

**Fondation Per Jacobsson
Conférence de 1987**



Vulnérabilité et possibilités

**Théâtre Dorothy Betts Marvin
Université George Washington
Washington
Dimanche 27 septembre 1987**

FONDATION PER JACOBSSON
CONFÉRENCE DE 1987

L'interdépendance

Vulnérabilité et possibilités

Sylvia Ostry

Washington

ISSN 0252-3086

Avant-propos

La conférence Per Jacobsson de 1987, intitulée «L'interdépendance : vulnérabilité et possibilités», a été prononcée par Sylvia Ostry au Théâtre Dorothy Betts Marvin de l'université George Washington, à Washington, le dimanche 27 septembre 1987. M^{me} Ostry est Ambassadeur du Canada aux négociations commerciales multilatérales et représentante personnelle du Premier ministre pour le Sommet économique.

À la demande de M. William McChesney Martin, Président du Conseil de la Fondation Per Jacobsson, c'est M. Frank A. Southard Jr., Président de la Fondation, qui a dirigé les débats, dont il est rendu compte dans la présente publication. Au cours de la réunion, on a annoncé la démission de MM. Martin et Southard et la nomination de Sir Jeremy Morse à la présidence du Conseil et de M. Jacques J. Polak à la présidence de la Fondation. Sir Jeremy Morse a clôturé la réunion par quelques remarques.

Les conférences Per Jacobsson, qui ont lieu tous les ans, sont placées sous les auspices de la Fondation Per Jacobsson. Créée en 1964 en l'honneur de Per Jacobsson, troisième Directeur général du Fonds monétaire international, la Fondation a pour but de favoriser des débats internationaux éclairés sur des questions d'actualité dans le domaine monétaire.

Les conférences sont publiées en anglais, en espagnol et en français, et sont diffusées gratuitement par la Fondation. Certaines institutions se chargent parfois de publier les conférences en d'autres langues. On peut obtenir des renseignements complémentaires en s'adressant au Secrétaire de la Fondation.

Table des matières

	<i>Page</i>
AVANT-PROPOS	iii
REMARQUES LIMINAIRES	
Frank A. Southard, Jr.	1
L'INTERDÉPENDANCE : VULNÉRABILITÉ ET POSSIBILITÉS	
Sylvia Ostry	3
QUESTIONS ET RÉPONSES	
Sylvia Ostry	19
Sir Jeremy Morse	23
NOTICE BIOGRAPHIQUE	25
LES CONFÉRENCES PER JACOBSSON	26
LA FONDATION PER JACOBSSON : FONDATEURS, CONSEIL	
D'ADMINISTRATION ET BUREAU	28

Remarques liminaires

Frank A. Southard, Jr.

Mesdames et messieurs, M. Martin, qui est pour quelque temps encore Président du Conseil de la Fondation Per Jacobsson, m'a demandé de présider la réunion d'aujourd'hui. Il est ici, et vous aurez l'occasion de le rencontrer à la réception qui aura lieu dans ce bâtiment après la conférence.

Nous sommes vraiment très heureux de voir que les amis de longue date de cette modeste fondation sont venus si nombreux assister à cette conférence.

La Fondation aura bientôt vingt-cinq ans d'existence et nous comptons organiser avec la Banque des règlements internationaux (BRI) un symposium à Bâle, le 12 juin 1988, au moment de l'Assemblée annuelle de la BRI. Ce symposium nous paraît particulièrement approprié, étant donné que Per Jacobsson a passé la plus grande partie de sa carrière à la BRI. Il y a été, pendant de nombreuses années, économiste en chef et principal auteur des rapports annuels de l'institution.

Il est probable qu'à ce symposium participeront principalement les personnes venues assister à l'Assemblée annuelle de la BRI, mais si vous pensez vous trouver à Bâle à cette époque-là, prenez en note, car vous souhaiterez peut-être profiter de votre séjour pour assister au symposium.

La direction de la Fondation va changer de mains aujourd'hui. M. Martin et moi-même avons en effet démissionné et notre démission prendra effet immédiatement après cette conférence. Sir Jeremy Morse remplacera M. Martin à la présidence du Conseil et M. Jacques Polak me succédera à la présidence de la Fondation.

Le Conseil se félicite vivement de ces deux nominations. Sir Jeremy et M. Polak ont bien connu Per Jacobsson et ils sont tous deux très au fait des questions qui forment le centre d'intérêt de notre fondation. Jacques Polak en particulier a été conseiller économique du FMI et directeur du Département des études du Fonds pendant presque tout le temps où Per Jacobsson en était le directeur général.

