



BILAN ET PERSPECTIVE APRÈS SEATTLE

PASCAL LAMY*

Rouvrons le dossier de « l'échec » de la négociation de Seattle avant de tourner la page ! Pour éclairer l'avenir, il est, en effet, essentiel de comprendre l'alchimie qui a abouti à l'absence d'accord à Seattle pour le lancement des négociations commerciales multilatérales.

A la lumière de cette expérience, il est également utile de prendre la mesure de l'impact de la mondialisation sur l'architecture des systèmes de décisions. De ce point de vue, Edgar Morin a eu raison de dire que « le XXI^{ème} siècle a commencé à Seattle ». Il serait, en effet, trompeur de ne voir, dans l'événement, que l'irruption bien médiatisée d'un réseau d'organisations non gouvernementales militantes. Comme l'a justement analysé le ministre du Commerce extérieur canadien récemment, Pierre S. Pettigrew, « Seattle constitue le point de départ d'un processus de renouvellement du politique ».

PAS DE REPOS APRÈS SEATTLE

La bataille médiatique a déjà en partie brouillé la perspective de ce qui s'est réellement passé à Seattle. Pourtant, plusieurs raisons objectives expliquent le fait que la Conférence ministérielle n'ait pas permis un accord, et plaident en faveur d'un ren-

forcement rapide du multilatéralisme dans le domaine commercial.

Tirer les leçons de l'épreuve

Parmi les causes premières de l'échec de la Conférence, il faut, tout d'abord, citer sa mauvaise préparation. Les discussions qui se sont déroulées pendant les quatre mois, peu ou prou, qui ont précédé la Conférence, n'ont pas permis d'atteindre un consensus suffisant sur un ordre du jour, pour permettre aux ministres d'arrêter des décisions à Seattle. Ces préparatifs, menés par les délégations auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Genève, n'ont débuté que tardivement en raison du retard pris dans la nomination de la nouvelle direction de l'OMC. Le nouveau Directeur général, le Néo-Zélandais Mike Moore, n'a, en effet, pris ses fonctions qu'un mois avant la Conférence et ses quatre adjoints n'ont été nommés que deux semaines avant Seattle.

Lorsque les discussions sur la Déclaration ministérielle fixant les termes de la négociation ont enfin commencé, des considérations tactiques sont alors entrées en jeu. Le groupe de Cairns, réunissant les principaux pays exportateurs agricoles, a mis comme condition la finalisation du mandat de négociation sur l'agriculture

* Commissaire européen responsable du Commerce.



comme préalable, *sine qua non*, à l'examen d'autres questions dont certaines jugées cruciales par l'Union européenne, notamment sur les investissements et la concurrence. De même, pour des raisons tactiques, plusieurs pays en développement ont insisté pour que soit revue la mise en œuvre des derniers accords commerciaux issus de l'Uruguay Round avant que ne soit abordé tout nouveau sujet. Finalement, aucun mécanisme n'a été élaboré permettant d'examiner correctement, et avec une vue d'ensemble, la totalité des sujets.

Pour cette raison, il n'y a pas eu de consensus sur quelque texte ministériel que ce soit, et les divergences d'opinion ont persisté pendant les préparatifs de la Conférence et au cours de celle-ci. Elles ont porté non seulement sur la mise en œuvre des accords de l'Uruguay Round, mais également sur le dossier des textiles et vêtements, des mesures anti-dumping, des droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC), des mesures concernant les investissements liés au commerce (AIC), ou encore de l'accès au marché, des investissements et de la concurrence. Le manque de clarté concernant la manière de traiter les préoccupations de l'opinion publique, telle que de la relation entre les règles commerciales et les politiques de protection de l'environnement et des consommateurs a également été un obstacle. Des divergences importantes se sont fait jour concernant la relation que l'on souhaite établir entre le commerce et les conditions de travail. L'appel lancé par les Etats-Unis, en faveur de sanctions commerciales à l'encontre des pays ne respectant pas les conventions de l'Organisation internationale du travail, a ravivé l'hostilité des pays en développement à l'égard du projet de négociations.

Au sein de l'OMC, on peut répartir schématiquement les pays membres en trois groupes en fonction de leur position sur les questions de fond abordées à Seattle.

