturel et de profondes différences économiques les divisent.

Le danger d'un procédé reposant principalement sur le déploiement stratégique de coalitions d'intérêt unique est cependant le même qui découle du rôle des groupes de pression sur la scène politique intérieure, c'est-à-dire qu'il y a liberté absolue. En d'autres mots, dans ce procédé, il n'y a aucun gardien du système - le bien collectif international. Quelle coalition d'intérêt unique s'attacherait aux questions systémiques suivantes : renforcer le secrétariat du GATT pour lui permettre de catalyser les discussions de principe sur les liens entre la politique commerciale et la restructuration dans les pays développés et en développement; l'effet des taux de change sur le commerce et les mouvements de capitaux; le rôle des services dans la mise au point et la prestation d'une aide statistique et analytique aux pays en développement dans ce domaine crucial; l'effet des MCILC sur le commerce international ainsi que le niveau et les régimes d'investissement, etc.? Quelle coalition de ce type se donnerait comme première priorité d'établir une tribune ministérielle permanente du GATT (comparable aux comités intérimaires

ou du développement) qui assurerait une communication régulière entre les ministres du Commerce et des Finances sur des problèmes et programmes multilatéraux afin de veiller - juste un exemple - à ce qu'une évolution cohérente de la restructuration prônée par le plan Baker nécessite non seulement une meilleure collaboration entre la Banque et le Fonds mais aussi l'apport du GATT régularisé par l'appareil institutionnel de manière que le commerce des services financiers représente un élément-clé d'une planification d'orientation à moyen terme?

Ainsi, et c'est là l'autre part, la conduite des négociations à Genève qui est essentielle à la bonne marche des négociations d'Uruguay nécessitera de tous les gouvernements participants, et plus particulièrement des grandes puissances, une approche stratégique et progressiste à la politique commerciale, mais, malheureusement, ce genre d'approche n'a pas caractérisé leurs programmes commerciaux depuis au moins dix ans. En outre, les exigences découlant de la montée de l'interdépendance internationale obligeront à poursuivre une coordination économique internationale des politiques générales et particulières, qui jusqu'ici n'est pas ressortie dans le processus décisionnaire multilatéral. Il est clair que l'absence d'un chef incontesté parmi les pays industrialisés cause plus de difficultés au raffermissement de la coopération internationale, bien que des événements récents dans la sphère monétaire internationale nous autorisent à un optimisme modeste. La conduite des négociations

d'Uruguay représentera une véritable expérience où sera mise à l'épreuve la capacité des grandes puissances économiques de préparer efficacement leur entrée dans le XXI^e siècle, dans un monde multipolarisé. Le résultat des discussions de Punta n'était assurément pas "trop minime". Notre défi sera de veiller à ce qu'il n'arrive pas "trop tard".

RENVOIS

- (1) Martin Feldstein. "The Impact of Economic Policies on the Outlook for World Trade", International Monetary Conference, Boston, 2 Juin 1986, (mimeo) p. 9.
- (2) World Financial Markets, avril/mai 1986, Morgan Guaranty Trust Company of New York, p. 3.
- (3) R. Dale, "Is the U.S. already a debtor nation?", The Banker, décembre 1984, pp. 8-9.
- (4) "FDI and TNC's in Services", The CT Reporter, n° 20 (automne 1985), U.N. Centre on Transnational Corporations, New York.
- (5) Christopher Freeman, "The Challenge of New Technologies", OECD 25th Anniversary Symposium, Paris, octobre 1986 et Raymond Vernon, "Global Interdependence in an Historical Perspective", même Symposium. Voir aussi Geza Feketekuty et Jonathan D. Aronson, "Meeting the Challenges of the World Information Economy", The World Economy, Vol. 7 n° 1, mars 1984.
- (6) OECD, International Investment and Multinational Enterprises, Paris, 1983 et Structural Adjustment and Multinational Enterprises, Paris, 1985 et Group of Thirty, Foreign Direct Investment 1973-87, New York, 1984.