Chaque année, lorsque nous entamons les préparatifs pour notre conférence annuelle — et nous devons nous y prendre huit ou neuf mois à l'avance —, nous essayons de choisir un thème qui n'aura rien perdu de son actualité et de son importance au moment où se tiendra la réunion. Je pense que, dans l'ensemble, nous pouvons dire que nos efforts ont été couronnés de succès.

Cette année, ou plutôt à la fin de l'automne et au début de l'hiver dernier, nous nous sommes une fois de plus mis en quête d'un conférencier et d'un thème de réflexion; il nous a semblé à ce moment-là que nous vivions à une époque où les échanges internationaux et les relations d'interdépendance entre pays avaient pris une importance particulière. Nous étions sûrs que lorsque viendrait le moment de tenir notre réunion les questions seraient encore plus vivement débattues, car il paraissait fort possible que le protectionnisme gagnerait de plus en plus de terrain. Nous avons jugé que cette avancée du protectionnisme donnerait certainement matière à un débat animé.

Nous nous sommes alors demandé qui nous pourrions inviter à faire un exposé sur ce thème. Là-dessus tous les avis concordaient : nul n'est mieux qualifié pour traiter de ce sujet que la personne qui est aujourd'hui sur cette estrade, M^{me} Sylvia Ostry, Ambassadeur du Canada aux négociations commerciales multilatérales.

Au cours de sa brillante carrière, M^{me} Ostry s'est consacrée aussi bien à ce que j'appellerai le volet «pratique» de l'économie qu'à ses aspects théoriques, et elle a poursuivi ses travaux très activement aussi bien au Canada qu'au Royaume-Uni. Comme vous le verrez d'après sa notice biographique, ses mérites lui ont valu de nombreuses distinctions. Elle a grandement contribué au succès d'événements tels que le vingt-cinquième anniversaire de l'Organisation de coopération et de développement économiques et, plus récemment, le Sommet de Venise. Nous n'avons pas douté un instant d'avoir fait le bon choix.

Avant de donner la parole à M^{me} Ostry, je voudrais simplement vous rappeler que, comme à l'accoutumée, vous trouverez au verso du programme une carte sur laquelle il vous est possible d'inscrire les questions qui pourraient vous venir à l'esprit durant la conférence. M^{me} Ostry y répondra à la suite de son exposé.

J'ai maintenant le plaisir de céder la parole à M^{me} Sylvia Ostry.

L'interdépendance : vulnérabilité et possibilités

Sylvia Ostry*

Monsieur le Président, chers 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 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.

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 certains aspects du nouveau cycle de négociations multilatérales (Uruguay Round), qui constitue la plus importante série de négociations depuis la formation du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) 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

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

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 le cycle de négociations de l'Uruguay Round 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 «macropolitique». Vous connaissez bien les effets, particulièrement marqués durant les années 80, 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 l'ajustement axé sur la croissance 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 d'«indispensable». En fait, des situations «particulières» ont constitué la principale cause des pressions protectionnistes qui se sont manifestées dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ainsi que la montée du «néo-protectionnisme» depuis le début des années 70. 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. 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 me-

sures non tarifaires intérieures ou à la frontière. On a déterminé de manière plausible l'incidence de mesures à la frontière telles que des limites quantitatives, la restriction volontaire 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 des pays membres de l'OCDE, soit quatre fois plus qu'en 1970. Au cours de la même période, l'OCDE a en outre noté 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, l'augmentation 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 l'*exemple typique* 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 80 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 judiciaires 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. En termes absolus, toutefois, les obstacles non tarifaires frappent beaucoup plus les importations provenant des pays en développement. Cela 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 rendent particulièrement menaçantes pour le système commercial multilatéral. Chez les importateurs comme chez les exportateurs, la question de leur maintien devient une question politique étant donné les «rentes de rareté» dont ces mesures sont la 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 d'aborder l'aspect politico-économique de l'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.

Origine des mutations structurelles

Les fortes pressions qui, depuis les années 70, 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 de la technologie, 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 de nombreuses mesures gouvernementales. Imposées surtout durant les années 60 et au début des années 70, celles-ci ont eu l'effet inattendu d'amoinrir 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 70 ainsi que la profonde récession des années 80 ont également constitué des obstacles à la mobilité et à l'adaptabilité. 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 facteurs 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'«inachève-