Un premier groupe des partisans de l'ouverture du nouveau cycle était composé de l'Union européenne et d'un certain nombre d'autres pays, dont le Japon, la Corée, la Thaïlande, le Mexique, le Chili, les pays d'Europe Centrale et Orientale ainsi que de la Turquie. En étaient également proches le Brésil, l'Afrique du Sud, Hong Kong et Singapour. Ce groupe était favorable à un ordre du jour étendu, portant sur quatre points essentiels : l'amélioration de l'accès au marché, le renforcement des règles de l'OMC concernant les investissements et la concurrence, l'action en faveur du développement et, enfin, la prise en compte des objectifs de préservation de l'environnement ou de protection des consommateurs. Pour l'Union européenne, un tel ordre du jour, large et complet, était le seul moyen de pouvoir trouver plus tard des arbitrages entre les priorités (souvent différentes) de tous les membres de l'OMC, en tenant compte également de la sensibilité de plus en plus évidente des opinions publiques face aux retombées positives mais aussi négatives de la libéralisation des échanges.

Un second groupe réunissait les Etats-Unis et les pays exportateurs agricoles du Groupe de Cairns. Ceux-ci proposaient un cycle de négociations portant essentiellement sur l'accès au marché pour les exportations tant industrielles qu'agricoles, tout en n'excluant pas l'élaboration de nouvelles règles dans des domaines tels que les investissements, la concurrence ou l'environnement. En fait, il est apparu que plusieurs pays du groupe de Cairns n'étaient pas fondamentalement opposés à l'ordre du jour élargi proposé par l'Union européenne et que d'autres, dont le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, auraient trouvé un intérêt à l'élaboration de règles plus claires sur les investissements et la concurrence. Ces pays sont toutefois restés en retrait pour des raisons tactiques ou parce qu'ils avaient le sentiment qu'un ordre du jour chargé réduirait



les chances de parvenir rapidement à des résultats sur le volet agricole. Paradoxalement, cette attente contrastait avec celle des milieux agricoles américains, qui avaient justement fait pression en faveur d'un ordre du jour élargi en espérant parvenir à des avancées dans ce secteur. Ce groupe apparaissait donc peu homogène, tant sur la tactique que sur le fond.

Le troisième groupe, composé d'une majorité de pays en développement, souhaitait des discussions centrées sur la question de l'accès au marché avec, en préalable, un examen de la mise en œuvre de l'Uruguay Round et de l'ordre du jour intégré couvrant l'agriculture et les services, mais ne voulait pas entamer de négociations sur des nouveaux points. Ce groupe de pays s'est montré profondément suspicieux à l'égard de ce qu'il a appelé l'ordre du jour « non-commercial » des pays industrialisés, notamment l'intérêt de l'OMC pour les questions relatives à l'environnement ou au travail, considéré comme une forme plus ou moins déguisée de protectionnisme, accusation que nous avons récusée.

L'organisation de la Conférence de Seattle n'a pas été propice à la conciliation de ces points de vue très divergents. Le manque de temps disponible pour des négociations sérieuses, les problèmes concernant la gestion et l'organisation de la Conférence, l'absence de procédures transparentes et l'exclusion de la plupart des « petits » pays en développement des discussions n'ont pas facilité la tâche des négociateurs. Aucune négociation véritable n'a eu lieu au cours de laquelle les participants auraient pu examiner l'ensemble des points et parvenir à un consensus.

Il est difficile de savoir si, en disposant de plus de temps et en faisant preuve d'un minimum de souplesse, un accord sur un nouveau cycle de négociations aurait pu être conclu. Certains membres de l'OMC en sont certainement convaincus et des avancées ont effectivement été enregistrées,

au cours de la semaine, dans un certain nombre de domaines. Mais, nous ne le saurons jamais. Seattle s'est achevé prématurément, sans qu'aucun accord officiel n'ait été conclu sur quelque point que ce soit. La réunion ministérielle a été « suspendue » : en langage clair, elle est terminée et, sur le plan formel, les contributions à la négociation sont désormais nulles et non avenues.

