

L'EUROPE DANS LA MONDIALISATION

par Pascal Lamy

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.

Si l'Europe est forte, elle peut exercer toute sa capacité d'entraînement dans les négociations internationales et faire respecter ses choix de société à l'échelle mondiale. Lorsque Claude Lévi-Strauss dit que “*le progrès n'est ni nécessaire, ni continu*”, il résume la leçon de l'expérience humaine du 20^e siècle qui place la responsabilité humaine au centre de la dynamique des sociétés. L'Europe recrée pour les Européens la possibilité d'exploiter les opportunités -et de conjurer les risques- de la mondialisation et de renforcer les chances d'un équilibre social, juste et durable, en économie ouverte.

Concilier efficacité économique et équité

La *globalisation*, si l'on choisit de définir par ce terme l'intensification des échanges entre les économies et les systèmes sociaux à l'échelle de la planète, a fait exploser le régime soviétique, il y a dix ans, parce que celui-ci avait fait la preuve de son inefficacité politique et économique.

Elle n'épargne pas aujourd'hui l'économie de marché mais pour des raisons assez différentes qui portent sur le partage de ses fruits. Le système est, sans contestation possible, source d'efficacité et de prospérité, mais ses bénéfices et ses coûts doivent être équitablement partagés, ce qui est aujourd'hui plus problématique que pendant les trente glorieuses.

L'ouverture commerciale et l'essor de l'investissement direct étranger facilitent les économies d'échelle, stimulent la compétitivité et accélèrent les transformations technologiques. A ce titre, la libéralisation apparaît bien comme une condition nécessaire pour remplir les objectifs de croissance économique et crée les meilleures conditions de la lutte contre l'exclusion et la pauvreté. Mais cette condition n'est pas suffisante dans la mesure où, dans le même temps, les écarts de revenus se creusent entre ceux qui réussissent à tirer avantage de la mondialisation et les autres, les individus au sein de nos sociétés et les pays à l'échelle mondiale.

La question d'une répartition équitable des bénéfices et des coûts de la mondialisation des échanges concerne toutes les parties prenantes : Etats, sociétés civiles et entreprises. Il s'agit d'assurer la prise en compte, au cœur même des règles du marché, du financement des biens collectifs qui sont indispensables à une prospérité partagée. Ces biens collectifs sont notamment les droits fondamentaux des travailleurs, l'accès à l'éducation, à la formation ou aux services de base, l'environnement, les normes de santé et de protection des consommateurs.

C'est bien le dilemme de notre temps ; car si la part des profits continue à mordre sur la part des salaires et si, par ailleurs, les Etats sont contraints de s'engager dans une course au moins-disant social et fiscal, c'est-à-dire si les inégalités continuent à s'aggraver entre pays et au sein de chacun de nos pays, alors nous serons exposés à trois types de risques :

- la nouvelle économie qui, a priori, s'inscrit dans un mouvement de progrès à long terme de la productivité, peut s'étouffer de deux manières : soit par un déficit progressif de la demande globale, soit par une insuffisance de l'offre de biens publics par les Etats, notamment en matière d'éducation dans nos pays, de santé en Afrique, de protection de l'environnement en Asie, en ex-URSS et en Amérique latine.
- la montée de mouvements populistes, le plus souvent de droite, mais aussi parfois d'extrême-gauche dans nos pays, les uns se nourrissant des autres.
- l'instabilité politique croissante dans certaines régions du monde où apparaissent des zones de non-droit et où persistent des Etats voyous (*rogue states*).

La globalisation réduit la capacité des Etats à agir et accroît le sentiment d'insécurité individuelle. Pour certains, l'identité nationale devient un refuge, un "totem", dans un environnement de plus en plus incertain. L'affirmation de cette identité répond à différents objectifs : de protection, d'affirmation de sa différence, d'identification.

La puissance de la dynamique européenne tient dans sa capacité à conjurer la tentation de repli sur soi et à favoriser un équilibre entre adaptation et préservation des équilibres sociaux.

Un grand projet pour l'Europe

La construction européenne est notre atout dans le contexte de la mondialisation. Le paradoxe est qu'elle se croit faible là où les autres la voient forte.