ment» de l'adaptation aux mutations structurelles des années 70 et du début des années 80. 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 des pays de l'OCDE et la dette des pays en développement — sont issus des conditions macroéconomiques, ils exigeront plus que des changements de politique macroéconomique 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 nécessaire réorientation des ressources de l'économie américaine ainsi que de la consommation intérieure vers le secteur des exportations et vers celui des produits qui font concurrence aux importations entraînera une redistribution fondamentale de la main-d'oeuvre entre les différents secteurs et 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 solde courant et à balance commerciale excédentaires, le Japon et la République fédérale d'Allemagne, ainsi que dans les nouveaux pays industriels. En raison du resserrement constant des liens internationaux, cette modification des équilibres extérieurs aura également des effets considérables sur les pays n'appartenant pas à l'OCDE. La raison 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 des pays de l'Asie de l'Est. Les pressions protectionnistes évolueront parallèlement à la situation du solde des transactions courantes. La question qu'on se posera dans les années 90 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 face au déséquilibre global. Un autre événement a été moins remarqué, et on en a certainement moins tenu compte dans ce débat sur les politiques. Depuis la fin des années 70, le rythme et la nature des changements dans le domaine de l'information ont été tels qu'ils ont débouché sur une nouvelle technologie, 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, celui-ci impose des modifications profondes à la structure de la production industrielle et des qualifications, ainsi qu'à l'organisation de la production et 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 de façon exceptionnelle 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 l'Uruguay Round dont je vais maintenant vous parler.

Le cycle de négociations multilatérales de l'Uruguay Round

Comme je vous l'ai dit, ce cycle 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, à New York. Cette première rencontre avait été suivie par l'Assemblée annuelle de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international à Séoul, au cours de laquelle 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 prévision 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 répondre 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 différer les revendications 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 un nouveau cycle 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 du cycle de négociations, 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 Dix¹, 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 dans un instant. Mais l'opposition de ce groupe de dix pays en développement 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 40, 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 l'Uruguay Round.

¹À ne pas confondre avec le Groupe des Dix qui rassemble les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales des grands pays industrialisés parties aux Accords généraux d'emprunt du Fonds.

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 le marché des services du Brésil et de l'Inde — on craignait même qu'ils les protègent davantage. Le compromis intervenu à Punta del Este a été le suivant : la tenue des 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, dans les nouveaux pays industriels de l'Asie de l'Est, ainsi que le Brésil et l'Inde eux-mêmes, il existe 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'estompe 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 pays en développement 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 commande-

ment» 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 aborder 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 politique délicate pour plusieurs pays *développés*.)

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 l'ajustement axé sur la croissance. 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 du Fonds et de la Banque on s'accorde à reconnaître que des marchés financiers mieux organisés sont essentiels pour mobiliser l'épargne nationale, 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 intermédiation financière efficace aurait été une *conséquence* du développement — a été remis en question; cette intermédiation 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 dans le cadre de l'Uruguay Round. 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 l'avenir, 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, fibres optiques, 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 de main-d'oeuvre, d'énergie et de matériaux. Les pays en développement, qui n'ont pas joué un rôle de premier plan durant les cycles de négociations antérieurs, 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 rigoureuse. Ils ont une incidence directe sur les questions délicates de la souveraineté nationale et des divergences d'opinions 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 del Este, vous faire part en conclusion de certaines réflexions sur quelques questions essentielles qui seront examinées au cours des négociations, 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 des négociations du GATT 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 quarante 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 son institution 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 lourdement endettés 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 avant tout sur les aspects systémiques clés du cycle de négociations. 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 (brouillards), 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 du nouveau cycle de négociations 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 des gouvernements qui collaborent activement, ou ils ne le seront pas du tout. De fait, cet aspect du cycle de négociations 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.

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.

Le nouveau cycle de négociations 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 mondiale; 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 l'endettement 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 les négociations accordaient un «crédit» particulier aux mesures adoptées en conjonction avec un programme appuyé par le Fonds ou 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 ou microéconomiques qui puisse compléter les activités du Fonds à cet égard. Si la surveillance des politiques commerciales est mise en oeuvre par suite du nouveau cycle de négociations (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 l'élaboration 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 de la capacité institutionnelle du GATT peut être imputé aux vices de sa conformation. 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, qui constitueraient, à l'échelle des mesures inspirées par des situations microéconomiques particulières, la contrepartie du mandat du Fonds en matière de politique ma-

croéconomique. 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 d'élaboration 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 internes 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 macroéconomique sur lequel on s'accordait après la guerre a rendu plus difficile la coordination des politiques depuis les années 70, la nouvelle «politique commerciale stratégique» fournit aujourd'hui des arguments théoriques en faveur de formes complexes de protectionnisme. Cet affaiblissement de l'ancien modèle «micro» 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 l'élaboration 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 de 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 le nouveau cycle de négociations 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 des négociations. 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 dans le domaine de l'informatique : celui du conflit entre le Japon et les États-Unis au sujet des puces électroniques. 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 est exceptionnel ou s'il est 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 puces électroniques 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 mentionné².

Les fondateurs du GATT ne pouvaient pas prévoir ce que serait le monde à la fin du XX^e siècle. Les cycles 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 des négociations de l'Uruguay Round. 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 le cycle de négociations de l'Uruguay Round.