Un certain nombre d'enseignements de Seattle ont été tirés et inspirent aujourd'hui l'approche de l'Union européenne. S'agissant tout d'abord des procédures, il est ressorti clairement de l'expérience de Seattle que l'OMC devait adopter un mode de travail plus intégré et plus transparent à l'égard de l'ensemble de ses membres, et améliorer sa communication avec le monde extérieur. Elle doit aussi renforcer l'efficacité de son organisation. Des améliorations pourraient être rapidement apportées à ses méthodes de travail, notamment en ce qui concerne la préparation et la gestion des conférences ministérielles. Une transparence et une efficacité accrues, une participation plus complète des pays en développement et une répartition plus claire des compétences entre le secrétariat de l'OMC et le futur pays hôte de la négociation apparaissent donc nécessaires. C'est pourquoi l'Union européenne, en accord avec plusieurs partenaires, propose actuellement une série d'aménagements dans ce sens concernant le fonctionnement de l'OMC.

Au lendemain de Seattle, certains ont appelé à une réforme plus profonde. J'ai, pour ma part, été de ceux qui ont demandé aux membres de l'OMC d'examiner avec attention et sans exclusive la structure de l'Organisation. Nous sommes par conséquent ouverts aux arguments favorables à une réforme plus poussée des mécanismes d'organisation et de prise de décisions de l'OMC, bien que nous soyons conscients du risque de diversion que l'étude de cette question importante pourrait entraîner par

rapport à l'objectif du lancement d'un nouveau cycle de négociations.

La deuxième conclusion, importante que l'Union européenne a tirée de Seattle concerne la substance même des débats. Pour répondre aux pays qui ont jugé trop vaste l'ordre du jour présenté par l'Union européenne à Seattle et ont attribué à cette exigence l'échec de la conférence, il est bon de rappeler qu'un grand nombre de pays, industrialisés et en développement, qui représentent collectivement près de la moitié du commerce mondial, ont en fait rejoint la position de l'Union et plaidé pour un examen complet de tous les aspects du commerce.

De nombreux pays en développement ont également reconnu les points positifs des propositions avancées par l'Union européenne et d'autres « alliés » concernant la mise en œuvre, l'accès aux marchés et les règles. Toutes ces propositions témoignaient d'une réelle volonté de notre part de prendre des décisions qui, en dépit de leur sensibilité sur le plan politique intérieur dans certains pays, étaient susceptibles de répondre à de vraies préoccupations des pays en développement, et en particulier des pays les moins avancés.

L'Union européenne et les autres partisans d'un cycle multilatéral ambitieux avaient par ailleurs indiqué, avant Seattle et au cours de la conférence, qu'ils étaient ouverts à l'examen de propositions tierces d'architecture de la négociation. Au vu d'une attitude aussi tolérante et d'une telle volonté de parvenir à des positions communes, l'argument selon lequel les ambitions démesurées de l'Union européenne ou la position de l'Union européenne à elle seule constitueraient la cause essentielle de l'échec de Seattle, ne semble pas tenir.

Plaider pour le multilatéralisme

Après un examen approfondi des échecs de la conférence de Seattle tant au niveau

du fond qu'au niveau des procédures, l'Union européenne a revu son approche et est parvenue à la conclusion qu'il convenait de poursuivre les efforts en vue d'un cycle complet de négociations commerciales permettant à tous les membres de l'OMC de voir leurs intérêts défendus.

Les principaux arguments plaçant en faveur de l'intégration d'un grand nombre de questions dans l'agenda, demeurent valables. En premier lieu, tant les pays industrialisés que les pays en développement souhaitent assurer, à leurs produits et leurs services, un meilleur accès au marché afin de voir leur croissance économique augmenter. Pour se développer, des pays comme l'Inde et les pays d'Asie du Sud-Est - sans parler des pays en développement d'Afrique et d'Amérique Latine - ont avant tout besoin d'avoir un meilleur accès au marché dans les domaines où ils bénéficient d'avantages comparatifs. Il est apparu clairement à Seattle que seule une approche globale de l'accès au marché, couvrant tous les secteurs, permettrait à tous les membres de l'OMC de tirer parti de leurs avantages comparatifs et d'améliorer ainsi leurs échanges.

