

AVANT-PROPOS DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

Au cours des derniers mois, le commerce a subi une contraction sans précédent depuis les années 30 par suite du ralentissement spectaculaire de l'économie mondiale provoqué avant tout par l'effondrement d'établissements financiers de premier plan. La croissance du commerce sera fortement négative cette année et il ne faut pas s'attendre à une reprise soutenue de l'économie avant 2010. Cette conjoncture défavorable met à rude épreuve l'ingéniosité politique des gouvernements de tous les pays et leur volonté de faire cause commune pour relever des défis partagés dans ce monde interdépendant. Une coopération internationale effective et des marchés ouverts sont aujourd'hui plus indispensables que jamais.

L'expérience nous enseigne que des politiques commerciales restrictives ne sont pas la cause fondamentale des épisodes de récession – ce n'est pas ce qui a déclenché la Grande Dépression –, mais l'adoption de mesures protectionnistes pour faire face à la contraction de l'activité est le plus sûr moyen d'aggraver et de prolonger la crise économique. Le maintien de la production et de la consommation à l'intérieur des frontières nationales peut paraître une solution séduisante à court terme mais cela devient vite suicidaire, surtout si les partenaires commerciaux usent de rétorsion. Je crois que ce point est mieux compris aujourd'hui qu'autrefois, mais il faut que les gouvernements soient décidés et clairvoyants pour pouvoir résister aux pressions. De nombreux gouvernements ont affirmé leur intention de maintenir les marchés ouverts et la surveillance exercée par l'OMC donne à penser que, dans l'ensemble, les autorités prennent ces déclarations au sérieux. Mais il subsiste des risques considérables qui imposent une grande vigilance.

Le thème choisi cette année pour le Rapport sur le commerce mondial est tout à fait pertinent en cette période de crise économique où le défi est de maintenir l'ouverture du commerce. L'effectivité et la stabilité des accords commerciaux dépendent essentiellement de l'existence de mesures contingentes équilibrées, conçues avant tout pour faire face à des circonstances imprévues sur le marché. Le Rapport examine cette proposition sous différents angles. À travers les diverses options pouvant être définies comme des mesures « contingentes » – sauvegardes, mesures antidumping et compensatoires, renégociation des engagements tarifaires, relèvement des droits de douane jusqu'à leur niveau maximal légal (niveau

consolidé) et taxes à l'exportation – le Rapport analyse les raisons pour lesquelles les pays ont recours à de telles mesures, ainsi que leurs conséquences pour le système commercial du point de vue de leur conception et de leur application.

Plusieurs facteurs expliquent l'intérêt des flexibilités qui permettent de modifier, d'une façon ou d'une autre, un engagement préexistant. Les mesures contingentes peuvent être considérées comme une soupape de sécurité, une forme d'assurance ou un outil d'ajustement économique. Elles peuvent simplement servir à renforcer le respect du droit. Elles peuvent inciter les gouvernements à ouvrir leurs marchés plus qu'ils ne le feraient en leur absence, créant ainsi une dynamique d'ouverture qui n'existerait pas sans cela. Ou bien elles peuvent tout simplement refléter le fait que nous ne sommes pas en mesure de prévoir parfaitement l'avenir et, donc, d'établir des contrats complets qui régiraient notre conduite future dans toutes les circonstances possibles.

L'incertitude quant à l'avenir peut découler de facteurs économiques ou non économiques. En d'autres termes, une simple modification des conditions économiques peut amener à recourir à des mesures contingentes. Ou bien un problème de politique publique peut survenir, par exemple une urgence sanitaire ou environnementale. Il se peut aussi qu'un partenaire commercial opère un changement de politique qui influe sur les conditions de concurrence et appelle une contre-mesure. Quelles que soient les circonstances, il est évident qu'un bon accord est un accord qui s'adapte au changement sans nécessiter une négociation continue ni déclencher automatiquement des tensions commerciales.

En termes d'architecture, il s'agit d'établir des accords commerciaux qui assurent un juste équilibre entre la flexibilité et les engagements. S'il est trop facile d'utiliser des mesures contingentes, l'accord manquera de crédibilité. Si cela est trop difficile, l'accord risque d'être instable car les gouvernements seront moins disposés à honorer leurs engagements. Nous avons vu dans le passé comment le GATT et l'OMC se sont efforcés de trouver cet équilibre. Dans les années 80, par exemple, des mesures d'autolimitation des exportations ont été adoptées dans nombre de pays et de secteurs. Ces mesures n'avaient pas de fondement juridique et, pour les exclure de l'arsenal des mesures commerciales, les

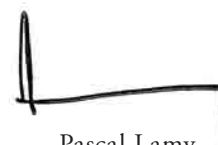
négoceurs du Cycle d'Uruguay ont remanié les dispositions relatives aux sauvegardes. De même, aujourd'hui, dans les négociations du Cycle de Doha, la conception des dispositions antidumping ou du mécanisme de sauvegarde spéciale pour l'agriculture suscite un débat délicat qui procède d'un effort visant à rapprocher les points de vue sur la question de l'équilibre.

L'OMC offre une panoplie de mesures contingentes. Le Rapport identifie des schémas sectoriels et nationaux dans l'utilisation de ces mesures. De plus amples recherches sont nécessaires pour mieux comprendre comment elles sont choisies et pour analyser convenablement les conséquences de ces choix pour les économies et pour la coopération internationale. Nous savons cependant que, si le choix est parfois dicté par les circonstances, d'autres considérations peuvent entrer en ligne de compte. Certaines mesures sont plus faciles à appliquer que d'autres. Certaines nécessitent un ajustement des politiques à titre de compensation et d'autres non. Les gouvernements peuvent aussi être influencés par des considérations d'économie politique. Les mesures antidumping et les mesures compensatoires, par exemple, sont motivées par l'accusation de pratiques commerciales déloyales formulée à l'encontre d'opérateurs étrangers. Les mesures de sauvegarde ne supposent aucune implication de ce genre. De même, une mesure antidumping vise le comportement d'une entreprise, tandis que les droits compensateurs constituent une réponse à des subventions accordées par les pouvoirs publics.

Il ne faut surtout pas oublier que, si l'on peut affirmer sans crainte de se tromper que les mesures

contingentes et la flexibilité qu'elles offrent permettent de préserver l'effectivité des accords, ces mesures ont aussi un coût en termes de bien-être économique. Le recours à la flexibilité n'est pas sans conséquence et la modération est de mise à cet égard. Nous voudrions croire que la possibilité de recourir à des mesures contingentes renforce l'engagement international, mais cela est difficile à établir empiriquement. Nous voudrions croire aussi que l'exercice de la flexibilité ne deviendra pas une habitude qui nuirait, à terme, à la crédibilité des accords et affaiblirait leur valeur en tant que garants d'une plus grande certitude des politiques.

Enfin, nous savons par expérience que le recours à des mesures de protection contingentes obéit aux circonstances extérieures, à «l'air du temps». En cette période difficile, les gouvernements sont convenus de faire preuve de modération. Je suis convaincu que cet engagement sera plus facile à tenir et à «vendre» à l'opinion publique si les gouvernements montrent qu'ils ont la capacité et la volonté de faire cause commune dans le domaine de la politique commerciale. C'est aussi pour cette raison que je reste convaincu qu'il faut prendre les décisions nécessaires pour achever dès que possible le Cycle de Doha.



Pascal Lamy
Director-General