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 gouvernementale en général. 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

²Miriam Camps et William Diebold Jr., *The New Multilateralism: Can the World Trading System be Saved?*, New York, Council on Foreign Relations, 1983, nouvelle édition, 1986. Voir aussi Richard Blackhurst, «Strengthening GATT Surveillance of Trade-Related Policies», conférence de Bielefeld, juin 1987 (étude miméographiée, à paraître).

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, tant à l'échelle nationale que 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 de clairvoyance.

* * *

SIR JEREMY MORSE : Mesdames et messieurs, je pense que vos applaudissements montrent assez quel heureux choix nous avons fait en demandant à M^{me} Sylvia Ostry de prononcer la conférence Per Jacobsson de cette année.

À l'entendre décrire le caractère insidieux du néo-protectionnisme, qui joue subtilement sur les deux plans macro- et microéconomiques, à l'entendre évoquer le nouveau cycle de négociations multilatérales de l'Uruguay Round, et faire mention spéciale du problème des échanges de services et des adaptations structurelles qu'il convient d'apporter au GATT, j'ai eu le sentiment, on ne peut plus rafraîchissant et réconfortant, de redécouvrir une histoire que je connaissais déjà, mais sous un angle différent. M^{me} Ostry m'a d'ailleurs conforté dans cette idée en déclarant que son exposé s'inscrit tout naturellement dans la suite logique des conférences qui nous ont été faites ces dernières années.

Il nous reste quelque temps pour les questions et réponses — disons de 20 à 25 minutes — et je vous serais obligé de faire passer vos questions écrites. M^{me} Ostry se fera un plaisir de répondre également aux questions orales.

Questions et réponses

À la suite de son exposé, M^{me} Ostry a répondu à des questions de l'auditoire.

Vous n'avez pas évoqué la question du déficit commercial des États-Unis. Je me demande pourquoi vous pensez que le cycle de négociations multilatérales de l'Uruguay Round pourrait être entièrement remis en question si ce déficit commercial demeure important disons jusqu'au début des années 90.

Je crois avoir évoqué cette question, mais peut-être pas de façon aussi explicite que je l'aurais pu. J'ai dit en effet que le déficit — ou plutôt le déséquilibre du solde des transactions courantes dont le déficit n'est qu'un aspect — tient pour une large part à des raisons d'ordre macroéconomique et qu'il faudra pour y remédier une macropolitique, laquelle pour être indispensable ne sera cependant pas suffisante.

J'ai dit ensuite que l'ajustement structurel indispensable pour rétablir l'équilibre du commerce extérieur des États-Unis imposerait à l'économie américaine un considérable effort d'adaptation structurelle. L'économie américaine a démontré sa faculté d'adaptation et je crois que je suis loin d'être seule à penser que cette considérable mutation structurelle lui est parfaitement possible.

J'ai dit ensuite que le même problème se pose pour les pays excédentaires, où des mutations structurelles en sens contraire ne sont pas moins indispensables.

Je pense donc que le déficit commercial des États-Unis est un problème crucial, mais, dans une perspective à plus long terme, j'ai essayé de suggérer que si — comme il est à espérer — nous parvenons à traverser cette phase de protectionnisme, il ne faudra pas pour autant pousser un énorme soupir de soulagement, car il se peut qu'en démêlant l'écheveau des balances commerciales, on déclenche en même temps un déplacement massif des pressions protectionnistes, qui sont la manifestation d'un refus du changement.

Dans quelle mesure les distorsions des taux de change influent-elles sur le protectionnisme?

Je ne pense pas pouvoir vous répondre par des chiffres précis mais je peux certainement vous dire qu'ayant siégé aux délibérations du GATT sur la

situation du commerce international pendant la longue période où nous nous sommes efforcés d'amorcer le nouveau cycle de négociations de l'Uruguay Round, j'en ai retiré l'impression qu'il était relativement clair pour beaucoup que le déficit courant des États-Unis provoquait une pression protectionniste très puissante. Tant que cette pression s'exerçait sur les industries exportatrices, elle semblait maîtrisable. Mais dès lors que les industries qui sont exposées à la concurrence des importations ont été touchées et que le mal s'est étendu, on a pu voir s'intensifier cette pression protectionniste.

Nul doute que les spécialistes débattront longuement pour déterminer dans quelle mesure ce phénomène est dû à la distorsion des taux de change. Comme je l'ai déjà dit, cette incidence n'est pas quantifiable, mais à mon sens, c'était un facteur très puissant; je crois aussi que, là encore, on aurait tort de s'imaginer que le malaise se dissipera rapidement. Je pense au contraire qu'on en sentira pendant longtemps encore les effets à retardement et les répercussions.