Sur un plan politique, le retard prolongé de ce nouveau Round réduit la capacité des Etats, en particulier des pays en développement, de participer à la souveraineté collective en matière d'échanges. Le recours trop fréquent, et éventuellement la saturation, du mécanisme de règlement des différends ne peut pas être une alternative soutenable, puisqu'elle est de nature à renforcer les risques de conflits commerciaux. La voie législative doit, en effet, l'emporter sur la voie jurisprudentielle. Comme le montre bien Jeffrey Schott, il serait illusoire de croire que les thèmes qui n'ont pas pu être négociés à Seattle le seraient mieux dans un système dans lequel l'unilatéralisme prédominerait. Au contraire, les risques de conflits commerciaux ne seraient que plus grands.

En second lieu, l'OMC doit mettre à



jour ses règles afin de les adapter aux besoins de développement et aux exigences de la mondialisation. D'un côté, il est évident que les pays en développement ont beaucoup à gagner à renforcer la concurrence sur leurs propres marchés et à assurer un environnement favorable à l'investissement direct étranger. De l'autre, il faut fournir aux opérateurs économiques et aux investisseurs un cadre prévisible, transparent et non discriminatoire leur permettant de prendre des décisions et de défendre leurs intérêts sur le marché. Pour contribuer à créer un tel environnement, il est donc indispensable de convenir de règles de base sur les investissements et la concurrence, et il est regrettable que des négociations sur deux sujets d'une importance aussi systémique et revêtant un grand intérêt pour les entreprises du monde entier n'aient pas pu être engagées.

De même, il est regrettable qu'il n'ait pas été possible d'ouvrir des négociations en ce qui concerne la facilitation des échanges ou l'amélioration des règles dans des domaines tels que la défense commerciale ou les entraves techniques aux échanges, dont l'amélioration serait susceptible de contribuer à une plus grande stabilité des conditions d'accès au marché et à une plus grande liberté de circulation des marchandises. Là aussi, l'Union européenne et, sans aucun doute, d'autres partenaires commerciaux revoient leur programme de travail, afin d'améliorer la prise en compte de ces thèmes dans un futur cycle de négociations.

En troisième lieu, la conférence de Seattle a mis en lumière la nécessité de mieux intégrer les pays en développement dans le système commercial, à la fois dans sa réalité économique et dans son cadre institutionnel. Il s'agit de créer les conditions d'un meilleur accès au marché, d'un traitement spécial et différencié plus favorable, de mieux coordonner le renforcement de leurs capacités et de leur accorder un rôle plus actif au

sein des structures de l'OMC.

En dernier lieu, l'OMC doit mieux répondre aux préoccupations des citoyens et des consommateurs. Nos sociétés s'inquiètent toujours des éventuelles répercussions de ce système commercial sur le développement humain, sur l'environnement, ainsi que sur la santé et la sécurité des consommateurs. Il s'agit de trouver des solutions qui répondent à ces besoins sociaux et soient compatibles avec la préservation de l'ouverture du système commercial. Nous devons toutefois reconnaître que ces éléments n'ont guère été pris en compte jusqu'à présent. Nous devons poursuivre nos efforts afin de convaincre les pays en développement de la convergence de nos préoccupations avec les exigences d'un développement durable chez eux, et aussi de lever leur méfiance à l'encontre des objectifs et des conséquences des propositions formulées par l'Union européenne pour répondre aux préoccupations de la société civile.

Concernant les rapports entre l'OMC et la protection de l'environnement, les objectifs fondamentaux de l'Union européenne restent les mêmes, mais il est nécessaire de revoir les moyens que l'on pourrait utiliser pour les atteindre. L'objectif devrait consister à mieux articuler les règles de l'OMC avec les accords multilatéraux en matière d'environnement et avec le principe de précaution, pour répondre aux préoccupations légitimes de la société et aux exigences éthiques, tout en garantissant une plus grande sécurité juridique à tous les membres et à leurs entreprises. Il s'agit donc de préserver les principes fondamentaux de l'OMC et d'éviter des mesures discriminatoires injustifiées ou des restrictions déguisées aux échanges commerciaux.

