

E CONCLUSION : DÉFIS ACTUELS ET FUTURS

Le Rapport sur le commerce mondial 2007 retrace 60 années de coopération commerciale multilatérale, depuis la création du GATT le 1^{er} janvier 1948. Pendant ces six décennies, le monde a beaucoup changé et il en est allé de même du système commercial multilatéral. La mondialisation a renforcé, plus que jamais, l'interaction économique entre les pays, en grande partie grâce aux révolutions technologiques dans les domaines de l'informatique et des transports et à l'ouverture croissante des politiques gouvernementales. Du fait de cette plus grande interdépendance, la coopération économique internationale est devenue plus complexe et diversifiée. Elle est aussi devenue plus difficile à gérer et elle influe davantage sur les conditions de vie des populations. Le champ d'action du système s'est considérablement élargi parallèlement à l'augmentation du nombre d'acteurs. Alors que le GATT comptait 23 signataires, l'OMC rassemble maintenant 151 Membres.

Le présent Rapport a tenté d'expliquer plus précisément pourquoi les pays ont choisi, au fil des années, de coopérer dans le domaine du commerce. La question peut paraître simple mais elle appelle plusieurs réponses. Les gouvernements se fixent des objectifs qui varient avec le temps en fonction, entre autres, de la position relative de leur économie dans l'ordre international et des priorités imposées par leur niveau de développement économique. En démontrant l'hétérogénéité des intérêts en jeu, le rapport met en évidence le caractère fragile et incomplet des efforts de coopération dans un monde changeant et incertain, où l'élaboration et le maintien d'accords de coopération mutuellement avantageux constituent un défi permanent. Une coopération effective entre des économies diverses aux priorités différentes exige beaucoup de lucidité et de clairvoyance ainsi qu'une volonté de trouver des arrangements. Si les efforts de coopération n'aboutissent pas, toutes les parties à un accord éventuel peuvent être désavantagées d'une manière ou d'une autre, mais de toute façon, il peut être difficile de conclure un accord. Pour que la coopération soit durable et stable, il faut en outre que les gouvernements trouvent un moyen de faire face aux coûts d'ajustement et aux effets redistributifs des changements, en d'autres termes, de relever les défis de la mondialisation. L'ajustement et la répartition des revenus, qui ne sont pas examinés ici, posent des problèmes qui vont bien au-delà des effets des changements de la politique commerciale sur l'économie.

L'étude historique des relations commerciales avant la création du GATT/de l'OMC montre clairement qu'il est important de conclure et de maintenir des accords institutionnels pour soutenir les relations commerciales internationales. Les institutions internationales peuvent périr et perdre leur pertinence si les gouvernements ne s'en soucient pas, et plus ce déclin institutionnel est avancé, plus il est difficile d'y remédier. Par ailleurs, il a été démontré à maintes reprises que, si elles ne s'adaptent pas au changement, les institutions déclinent peu à peu et sont considérées comme des vestiges d'un monde ancien mû par des intérêts différents de ceux qui façonnent le présent.

Même lorsque les gouvernements sont disposés à s'adapter et à remanier leurs accords de coopération en fonction des circonstances, les accords commerciaux resteront toujours incomplets en un sens. En effet, ils ne peuvent pas prévoir toutes les éventualités. Si les institutions et les dispositions contractuelles peuvent atténuer les incertitudes liées au caractère incomplet des contrats, elles ne peuvent pas les éliminer complètement. Cela a deux conséquences. L'une est que les différends découlent naturellement du caractère incomplet des contrats. L'autre est que, pour y remédier, il faut trouver un équilibre délicat entre, d'une part, la flexibilité et l'adaptation, et, d'autre part, la préservation de la prévisibilité et de la stabilité.

Le Rapport a passé en revue l'histoire du système commercial multilatéral riche en changements et en adaptations institutionnelles. Il a identifié à la fois les leçons à tirer de l'expérience et les défis à venir. L'histoire montre que l'orientation claire du système commercial multilatéral a fait sa force dans les premières années. Ensuite, le système s'est développé inexorablement, avec l'accroissement du nombre de participants et l'élargissement du champ des questions couvertes et des objectifs institutionnels, pour culminer en 1995 avec l'établissement de l'OMC. Un ensemble assez uniforme de questions a dominé l'agenda commercial multilatéral pendant toute la durée de l'institution. Même si le discours et les détails ont parfois changé, un bon nombre des difficultés essentielles rencontrées dans la recherche d'accords de coopération mutuellement avantageux sont demeurées à peu près les mêmes.