L'érosion et la distorsion qui se sont produites influenceront longtemps la façon dont on perçoit la situation dans certains secteurs de l'économie américaine et même en mettant les choses au mieux, la pression protectionniste ne s'atténuera pas de sitôt.

Les efforts déployés en vue d'établir un climat de concurrence loyale sont-ils cause de protectionnisme? Faut-il distinguer «liberté» et «loyauté» des échanges?

En arrivant au GATT, j'ai appris que je ne devais pas parler de «liberté des échanges» mais de «libéralisation des échanges»; je pense qu'il y a probablement du vrai là-dedans, et que la notion qui cadre tant avec l'histoire du GATT qu'avec la réalité est bien celle de libéralisation des échanges commerciaux.

Cette définition de la concurrence loyale va être au coeur du débat pendant le cycle des négociations de l'Uruguay Round, lorsque nous procéderons au réexamen des règles commerciales.

Pour répondre à la première question, à savoir est-ce que les efforts déployés en vue d'établir un climat de concurrence loyale sont cause de protectionnisme?, je pense qu'il est clair que l'une des préoccupations que suscite, dans les négociations de l'Uruguay Round, ce qu'il est convenu d'appeler «le protectionnisme procédural des États-Unis» est la définition — la définition précise — de la façon dont les règles sont appliquées. Or, on a de plus en plus le sentiment que c'est l'adoption par les États-Unis d'une définition unilatérale de la concurrence loyale, ou le recours à une méthode particulière pour la réglementer, qui a en fait donné naissance à ce que l'on appelle le «protectionnisme procédural»; quelle qu'en soit la définition, le système appliqué par les États-Unis influe sur les décisions concernant les investissements, les échanges, etc.

Je crois vraiment qu'il s'agira là d'une question très importante. Nous avons l'espoir que l'approche multilatérale, si elle parvient à s'imposer dans les négociations de l'Uruguay Round, permettra de réduire, voir d'éliminer, le protectionnisme procédural.

Pourriez-vous exposer plus en détail les inconvénients du «traitement spécial et différencié» accordé aux pays en développement dans le cadre du GATT par le passé?

Si vous n'y voyez pas d'inconvénients, je préférerais m'abstenir de répondre à cette question. J'y ai déjà fait allusion; c'est — je tiens à le souligner — une question très importante et je ne la traite pas à la légère. Mais c'est à tout autre chose que je faisais référence et j'espère qu'il n'y a pas de malentendu.

Dans le cours de mon exposé, j'ai dit que nombre de pays en développement n'ont pas pris une part active aux précédentes séries de négociations et que l'on peut, je crois, faire valoir à juste titre ou objectivement que les résultats de ces négociations reflètent bien ce manque de participation. Je ne faisais pas référence particulière au traitement spécial et différencié. C'est là un sujet très complexe et très délicat — et je serais ravie d'en discuter avec l'auteur de la question après la réunion.

J'ai fait observer que si les pays en développement ne participent pas plus activement au nouveau cycle de négociations, ils risquent d'avoir à le regretter davantage, car je crois que les nouvelles questions qui se posent portent à la fois, comme je l'ai dit, sur plusieurs secteurs très importants. En outre, les négociations de l'Uruguay Round n'engagent pas seulement l'avenir immédiat mais le vingt et unième siècle et c'est vraiment là ce que je voulais souligner. Je ne faisais pas spécifiquement référence à la question du traitement spécial et différencié accordé à certains pays.

Si le nouveau mécanisme de surveillance de la politique commerciale que vous préconisez amenait à la conclusion largement acceptée que la politique intérieure d'un pays donné, sans constituer juridiquement une violation du GATT avait un effet déstabilisateur sur le système international, qu'est-ce que les Parties Contractantes seraient en droit de faire?

La proposition que j'ai formulée — mais disons plutôt que j'ai simplement avancé quelques idées qui ne sont pas véritablement des propositions spécifiques — a trait me semble-t-il à un problème clé. J'ai rappelé que le GATT est un contrat et que le respect des règles a donc une importance considérable. Mais, comme je l'ai fait valoir aussi, la ligne de démarcation entre les mesures de politique intérieure — qui ont une incidence sur le commerce extérieur — et les mesures à la frontière s'est estompée dans le

passé et cette tendance sera encore plus marquée dans l'avenir; c'est pourquoi il importe de créer un système de règles, dont les contours ne sont pas trop rigoureusement définis, et que j'ai qualifié d'ambivalent et de complexe. C'est le mécanisme qui est proposé pour l'analyse ou la surveillance de la politique commerciale. Quant à savoir — question bien légitime — ce que les Parties Contractantes seraient en droit de faire eu égard aux résultats de la surveillance de la politique commerciale, c'est là une question d'ordre juridique. Par ailleurs, j'ai fait observer que si le débat sur la politique commerciale, qui en définitive fait intervenir une pression collective des pairs, est vague et difficile, il ne l'est pas moins au niveau de la micropolitique qu'à celui de la macropolitique. Je reconnais toutefois que le problème n'est ni clairement défini ni simple.