La résistance des pays en développement à tout rapprochement entre l'examen des questions commerciales d'une part, et le respect des cinq Conventions-cadres de l'Organisation internationale du

travail sur les droits fondamentaux du travail d'autre part, reste très forte. Mais, la question revêt toujours une grande importance et reste très sensible dans notre société. Il apparaît plus productif d'inciter à une discussion élargie des rapports entre la libéralisation des échanges commerciaux et le développement social, y compris les normes de l'OIT. Cette approche pluridisciplinaire permettrait d'examiner les véritables préoccupations des pays en développement concernant l'impact, sur la société, de la libéralisation des échanges et de la mondialisation.

Un intense processus de consultation et d'analyse est engagée par l'Union européenne qui veut mieux comprendre les positions de ses partenaires et trouver des terrains d'entente. De façon concrète, l'Union prend aussi des initiatives pour contribuer à une intégration positive des pays en développement dans l'économie mondiale.

Outre le fait qu'un nouvel essor est indispensable pour le lancement réussi d'un nouveau cycle de négociations, l'Union européenne a en effet estimé nécessaire de réaliser des progrès sur les autres volets du programme de travail de l'OMC, et a lancé plusieurs initiatives.

Premièrement, la priorité donnée par les pays en développement à la question de la mise en œuvre a bien été prise en compte. Les entretiens, qui ont eu lieu avant pendant et après la conférence de Seattle, montrent qu'on ne peut ni les ignorer, ni les sous-estimer.

Deuxièmement, l'Union européenne participe activement aux discussions qui se mettent en place sur l'agriculture et les services, conformément à l'article 20 de l'accord sur l'agriculture et à l'article XIX de l'accord général sur le commerce des services. Concernant les services, l'Union européenne est bien consciente des enjeux de société qui sont associés à ces négociations, qu'il s'agisse des services publics ou de l'audiovisuel ; mais, il faut rappeler que

le cadre de négociation des services est différent de celui du GATT et que le choix de l'ouverture reste maîtrisé par les Etats qui choisissent les secteurs et les modalités de leur multilatéralisation. Ce qui continue, néanmoins, à faire défaut est la fixation d'un cadre temporel pour la conclusion de ces négociations dans la mesure où aucune décision relative à l'ouverture d'un nouveau cycle de négociations n'a pu être prise lors de la conférence de Seattle. On peut se livrer à des conjectures sur la réalisation possible d'un équilibre suffisant dans le cadre de l'une de ces négociations sectorielles pour satisfaire les intérêts commerciaux de tous les membres de l'OMC. Mais, si tel ne devait pas être le cas, les négociations risquent de devenir difficiles et de s'enliser.

Troisièmement, l'Union européenne vient de donner un signal important en direction des pays les moins avancés, avec l'initiative de la Commission permettant l'accès en franchise de droits, et sans aucune limitation quantitative, des produits des quarante-huit pays les moins avancés. Le programme soumis par la Commission fin septembre 2000, dont l'adoption par le Conseil est en cours, s'inscrit dans le cadre du schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées, et couvrira tous les produits en provenance de ces pays, à l'exception des armes et des munitions, et moyennant une phase de transition de trois ans pour certains produits agricoles sensibles (riz, sucre, bananes). Ce faisant, l'Union européenne pourrait servir d'exemple aux autres membres de l'Organisation mondiale du commerce.

Quatrièmement, d'autres chantiers restent ouverts : il s'agit, en particulier, des décisions relatives aux relations entre l'OMC et les institutions de Bretton Woods en matière de libéralisation commerciale, aux mesures destinées à améliorer la fourniture d'une assistance technique aux pays en développement et à la révision des règles et des procédures régis-



sant le règlement des différends. Les membres de l'OMC vont peut-être aussi devoir revoir d'autres points comme l'expiration de certains articles de l'accord sur les subventions, les dispositions de non-violation de l'accord ADPIC, la prorogation du moratoire récemment expiré sur les droits de douane pour les marchandises électroniques, l'expiration des périodes de transition prévue dans l'accord sur les mesures concernant les investissements liés au commerce et l'accord sur l'évaluation en douane. Concernant ces deux derniers accords, l'Union européenne est disposée à faire preuve de compréhension et d'une certaine souplesse vis-à-vis des pays en développement qui rencontrent des difficultés de mise en œuvre.

