

AVANT-PROPOS

Le Rapport sur le commerce mondial 2007 est le cinquième d'une série lancée en 2002. Le rapport de cette année coïncide avec le 60^{ème} anniversaire du multilatéralisme dans le domaine du commerce consacré par le GATT puis l'OMC. Lorsqu'il a été créé, le 1^{er} janvier 1948, le GATT comptait 23 signataires. Soixante ans plus tard, au début de l'année prochaine, nous célébrerons l'anniversaire d'une OMC forte de plus de 150 Membres. L'institution a évolué et s'est développée d'une manière remarquable, s'efforçant de relever les défis inhérents aux relations commerciales de plus en plus complexes dans le contexte de mondialisation. L'Organisation, dont les activités relativement modestes consistaient surtout les premières années à réduire et à consolider les droits de douane sur les biens manufacturés, travaille maintenant sur un éventail plus large de disciplines plus pointues dans des domaines de politique très divers. En même temps, en 60 ans, le système a rassemblé un nombre croissant de nations ayant des niveaux de développement différents et des priorités de politique diverses, dans une tentative conjointe de forger un régime de politique commerciale internationale mutuellement avantageux.

Si l'on prend suffisamment de recul, comme on le fait dans le présent rapport, on constate que grâce à l'engagement et à la vision des gouvernements et multiples négociateurs qui se sont succédés, le GATT puis l'OMC ont manifestement été l'un des exemples les plus réussis qu'on ait jamais connus de coopération économique internationale suivie. À une époque où les progrès sont lents et les accords laborieux, on ferait bien de se souvenir de cette réussite sur laquelle repose notre institution et de l'importance qu'il y a à préserver cette tradition de coopération qui a si bien servi le monde.

Nul ne prétend que le bilan du système commercial multilatéral est au-delà de tout reproche, ni qu'il a toujours trouvé le bon équilibre ou qu'il n'a pas besoin de s'adapter aux circonstances nouvelles. Les domaines d'amélioration possible sont nombreux et il reste beaucoup à faire. Je ne crois pas que cela puisse être contesté. De fait, comment sinon expliquer pourquoi nous nous efforçons sans relâche de négocier de meilleurs résultats ou pourquoi les gouvernements sont disposés à permettre au système de règlement des différends de donner le type de résultats que nous observons depuis des années ? Ce sont là des signes clairs d'un engagement à l'égard du système mais aussi une volonté de l'améliorer. Tout gouvernement responsable souhaite adapter et consolider le système et nombreux sont ceux qui continuent de s'employer activement à façonner de nouveaux accords et à améliorer le fonctionnement de ceux qui existent déjà, comme ils l'ont fait tout au long de l'histoire du GATT et de l'OMC.

Comme les années précédentes, le rapport commence par rendre brièvement compte des faits nouveaux récemment survenus dans le domaine du commerce et il comprend aussi cette année deux courts essais, dont l'un est consacré au dixième anniversaire de l'Accord sur les technologies de l'information et l'autre à l'examen du lien entre les déséquilibres de la balance mondiale des transactions courantes et le commerce mondial. Quant au thème principal, le rapport commence par une rétrospective de la coopération commerciale internationale avant la Deuxième Guerre mondiale. Si la deuxième moitié du XIX^e siècle est décrite comme une époque où la coopération commerciale internationale était florissante, la première moitié du XX^e siècle est dépeinte en termes beaucoup plus sombres – contraction des économies, effritement des arrangements de coopération, incohérence des politiques commerciales souvent protectionnistes et, finalement, la guerre. Les enseignements tirés de cette période ont renforcé la détermination des dirigeants de l'après-guerre à élaborer des accords de coopération internationale dans le domaine économique qui confèrent stabilité et prévisibilité à un engagement fondamental préalable à l'égard d'un ensemble de politiques. Cette approche reconnaissait implicitement que des institutions viables étaient nécessaires pour garantir l'ordre et la continuité.