Cependant, si la politique commerciale intérieure de tel ou tel pays faussait gravement les échanges internationaux, sans tomber véritablement sous le coup de la réglementation commerciale internationale, il serait possible d'adapter cette réglementation. En d'autres termes, le débat de fond sur la politique commerciale pourrait amener à envisager de modifier les règles. Ce n'est pas ce qui se passe à l'heure actuelle. Actuellement, lorsqu'il y a violation des règles internationales, personne n'y regarde de plus près ou n'en fait mention. Nous nous disons : ainsi va le monde et il n'y a rien à y faire. Voilà pourquoi certaines infractions se perpétuent depuis dix ou quinze ans, et nous nous sommes enfin décidés à lancer une nouvelle série de négociations multilatérales.

Ce que je préconise, au contraire, c'est que l'on crée à tout le moins un mécanisme permettant d'examiner en quoi la politique intérieure de tel ou tel pays fausse les échanges internationaux et quelle est son incidence sur les autres pays. C'est un début. Selon la façon dont la surveillance évoluera, il est possible qu'elle amène ou non à faire usage des mécanismes juridiques existants ou à modifier ces mécanismes juridiques. Il faudra pour cela réorienter l'action en fonction des acquis de l'expérience.

Dans quelle mesure est-ce que le succès ou l'échec de négociations commerciales bilatérales affaiblit ou renforce le système multilatéral?

Je suppose que cette question se rapporte à des négociations bilatérales imaginaires ou à des négociations entre deux pays anonymes, en vue de la conclusion d'un accord conforme aux dispositions de l'article 24 du GATT — donc de négociations légales et compatibles avec le GATT.

Je pense que tout accord bilatéral compatible avec les dispositions du GATT fait partie du GATT lui-même et qu'il est considéré comme étant de nature à favoriser le commerce (hypothèse qui s'est toujours vérifiée dans le passé); j'estime en outre que, surtout à l'heure actuelle, il est souhaitable et important de libéraliser les échanges commerciaux internationaux et que

cela ne peut que faciliter le déroulement du nouveau cycle de négociations multilatérales.

Pensez-vous qu'il conviendrait de réglementer les mouvements internationaux de capitaux et de monnaie afin d'éviter une «déstabilisation» des taux de change qui est elle-même une cause de protectionnisme?

Je crois pouvoir répondre à cette question de façon très directe et la réponse est non.

* * *

SIR JEREMY MORSE : Je tiens à remercier encore M^{me} Sylvia Ostry de son brillant exposé et des réponses claires et précises qu'elle a données aux questions qui lui ont été posées.

Il y a plusieurs questions auxquelles elle n'a malheureusement pas eu le temps de répondre et je suppose que bon nombre d'entre vous en ont d'autres encore. Vous pourrez les lui poser au cours de la réception qui débutera dans quelques minutes.

Auparavant, toutefois, j'aimerais rendre hommage à Bill Martin et à Frank Southard qui, comme Frank vous l'a annoncé au début de cette réunion, abandonnent la direction de ce qu'il a plaisamment appelé «cette modeste fondation».

Ils ont fait tous deux un travail remarquable depuis qu'ils ont pris la relève de Randolph Burgess; Jacques Polak et moi-même sommes très honorés de leur succéder — à la fois parce que sous leur direction la Fondation a organisé des conférences et des programmes du plus haut intérêt et parce que nous leur vouons à tous deux une admiration et une affection profondes.

Bill est au fond de cette salle et Frank sur l'estrade; je pense que nous devrions leur rendre hommage. (Applaudissements.)

Comme Frank vous l'a déjà dit, notre programme d'activités pour l'année prochaine est légèrement différent de celui des années précédentes. Nous tiendrons un symposium le dimanche 12 juin à Bâle à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de la BRI. Si vous êtes dans les parages, vous êtes cordialement invités à venir y participer. Je vous remercie. Je déclare maintenant la réunion terminée.

Notice biographique



M^{me} Sylvia Ostry est canadienne. Elle est diplômée de l'université McGill et de l'université de Cambridge. Après des travaux de recherche à l'institut de statistiques de l'université d'Oxford, elle enseigne à l'université McGill et à l'université de Montréal.

M^{me} Ostry entre ensuite dans la fonction publique canadienne où elle occupe successivement les postes de Statisticien en chef du Canada (1972-75), de Sous-ministre, Consommation et corporations du Canada, et de Sous-registraire général (1975-78), puis de Président du Conseil économique du Canada (1978-79). De 1979 à 1983, M^{me} Ostry occupe à l'Organisation de coopération et de développement économiques à Paris les fonctions de Directeur du Département de l'économie et des statistiques.