En somme, l'approche exposée précédemment traduit l'intention de l'Union européenne de continuer à donner une impulsion au sein de l'OMC en faveur de la poursuite de la libéralisation des échanges et de la promotion de régulations adaptées aux enjeux de la mondialisation.

L'Union européenne s'engage sans réserve à faire du renforcement du multilatéralisme une réalité.

CONTRIBUER À LA RÉNOVATION DE LA GOUVERNANCE MONDIALE

Cette démarche s'inscrit dans une réflexion d'ensemble sur le rôle des négociations internationales - de leur contenu, de leur processus d'élaboration et des Institutions qui en sont le prolongement - dans un système de gouvernance mondiale qui est encore en devenir. Le terme de « gouvernance » s'entend comme l'ensemble des processus par lesquels des règles collectives sont élaborées, décidées et mises en œuvre, et des dispositifs de contrôle de ces processus.

Relever le défi de la légitimité

La globalisation exerce son influence au sein de plusieurs champs de force qui impliquent à la fois les individus, les groupes sociaux, les Etats, et les marchés. Les trois composantes sont influencées conjointement par la mondialisation posant, dans des termes nouveaux, des questions de légitimité et d'efficacité. Il n'y a pas la société civile d'un côté, et le système productif de l'autre, les politiques internes d'un côté et internationales de l'autre. L'échange commercial est un lieu d'arbitrage global entre systèmes de préférences collectives qui sont différents entre pays. C'est pourquoi, l'ambition de la politique commerciale de l'Union européenne est de contribuer, par la négociation, à l'élaboration d'un nouveau contrat social à l'échelle mondiale.

Les évolutions économiques actuelles ne sont pas en rupture par rapport au passé. La globalisation marque simplement une étape nouvelle de la crise du capitalisme de marché. La question sociale reste centrale. Elle n'est pas fondamentalement différente en l'an 2000 à ce qu'elle était au XIX^{ème} siècle, et a simplement changé d'échelle de temps et d'espace.

Son échelle de temps a été considérablement réduite sous l'emprise de la révolution des transports et des technologies de l'information. Celle-ci donne aujourd'hui à la gestion des échanges internationaux une rapidité et une fluidité sans précédent. Mais, comme l'analyse justement Zaki Laïdi, « le temps mondial est phénoménologie du présent ». A ce titre, « il offre, à des sociétés aux histoires singulières, un présent commun. Il les invite à rompre avec une partie de leur passé, sans pour autant leur offrir un avenir prometteur ». D'où la nécessité pour les politiques de s'engager, plus que jamais auparavant, dans la codification de l'idée de soutenabilité sociale et environnementale.

L'unification de l'espace économique à

l'échelle mondiale a également des implications très fortes, économiques mais aussi psychologiques. L'ouverture commerciale et l'essor de l'investissement direct étranger sont sources de plus grande efficacité des marchés. L'interpénétration des marchés facilite les économies d'échelle, stimule la compétitivité et accélère les transformations technologiques. Mais cette croissance est obtenue au prix du creusement des inégalités entre pays et au sein des pays. Il accroît les risques économiques liés à l'interdépendance technologique. Il accentue le sentiment de vulnérabilité des individus. Comme le relevait, dès les années 1930, Paul Valéry « le système des causes qui commande chacun de nous, s'étendant désormais à la totalité du globe, le fait résonner tout entier à chaque ébranlement : il n'y a plus de questions finies ».

La globalisation, en renforçant la pression exercée par le marché sur la société, relance donc le débat sur les aspects « sociaux » du capitalisme. On constate, notamment, une interrogation forte sur la robustesse d'une théorie économique dominante qui a longtemps associé, de façon mécanique, ouverture des marchés, croissance économique et réduction des inégalités. Cette combinaison réussie reste la priorité, mais elle n'est pas acquise d'avance. Toutes les recherches récentes montrent bien le caractère décisif de la qualité des politiques pour y parvenir.