Une partie du rapport est consacrée à l'analyse que donnent les théoriciens des raisons qui incitent les gouvernements à coopérer les uns avec les autres par l'intermédiaire d'une institution comme l'OMC. L'approche est multidisciplinaire et reprend des arguments formulés par des économistes, des spécialistes de politique économique, des experts des relations internationales et des juristes. L'éventail des explications différentes et parfois complémentaires est vaste. Les économistes, par exemple, soulignent les gains économiques additionnels qui découlent d'une libéralisation du commerce réciproque. Les spécialistes de

politique économique voient en quoi les politiques électorales peuvent peser sur les décisions en matière de coopération et comment les engagements internationaux peuvent influencer le poids relatif d'intérêts concurrents dans l'économie nationale. Les spécialistes des relations internationales cherchent à expliquer la coopération en termes de la gestion des relations de pouvoir, des conflits distributionnels et d'idées et de convictions partagées. Les juristes soulignent le rôle des « constitutions » comme les accords commerciaux internationaux pour défendre les intérêts publics et faire contrepoids à l'action des pouvoirs publics.

L'une des conclusions principales qui ressort de l'examen des théories concernant la coopération dans le domaine du commerce est que les motivations qui la sous-tendent varient énormément selon les parties concernées. Cela signifie que pour que les efforts de coopération réussissent et que les ententes perdurent, le contenu des résultats négociés doit être suffisant pour tout le monde. Qu'une partie ne comprenne pas cet impératif, et l'accord échoue. De plus, même les accords ayant abouti peuvent se révéler fragiles, ils peuvent être incomplets dans le sens où les parties à la négociation ne sont pas parvenues à régler tous les détails et qu'elles ne peuvent pas nécessairement prévoir certaines évolutions futures qui risquent au fil du temps de modifier les intérêts de chacune. Pour toutes ces raisons, le maintien des accords nécessite une attention constante – ils ne peuvent tout simplement pas être livrés à eux-mêmes.

Ayant examiné les raisons pour lesquelles les gouvernements peuvent souhaiter coopérer dans le domaine du commerce, le rapport continue par l'analyse de questions de conception et de fond intervenant dans l'établissement d'une institution destinée à soutenir la coopération commerciale. Le rapport traite la non-discrimination et la réciprocité comme des caractéristiques essentielles du GATT et de l'OMC et note les deux dérogations majeures au principe de non-discrimination envisagées dans les accords – les accords commerciaux régionaux et le traitement spécial et différencié. Il examine aussi les fonctions de négociation et de règlement des différends, les mesures de protection contingentes, le processus de prise de décisions ainsi que la transparence et la surveillance. Cette discussion précède l'analyse historique de l'évolution du système commercial multilatéral sous l'angle des politiques et du point de vue de l'architecture.

La partie la plus longue du rapport est consacrée à l'histoire du système commercial multilatéral, et met en particulier l'accent sur des questions et problèmes divers de politique générale qui sont apparus au fil des ans et dont nombre perdurent aujourd'hui. Le résultat le plus important du GATT puis de l'OMC a peut-être été leur contribution au processus continu de libéralisation des échanges entre pays développés dans le domaine des biens manufacturés. Il a été obtenu par le biais de cycles de négociations successifs dont le rapport retrace l'histoire de manière assez détaillée. Les résultats ont été moins probants en ce qui concerne l'agriculture et le commerce des services, malgré les efforts suivis déployés dans ces domaines. De nombreux pays en développement ont notablement libéralisé leurs échanges ces dernières années mais cela ne s'est que partiellement traduit dans les engagements pris dans le cadre du GATT et de l'OMC.

S'agissant des règles commerciales, le GATT et l'OMC ont beaucoup contribué au fil des ans à plus de stabilité, de certitude et d'équité dans les échanges. Mais les règles ne sont pas parfaites et il y a toujours moyen de faire mieux. C'est l'une des raisons pour lesquelles les gouvernements continuent de négocier et de rechercher d'autres arrangements mutuellement avantageux. Comme la libéralisation des échanges, l'amélioration des règles n'est jamais terminée.

Pour retracer l'histoire de 60 ans de multilatéralisme, le rapport a choisi de se consacrer à quelques questions qui se sont posées au fil des ans et qui ont joué un rôle dominant dans l'évolution du système: le règlement des différends, les pays en développement dans le système commercial, le régionalisme, le processus de prise de décisions et l'établissement du programme des négociations. Le système de règlement des différends GATT/OMC a joué un rôle primordial dans la réussite de l'institution. Il a contribué de manière importante à la primauté du droit dans le domaine commercial, assurant une plus grande certitude et une plus grande prévisibilité et attestant régulièrement de l'engagement des Membres à l'égard de l'OMC. Les règles et les procédures sur lesquelles se fonde le règlement des différends ont été grandement renforcées et simplifiées au cours des ans et les Membres s'emploient encore aujourd'hui à les améliorer.