De retour au Canada, M^{me} Ostry est nommée Conseiller spécial auprès du Bureau du Conseil privé (1983) puis Sous-ministre du commerce extérieur et Coordinateur des relations économiques extérieures (1984-85). Elle est actuellement Ambassadeur aux négociations commerciales multilatérales et représentante personnelle du Premier ministre pour le Sommet économique.

M^{me} Ostry est en outre Officier de l'Ordre du Canada et a publié de nombreux ouvrages. Elle s'est vu conférer le titre de docteur *honoris causa* par de nombreuses universités. Elle est membre de diverses sociétés savantes, notamment de l'American Statistical Association et membre fondateur du Centre d'études européennes de Bruxelles. Elle est aussi membre du Groupe des Trente.

Les conférences Per Jacobsson

- 1964 *Croissance économique et stabilité monétaire* — Exposés de Maurice Frère et Rodrigo Gómez (Bâle); épuisé.
- 1965 *L'équilibre entre la politique monétaire et les autres instruments de la politique économique dans une société moderne* — Exposé de C.D. Deshmukh et Robert V. Roosa (Washington); épuisé.
- 1966 *Le rôle actuel de la banque centrale* — Exposé de Louis Rasminsky; commentaires de Donato Menichella, Stefano Siglienti, Marcus Wallenberg et Franz Aschinger (Rome); épuisé.
- 1967 *Le développement économique — Aspects bancaires* — Exposé de David Rockefeller; commentaires de Felipe Herrera et Shigeo Horie (Rio de Janeiro); épuisé.
- 1968 *Les banques centrales et l'intégration économique* — Exposé de M.W. Holtrop; commentaire de Lord Cromer (Stockholm); éditions anglaise et française épuisées.
- 1969 *Le rôle de l'or monétaire dans les dix prochaines années* — Exposé d'Alexandre Lamfalussy; commentaires de Wilfrid Baumgartner, Guido Carli et L.K. Jha (Washington).
- 1970 *Vers la création d'une banque centrale mondiale?* — Exposé de William McChesney Martin; commentaires de Karl Blessing, Alfredo Machado Gómez et Harry G. Johnson (Bâle), éditions anglaise et espagnole épuisées.
- 1971 *Mouvements internationaux de capitaux — Passé, présent et avenir* — Exposé de Sir Eric Roll, K.C.M.G., C.B.; commentaires de Henry H. Fowler et Wilfried Guth (Washington).
- 1972 *La crise monétaire de 1971 — Les enseignements que l'on peut en tirer* — Exposé de Henry C. Wallich; commentaires de C.J. Morse et I.G. Patel (Washington); édition espagnole épuisée.
- 1973 *L'inflation et le système monétaire international* — Exposé d'Otmar Emminger; commentaires d'Adolfo Diz et János Fekete (Bâle).
- 1974 *Vers un ordre monétaire international* — Exposés de Conrad J. Oort et Puey Ungphakorn; commentaires de Saburo Okita et William McChesney Martin (Tokyo).
- 1975 *Arrangements en vue dans le domaine des paiements internationaux, publics et privés* — Exposé d'Alfred Hayes; commentaires de Khodadad Farmanfarmaian, Carlos Massad et Claudio Segré (Washington); édition espagnole épuisée.

- 1976 *Pourquoi les banques sont impopulaires* — Exposé de Guido Carli; commentaire de Milton Gilbert (Bâle); éditions espagnole et française épuisées.
- 1977 *Le fonctionnement du système monétaire international* — Exposés de Wilfried Guth et Sir Arthur Lewis (Washington).
- 1978 *Le marché international des capitaux et le système monétaire international* — Exposés de Gabriel Hauge et Erik Hoffmeyer; commentaire de Lord Roll of Ipsden, K.C.M.G., C.B. (Washington).
- 1979 *L'angoisse des banques centrales* — Exposé d'Arthur F. Burns; commentaires de Milutin Ćirović et Jacques J. Polak (Belgrade).
- 1980 *Réflexions sur le système monétaire international* — Exposé de Guillaume Guindey; commentaire de Charles A. Coombs (Bâle).
- 1981 *Banques centrales : les enseignements de l'expérience* — Exposé de Jelle Zijlstra; commentaire d'Albert Adomakoh (Washington).
- 1982 *Politique monétaire — À la recherche d'un point d'ancrage* — Exposé de Gerald K. Bouey (Toronto).
- 1983 *Élaboration d'un nouveau système monétaire international : perspective à long terme* — Exposé de H. Johannes Witteveen (Washington).
- 1984 *Nationalisme économique et interdépendance internationale : les choix nationaux et leurs coûts pour l'économie mondiale* — Exposé de Peter G. Peterson (Washington).
- 1985 *Savons-nous où nous allons?* — Exposé de Sir Jeremy Morse (Séoul).
- 1986 *La mondialisation des opérations financières* — Exposé de Yusuke Kashiwagi (Washington).
- 1987 *L'interdépendance : vulnérabilité et possibilités* — Exposé de Sylvia Ostry (Washington).