Au-delà des conditions générales d'une coopération réussie – capacité d'adaptation et flexibilité face au changement, gestion efficace de programmes d'action de plus en plus complexes entre des pays toujours plus nombreux, et aptitude à gérer les effets du changement sur les populations locales – on peut mentionner les défis particuliers qui subsistent et qui peuvent se poser à l'avenir. L'un des principaux problèmes auxquels le système commercial multilatéral est confronté est de savoir comment intégrer les pays en développement de façon à répondre à leurs aspirations en matière de croissance et de développement. Un autre problème persistant est celui de la gestion des relations entre le système commercial multilatéral et les accords commerciaux régionaux/bilatéraux. À cela s'ajoute le fait que, pendant les 30 dernières années au moins, les gouvernements ont dû gérer le débat continu sur la forme et la teneur des règles commerciales multilatérales, en particulier sur la question de savoir s'il faut inscrire de nouveaux thèmes au programme et comment le faire. Dans un monde en mutation, les institutions doivent trouver de nouveaux moyens de s'adapter à cet environnement changeant. Enfin, le système a dû régler des différends commerciaux centrés sur la manière dont les parties perçoivent leurs droits et obligations. Même si certaines parties souhaitent toujours modifier le système de règlement des différends du GATT/de l'OMC, celui-ci a donné des résultats remarquables au fil des années. Toutes ces questions sont abordées et analysées en détail dans le présent rapport.

Mais qu'en est-il des défis futurs, des questions qui commencent à se poser et qui demandent de nouveaux efforts de coopération? Ces questions ne sont pas abordées dans la présente rétrospective du système commercial, et il serait hasardeux de dresser une liste des défis à venir, qui serait de toute façon incomplète. Il est cependant intéressant d'examiner brièvement les points susceptibles de retenir l'attention de la communauté commerciale internationale dans les années à venir. Les mesures de réduction des droits de douane prises aux niveaux multilatéral, plurilatéral et unilatéral ont donné de l'importance à d'autres mesures qui déterminent les flux commerciaux, les conditions de la concurrence et les possibilités de tirer des avantages du commerce. Souvent appelées, de manière générique, mesures non tarifaires, ces mesures englobent un large éventail d'interventions. Depuis longtemps, elles intéressent le GATT/l'OMC et font l'objet d'accords négociés. Ces préoccupations prendront probablement de l'importance dans l'avenir. Plus généralement, il s'agit essentiellement de savoir comment la réglementation influe sur les conditions économiques et quels sont les défis posés par la coopération internationale en matière de réglementation, en particulier pour réduire autant que possible la discrimination entre les pays.

La question du commerce des services va aussi vraisemblablement prendre de l'importance. Les efforts déployés par l'OMC depuis 1995 pour fournir un cadre de coopération dans le domaine des services – point que nous n'avons abordé que superficiellement dans le présent rapport – sont un bon exemple de coopération internationale créative dans un domaine nouveau, mais ils montrent aussi clairement qu'il reste fort à faire. La complexité des transactions de services complique l'architecture des arrangements institutionnels en matière de coopération. Mais on saisit de mieux en mieux combien les services sont essentiels dans le fonctionnement de toutes les économies, et quel rôle le commerce pourrait jouer en donnant la possibilité de bénéficier d'une offre de services efficaces, à un prix raisonnable. Ces dernières années, le commerce de services est devenu encore plus important du fait de l'évolution des pratiques commerciales, notamment de la tendance croissante au partage de la production et à la délocalisation.

La dernière question qui peut être mentionnée ici n'est pas une question nouvelle, mais elle est certainement appelée à prendre de l'importance. Il s'agit des problèmes environnementaux et de leurs liens avec le commerce. Si nous comprenons mieux aujourd'hui qu'il y a 20 ou 30 ans quelle est l'interaction entre l'environnement et le commerce, le public et les milieux politiques s'intéressent davantage à beaucoup d'autres problèmes environnementaux plus graves, comme le réchauffement de la planète. Il ne fait aucun doute que nous entendrons parler beaucoup plus de la question de savoir comment le commerce et le système commercial multilatéral aideront à relever les défis environnementaux.

Malgré les problèmes qui se posent encore ou qui se poseront dans l'avenir, les 60 années d'existence du GATT/de l'OMC constituent une expérience positive pour la communauté internationale. Nombre de gouvernements, d'acteurs non gouvernementaux, d'analystes et de critiques souhaitent améliorer le système, mais rares sont ceux qui contesteraient sa contribution cruciale au renforcement de la stabilité et de la prospérité mondiales. En examinant objectivement les anciennes questions qui sont loin d'être résolues, les difficultés restant à surmonter et les résultats obtenus, comme nous avons tenté de le faire dans le présent rapport, nous espérons stimuler la réflexion sur les stratégies qui permettront de gérer au mieux l'avenir.