Mais, en étant plus avancée, la recherche économique conduit à une plus grande indétermination des prescriptions. Il n'y a plus de déterminant simple de l'intérêt collectif. Il faut, dès lors, adopter une approche désagrégée et tenir compte à la fois :

- des politiques internes ;
- des comportements micro-économiques et sociaux, au niveau infra-national, que le choix des deux prix Nobel d'économie de cette année a mis en évidence ;
- et du cadre de gouvernance globale : les règles internationales entrent clairement aujourd'hui dans la catégorie des biens

publics globaux, c'est-à-dire des biens qui, une fois fournis, restent à la disposition de tous, à la différence des biens privés. Ces règles - leur élaboration, leur mise en œuvre et le contrôle de leur application - sont indispensables au fonctionnement des marchés qui ne peut les créer.

En exerçant son influence simultanément à ces trois niveaux, la globalisation réorganise « l'espace public politique » et les rôles des différents acteurs. Elle pose, à chacun des niveaux, des questions nouvelles de légitimité :

- remise en question de l'autonomie des Etats face au rôle des marchés, et de leur souveraineté, notamment en vertu de principes humanitaires ;
- sortie de la période de « consensus permissif » des opinions publiques face aux choix européens, pour des raisons différentes d'un pays à l'autre, comme le montrent bien dans leur étude B. Cautrès et D. Reynié ;
- questionnement sur la légitimité des décisions des institutions internationales que révèle le recours croissant à des experts indépendants en appui à l'élaboration législative et jurisprudentielle du droit international public ;
- débat sur le rôle « sociétal » des entreprises avec l'adoption de plus en plus fréquente de leur part d'engagements explicites - de codes de conduite - d'inspiration à la fois éthique, identitaire, et économique, sachant l'influence de cette stratégie d'image sur le gouvernement d'entreprise ;
- remise en question des corps intermédiaires classiques que sont les Eglises, les Partis politiques et les Syndicats, par des Organisations non gouvernementales, de plus en plus mondialisées, qui, à la différence des premiers, s'identifient davantage par leur action, individuelle ou coordonnée en réseau, que par leur base institutionnelle.

Cette double crise sociale et sociétale va de pair avec une perte de sens et d'identité qui est génératrice d'instabilité et peut



ouvrir la voie à de nouvelles formes de repli ou de pulsions identitaires dangereuses.

Les systèmes de gouvernance traversent donc une transition qui doit être gérée de façon appropriée pour éviter ce type de dérive. Les réponses diversifiées et cohérentes aux différents niveaux considérés, local, national et global. Le renforcement du multilatéralisme est une garantie essentielle de sécurité globale et accroît les chances de prospérité partagée là où l'unilatéralisme renforce les risques de clientélisme et de conflits.

Concernant les principes de base de ces nouvelles gouvernances, celui de la transparence et son corollaire, celui de la responsabilisation (*accountability*), occupent désormais une place centrale. Comme le relève le dernier rapport du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) sur « Droits de l'homme et développement humain », la globalisation fait émerger une aspiration de plus en plus partagée à l'échelle mondiale qui est celle du « droit de savoir ». Cette transparence apparaît essentielle pour que puisse émerger une coalition d'intérêts, aujourd'hui dispersés, en faveur d'une mondialisation maîtrisée alors que les positions hostiles sont beaucoup plus soudées et visibles.

Pour être acceptés et efficaces, les choix de gouvernance globale devraient être définis au plus près des préférences collectives des groupes concernés ; en d'autres termes, s'inscrire dans une démarche de « subsidiarité », qui suppose à la fois :

- la reconnaissance de la diversité : l'Union européenne est favorable au renforcement d'un multilatéralisme fondé sur une organisation multipolaire du monde. Elle est, elle-même, partie prenante d'une cinquantaine d'accords commerciaux bilatéraux ou régionaux, et négocie actuellement une dizaine d'accords nouveaux. Le niveau régional est le niveau pertinent pour faciliter des arbitrages adaptés parce qu'élaborés entre « pairs en niveau de développement » et dans un contexte culturel - fondé sur la

perception de menaces partagées et de valeurs communes - en principe plus homogènes. L'articulation entre ces systèmes partiels de gouvernance régionaux suppose une architecture juridique adaptée qui pourrait, notamment, intégrer l'idée de « désaccords raisonnables » selon l'expression de J. Rawls, dès lors que des principes directeurs sont partagés et, comme le souligne M. Delmas Marty, que les critères d'interprétation et de mise en œuvre sont explicites et prévisibles ;

- et la standardisation des normes là où elle est nécessaire, c'est-à-dire dans toutes les situations dans lesquelles des biens collectifs globaux - tels que définis plus haut - sont en jeu. C'est le cas, par exemple, pour les questions touchant à la protection de la vie privée, à l'environnement planétaire (effet de serre, biodiversité), à la sécurité alimentaire ou sanitaire, ou encore aux normes sociales fondamentales.