Les brochures, publiées en anglais, en espagnol et en français, peuvent être obtenues gratuitement auprès de la Fondation. Les demandes doivent être adressées à : The Secretary, the Per Jacobsson Foundation, International Monetary Fund, Washington, D.C. 20431. Des photos ou des microfilms des éditions épuisées peuvent être achetés directement à University Microfilms International, 300 North Zeeb Road, Ann Arbor, Michigan, 48106, U.S.A. Les personnes qui résident en dehors des États-Unis, du Canada et de l'Amérique du Sud devront s'adresser à University Microfilms Limited, 30/32 Mortimer Street, Londres, W1N 7RA, Angleterre.

La Fondation Per Jacobsson

Fondateurs

PRÉSIDENTS HONORAIRES : Eugene R. Black (*États-Unis*)
Marcus Wallenberg (*Suède*)

PRÉSIDENT FONDATEUR : W. Randolph Burgess (*États-Unis*)

Hermann J. Abs (<i>République fédérale d'Allemagne</i>)	H.V.R. Iengar (<i>Inde</i>)
Roger Auboin (<i>France</i>)	Kaoru Inouye (<i>Japon</i>)
Wilfrid Baumgartner (<i>France</i>)	Albert E. Janssen (<i>Belgique</i>)
S. Clark Beise (<i>États-Unis</i>)	Raffaele Mattioli (<i>Italie</i>)
B.M. Birla (<i>Inde</i>)	J.J. McElligott (<i>Irlande</i>)
Rudolf Brinckmann (<i>République fédérale d'Allemagne</i>)	Johan Melander (<i>Norvège</i>)
Lord Cobbold, P.C. (<i>Royaume-Uni</i>)	Donato Menichella (<i>Italie</i>)
Miguel Cuaderno (<i>Philippines</i>)	Emmanuel Monick (<i>France</i>)
R.v. Fieandt (<i>Finlande</i>)	Jean Monnet (<i>France</i>)
Maurice Frère (<i>Belgique</i>)	Walter Muller (<i>Chili</i>)
E.C. Fussell (<i>Nouvelle-Zélande</i>)	Juan Pardo Heeren (<i>Pérou</i>)
Aly Gritly (<i>Égypte</i>)	Federico Pinedo (<i>Argentine</i>)
Eugenio Gudín (<i>Brésil</i>)	Abdul Qadir (<i>Pakistan</i>)
Gottfried Haberler (<i>États-Unis</i>)	Sven Raab (<i>Suède</i>)
Viscount Harcourt, K.C.M.G., O.B.E. (<i>Royaume-Uni</i>)	David Rockefeller (<i>États-Unis</i>)
Gabriel Hauge (<i>États-Unis</i>)	Lord Salter, P.C., G.B.E., K.C.B. (<i>Royaume-Uni</i>)
Carl Otto Henriques (<i>Danemark</i>)	Pierre-Paul Schweitzer (<i>France</i>)
M.W. Holtrop (<i>Pays-Bas</i>)	Samuel Schweizer (<i>Suisse</i>)
Shigeo Horie (<i>Japon</i>)	Allan Sproul (<i>États-Unis</i>)
Clarence E. Hunter (<i>États-Unis</i>)	Wilhelm Teufenstein (<i>Autriche</i>)
	Graham Towers (<i>Canada</i>)
	Joseph H. Willits (<i>États-Unis</i>)

Conseil d'administration

William McChesney Martin* — *Président*

Michel Camdessus	Sir Jeremy Morse
J. de Larosière	Pierre-Paul Schweitzer
Adolfo C. Diz	Frank A. Southard, Jr.
Wilfried Guth	Gengo Suzuki
Alexandre Lamfalussy	Peter Wallenberg
H. Johannes Witteveen	

Bureau

Frank A. Southard, Jr.*	— <i>Président</i>
Albert S. Gerstein	— <i>Vice-président</i>
Gordon Williams	— <i>Vice-président</i>
Joseph W. Lang, Jr.	— <i>Secrétaire</i>
G. Michael Fitzpatrick	— <i>Trésorier</i>

À la fin de la réunion, Sir Jeremy Morse est devenu président de la Fondation Per Jacobsson et M. Jacques J. Polak, président du Conseil de la Fondation; ils succèdent à MM. Martin et Southard, respectivement. En outre, M. Polak est devenu membre du Conseil d'administration.