Que de fois n'a-t-on entendu que l'Europe est un ensemble secondaire, en déclin, divisé, et sclérosé. La négociation des conditions d'adhésion de la Chine à l'OMC, vient d'en faire la démonstration. Beaucoup de commentateurs avaient prédit des résultats limités. La Chine, à leurs yeux, ne considérait qu'un seul acteur global, les Etats-Unis, et jugeait l'Europe comme puissance d'appoint. La suite des événements a prouvé que c'était faux. L'Union européenne a abordé cette négociation avec la Chine en présentant un front uni, forte d'un mandat clair et sans faille du Conseil des ministres et du Parlement européen qui a permis d'obtenir des résultats substantiels. Les négociateurs chinois ont pris la mesure de la cohésion européenne et n'ont pas pu opérer des divisions entre les Etats membres.

L'euro qui nous met désormais à l'abri de l'instabilité des cours des changes en fournit une autre illustration.

C'est donc bien l'Europe qui nous permet de défendre nos intérêts dans la mondialisation. Mais nous aurions tort de nous limiter à cette vision défensive des choses. L'Europe, *laboratoire de la globalisation* peut infléchir le cours des évolutions économiques mondiales. Le double ressort de l'ouverture solidaire et des innovations institutionnelles sur lequel s'est appuyée la construction européenne est riche d'expérience pour le renforcement nécessaire de la capacité de décision – de la *gouvernance* - à l'échelle mondiale.

Cette approche structurante s'applique au développement social, économique et environnemental, y compris la préservation des ressources naturelles et des cadres de vie. La globalisation nous oblige à aborder ces enjeux dans un cadre international car des problèmes comme la pollution, la corruption ou la bonne allocation des ressources financières sont, par nature, transnationaux. Il faut renforcer les institutions internationales pour qu'elles ne soient pas prises de vitesse par l'interpénétration des seuls intérêts privés, économiques, technologiques, et financiers.

Pour une mondialisation “ maîtrisée ”

L'ordre international repose sur un socle de droit public élaboré suivant un principe de représentation interétatique. Ce système est un facteur de sécurité globale de grande valeur. Néanmoins, plusieurs raisons militent aujourd'hui pour son amélioration.

Tout d'abord, la nécessité désormais reconnue d'améliorer la *cohérence* d'ensemble du droit multilatéral économique : cohérence dans

la production de normes, cohérence du suivi de la mise en œuvre de ces normes à l'échelle mondiale, et cohérence dans l'organisation des interventions des différentes organisations multilatérales concernées, qu'il s'agisse de l'Organisation mondiale du commerce, des Nations Unies ou des institutions financières internationales, en particulier le Fonds monétaire international et la Banque mondiale.

Une deuxième raison tient à la nécessité pour les Etats de ne pas abdiquer leur responsabilité de créer du droit, notamment dans les nouveaux domaines de l'environnement, de la concurrence ou de la sécurité alimentaire ; à défaut, l'ordre international serait laissé à la seule construction jurisprudentielle, incarnée -dans le domaine commercial- par l'organe de règlement des différends de l'OMC. La voie législative et la voie jurisprudentielle peuvent se développer en parallèle jusqu'à un certain point mais une synthèse par le droit codifié est à un moment nécessaire. La construction européenne en est l'illustration. Sans parler de la période récente, il est clair que le développement de la jurisprudence de la Cour de Justice européenne, au cours des années 60, a contribué à la prise de conscience du nécessaire renforcement des institutions communes.

En troisième lieu, il faut désormais tenir compte du développement de la production de normes établies par des autorités indépendantes et des organismes non publics. On constate une évolution vers un partage de la fonction normative entre le système intergouvernemental et les autres acteurs. Ainsi, par exemple, doit-on désormais prendre en compte l'influence significative d'une organisation comme l'Organisation internationale des normes (*International Standards Organisation, ISO*), établie en 1947, qui fédère aujourd'hui 135 organisations nationales, de droit privé, chargées de la standardisation des normes.

Enfin, il faut mieux définir les conditions d'un dialogue constructif entre les Etats, les organisations internationales et les représentants de la société civile. Pour ce qui la concerne, la Commission européenne est engagée dans cette voie.