Promouvoir « une certaine idée » de l'Europe

Cet équilibre entre diversité et homogénéité est au cœur de la dynamique de gouvernance mondiale. L'Union européenne a développé, par construction, une capacité d'expérimentation dans ce domaine. Elle ne peut pas être exemplaire, car notre histoire et nos institutions sont spécifiques, mais elle est évidemment expérimentale.

L'Union est, en effet, la première architecture supranationale de décision qui a été dotée, dès l'origine, d'une capacité d'initiative et d'un système juridictionnel propre. La révolution institutionnelle est amorcée par la mise en place, par Jean Monnet, de la Haute autorité et de la Cour de justice de la CECA en 1951.

Il y a donc bien eu complémentarité entre, d'une part, cette innovation institutionnelle et, d'autre part, la stratégie d'ouverture commerciale au sein du Mar-

ché commun de la Communauté puis de l'Union. Cette dernière, d'ailleurs, n'a jamais été considérée comme une fin en soi mais, comme un moyen de construire une destinée commune ; la fameuse méthode Monnet, même si ce principe fondateur de la construction communautaire, que JM. Guehenno qualifie de « théologie négative », est probablement en cours de dépassement aujourd'hui.

Il faut, enfin, rappeler que cette construction européenne a été le produit de réflexions à base mondialiste, comme le résume la fameuse phrase de Jean Monnet : « La Communauté n'est elle-même qu'une étape vers les formes d'organisation du monde de demain ». Plus que l'achèvement, c'est d'ailleurs ce pari fait sur l'inventivité institutionnelle qui peut avoir aujourd'hui valeur universelle. Comme le reconnaissait également Jean Monnet : « Ce processus de la Communauté européenne a besoin d'objectifs et de délais, pour que le mouvement ne s'interrompe pas... Vouloir anticiper les résultats signifierait bloquer l'esprit d'invention ».

De cette histoire et du dynamisme dont elle est la manifestation, l'Union européenne tire une force géopolitique qu'il serait absurde d'occulter. Il est possible que celle-ci soit plus sensible lorsque l'on est à l'extérieur de l'Union aujourd'hui, qu'à l'intérieur. Mais la « demande d'Europe » est forte à un moment où la mondialisation lamine les systèmes de références institutionnels traditionnels.

L'Europe est porteuse d'un projet politique global : celui de parvenir, par la

négociation, à un équilibre entre libéralisation des échanges et régulation entre concurrence et coopération. Ceci apparaît la seule voie possible pour atteindre un développement équitable et soutenable à l'échelle mondiale, et c'est le sens de sa démarche en faveur d'un cycle ambitieux et complet de négociations commerciales multilatérales.

Pour avoir une influence à l'extérieur, et infléchir dans le sens de ses valeurs et de ses intérêts l'évolution des échanges économiques internationaux, l'Union européenne a besoin de s'appuyer sur un système de décisions qui devrait être à la majorité qualifiée sur l'ensemble des volets commerciaux au sein du Conseil, parce que ce système est celui qui offre les meilleures chances de parvenir à un consensus sur des compromis de qualité et qui permet de conjurer le risque d'éventuelles manipulations externes. Elle doit impliquer davantage le Parlement européen dans ses décisions de politique commerciale extérieure. Elle doit se doter d'une solide représentation externe, y compris par une juste représentation des intérêts de l'Union au Conseil d'administration du FMI et de la Banque mondiale, et un meilleur statut aux Nations unies. Elle a besoin de porter un modèle social convaincant qui réconcilie compétitivité et solidarité.

Lorsque les Européens ont confiance dans leur capacité à agir ensemble - et aujourd'hui, cette volonté partagée est particulièrement nécessaire - ils sont en mesure de faire face aux enjeux de la mondialisation.