Un défi majeur pour l'Organisation a été d'intégrer les pays en développement dans le système commercial d'une façon qui soit véritablement avantageuse pour ces pays. Le débat de longue date sur le traitement spécial et différencié pour les pays en développement comporte plusieurs aspects qui à eux tous représentent l'essence de ce qui est en jeu – le rythme de la libéralisation dans les pays en développement, l'accès préférentiel non réciproque aux autres marchés et des règles commerciales favorisant le développement. La question consiste à savoir comment parvenir à un équilibre équitable entre droits et obligations de manière à ce que le système commercial contribue au développement et à la croissance. La tâche ne s'est pas révélée facile. Toutes les parties ont encore beaucoup à faire dans ce domaine. Nous avons besoin d'un engagement plus ferme et plus ciblé si nous voulons que le système commercial réponde aux aspirations de tous ses Membres.

Le régionalisme et la relation qu'il entretient avec le multilatéralisme ont fait couler beaucoup d'encre et suscité de nombreux débats. Le rapport fait une analyse approfondie des questions en jeu. De multiples raisons ont été avancées pour expliquer la véritable explosion des accords régionaux et en particulier bilatéraux à laquelle on assiste depuis peu. La réalité complexe concernant ces accords régionaux est qu'ils ne sont ni bons ni mauvais. Ils peuvent contribuer utilement à accroître les possibilités économiques ou ils peuvent être synonymes d'exclusivité, de discrimination et de distorsion. La conception et l'intention sont ici essentielles. La plupart des décideurs et des commentateurs sont plutôt d'avis que moins il y a de discrimination dans le système commercial, meilleures sont les perspectives de gains partagés et de relations commerciales stables. Les approches multilatérales du commerce sont préférables et le véritable défi pour les gouvernements est de retirer tous les avantages qu'offre la participation à une entente régionale sans compromettre la poursuite de solutions multilatérales, même si ces dernières sont plus difficiles à trouver. Les gouvernements viennent de franchir une étape importante pour l'amélioration de la cohérence en acceptant le nouvel exercice de transparence dans le cadre de l'OMC qui permettra de mieux comprendre ce qui se passe véritablement dans le domaine des politiques commerciales aux plans régional et bilatéral. Malgré l'importante littérature sur les accords commerciaux régionaux, on manque encore de renseignements généralement disponibles sur le contenu de ces arrangements au plan politique.

Un problème davantage lié au processus auquel ont dû faire face le GATT et l'OMC au cours des ans est celui de la prise de décisions. Le consensus est depuis le début au cœur du processus de prise de décisions et les Membres n'ont jamais bien accueilli les suggestions tendant à ce que nous y renoncions pour nous fonder sur les procédures de vote prévues dans l'Accord sur l'OMC. En même temps, le consensus ne garantit pas une véritable participation de tous à la prise de décisions. Des progrès ont sans doute été réalisés pour régler cette question depuis la création de l'OMC, mais nous devons encore y travailler, en ce qui concerne notamment la manière dont les négociations sont structurées. Plusieurs points sont importants ici, en particulier la question de l'approche ascendante par opposition à l'approche descendante des négociations et la notion d'engagement unique. Finalement, ce dont nous avons besoin, c'est d'un juste équilibre entre efficacité de négociation et absence d'exclusion. La question de la contribution et du rôle des acteurs non étatiques est aussi pertinente pour le processus de prise de décisions. La relation avec les ONG s'est certainement améliorée par rapport à ce qu'elle était, par exemple à la Réunion ministérielle de Seattle. Notre mission est d'assurer que cette relation continue d'évoluer positivement.