Le thème de la responsabilité sociale et éthique des entreprises est au cœur des initiatives d'organisations non gouvernementales de consommateurs ou d'entreprises. Un effort de normalisation volontaire concernant le respect des normes sociales fondamentales se développe, notamment de la part des entreprises du secteur de la distribution, en particulier par adhésion au mécanisme volontaire d'accréditation SA 8000 (*Social Accountability*), créé en 1997. Le Secrétaire général des Nations Unies lui-même a proposé, pour sa part, en 1999 l'idée d'un texte de référence commun défini, le "*Global Compact*", négocié avec les Chambres de Commerce internationales.

Ces différentes initiatives suscitent l'inquiétude de nombreux pays en développement qui voient dans ces démarches un risque de dérive vers une *labelisation* privée, sinon sauvage.

Ceci illustre, s'il en était besoin, la validité de la proposition européenne d'une plate forme de réflexion conjointe entre l'Organisation internationale du travail et l'Organisation mondiale du commerce sur la question des normes du travail fondamentales, comme cela a été proposé à Seattle.

Pour une Europe forte dans les négociations commerciales multilatérales

Les opinions publiques sont à la recherche d'une vision raisonnée des enjeux de la mondialisation et des réponses à leur apporter. Parce que l'échange commercial est aujourd'hui un vecteur essentiel du dialogue des cultures et des systèmes sociaux, la proposition européenne est d'adopter une approche large des thèmes des prochaines négociations commerciales multilatérales. La réaction, très médiatisée, des organisations non gouvernementales aux enjeux de la Conférence de Seattle est un signe de vigilance des sociétés civiles ; elle ne doit pas être détournée vers un refus stérile de la mondialisation. Tout en prenant la mesure de ces manifestations ciblées et des stratégies des groupes de pression, il faut appréhender l'ensemble des intérêts sociaux en jeu dans une perspective de maîtrise de la globalisation.

En effet, il n'existe pas de solutions miracles qui permettraient d'isoler une négociation commerciale sur quelques thèmes, sans tenir compte d'autres sujets, comme la concurrence ou l'environnement, qui sont désormais partie prenante de la notion d'avantage comparatif et donc de l'échange international.

Il est souhaitable que cette négociation soit rapidement lancée. A cette fin, l'Union européenne mène depuis plusieurs mois un dialogue individualisé avec de nombreux gouvernements dans le monde, avec les grands pays en développement (Inde, Chine, Brésil, Afrique du Sud, Indonésie), avec le Japon, les Etats-Unis et le Canada.

Sur le plan des principes, ce prochain cycle de négociations commerciales devrait intégrer :

- la question de la légitimité qui doit désormais être toujours plus clairement explicitée pour que les décisions soient acceptables,
- la question de la souveraineté des Etats avec la nécessité de prendre en considération non seulement la dimension juridique, traditionnelle, de leur souveraineté mais aussi sa dimension opérationnelle qui a une géographie désormais très différente de leurs frontières naturelles,
- enfin la question de la prévisibilité juridique, afin que la diversité des systèmes de droit et la prolifération des normes ne soit pas source de conflits.

Sur ces trois plans, l'expérience européenne fournit un bon exemple

d'articulation entre préférences individuelles et collectives, et de synthèse entre préoccupations nationales et exigences communes.

C'est pourquoi, il existe une profonde complémentarité entre l'objectif de la réussite de la réforme des institutions européennes dans le cadre de la Conférence intergouvernementale et celui de la promotion, à l'échelle internationale, de la proposition européenne d'une globalisation maîtrisée. “ *La Communauté elle-même n'est qu'une étape vers les formes d'organisation du monde de demain*”, selon la réflexion très clairvoyante de Jean Monnet.

*

* *

La Conférence de Messine en 1955 a jeté les bases du Traité de Rome qui a permis à la nouvelle Communauté européenne de s'exprimer d'une seule voix lors des négociations Dillon et Kennedy des années 60.

La seconde Conférence intergouvernementale de 1985 a lancé l'Acte Unique et renforcé la cohésion européenne au moment de l'Uruguay Round qui a commencé en 1986.

Aujourd'hui, il s'agit de se doter d'institutions qui permettront à une Europe élargie de réussir à infléchir, dans le sens de ses valeurs et de ses intérêts, l'évolution des échanges économiques internationaux.

Pascal Lamy est le Commissaire européen chargé du Commerce.