Le rapport aborde brièvement une question épineuse pour laquelle il n'existe pas de réponse simple – celle de savoir comment établir le programme des négociations de l'OMC. Nombre des divergences les plus marquées qui ont opposé au fil des ans les Membres du GATT et de l'OMC avaient trait à cette question. Que faudrait-il inclure et que faudrait-il exclure? De plus, si une question est incluse, il existe de nombreux autres moyens de plus ou moins vaste portée pour la traiter dans le cadre des règles de l'OMC. Le rapport conclut qu'il n'existe pas de théorie ou de cadre conceptuel satisfaisants nous permettant de nous prononcer clairement sur cette question. Les raisons qui font que certains gouvernements veulent inclure certaines questions de négociation et d'autres pas varient. L'un des facteurs qui devrait être explicitement pris en compte – peut-être plus explicitement que par le passé – est qu'il pourrait y avoir des conséquences distributionnelles parmi les parties à une négociation, en particulier lorsque des mesures internes nécessitant une harmonisation des politiques sont en jeu. Il ne s'agit pas de militer contre l'inclusion d'une question, mais plutôt de trouver un moyen d'avancer vers des accords que l'on estime présenter un intérêt commun pour les Membres. En dernière

analyse, la décision d'inclure ou non une question sera d'ordre politique, mais il serait souhaitable que les décisions politiques soient prises sur la base d'éléments solides concernant les avantages de la coopération internationale sur la question considérée. Le système commercial multilatéral n'est pas indépendant et ne peut pas être considéré séparément des autres domaines de politique et institutions internationales. Cette réalité signifie qu'un autre objectif est d'assurer la cohérence entre les politiques et les institutions, faute de quoi le coût risque d'être élevé en termes d'inefficacité.

L'histoire des 60 années de multilatéralisme dans les relations commerciales sous l'égide du GATT puis de l'OMC est relatée dans les grandes lignes mais, malgré cela, il n'a pas été possible d'en aborder tous les aspects dans un rapport de cette longueur. Qui plus est, il est évident que nous avons à faire à une histoire qui continue. Les thèmes qui ont surtout été abordés ici du fait des défis politiques qu'ils posent restent d'actualité. En outre, il n'est pas difficile d'imaginer d'autres questions qu'il nous faudra aborder ou examiner de plus près à mesure que nous irons de l'avant. Ces questions sont nombreuses et, au risque de paraître quelque peu arbitraire dans mon choix, je n'en mentionnerai que quelques-unes. La relation entre les défis environnementaux tels que le réchauffement climatique et le commerce en est une. Le commerce et l'énergie une autre. Je pense qu'un autre domaine important que nous n'avons que survolé est celui du commerce des services. On prend de plus en plus conscience de l'importance fondamentale du secteur des services dans presque toutes les activités des économies modernes, mais nous sommes loin d'être parvenus à établir une coopération internationale solide dans ce domaine. Outre les services, nous avons beaucoup travaillé dans le domaine des normes et disposons d'accords solides à cet égard. Mais à mesure que la mondialisation se poursuit et que les obstacles commerciaux traditionnels s'effondrent les uns après les autres, les normes et la réglementation deviennent plus importantes pour déterminer les conditions de la concurrence et établir l'interface entre les politiques des pouvoirs publics et l'accès aux marchés. Je pense qu'il s'agit là d'un domaine sur lequel nous devons nous concentrer davantage, s'agissant en particulier de l'épineuse question de la réglementation et de la discrimination.

Une autre question qui nous intéresse de plus près concerne la manière dont nous fonctionnons à l'OMC. Nous devons nous interroger davantage sur les fonctions de surveillance et de suivi de l'institution – une bonne partie de ce travail consisterait à encourager un débat et un engagement constructifs autour d'intérêts communs. Actuellement, beaucoup d'informations font défaut, concernant les politiques et d'ordre statistique, en partie parce que les gouvernements n'ont pas fait preuve d'autant d'empressement qu'ils le pourraient pour respecter leurs obligations en matière de notification. En tant qu'institution, nous légiférons et nous arbitrons, de manière raisonnablement satisfaisante à mon avis, mais ne manque-t-il pas une sorte de « voie médiane » et ne devrions-nous pas nous engager davantage pour favoriser un dialogue propre à stimuler la coopération ?

En résumé, j'espère que ce rapport nous aidera à nous rappeler la riche histoire et les réalisations du GATT et de l'OMC et renforcera notre volonté de faire le nécessaire pour préserver et consolider cette institution et faire en sorte qu'elle continue d'apporter sa contribution dans un monde caractérisé par le changement et l'incertitude.



Pascal Lamy

Director-General