
EN TEMPS RÉEL

les cahiers

Après Doha

Les chemins de la gouvernance mondiale

Pascal Lamy

Numéro 1 - *Février 2002*

www.entempsreel.org

C'est une banalité que de parler aujourd'hui de la mondialisation. Encore faut-il en comprendre les enjeux pour dégager des solutions permettant de la réguler.

Dans le texte qui suit, Pascal Lamy développe trois points essentiels. Il met d'abord en évidence les discontinuités que présente actuellement ce processus par rapport à celui connu au XIXe siècle. Pour lui, la mondialisation ne peut être pensée que si elle intègre la pluralité du monde, une pluralité qui s'accroîtra avec l'entrée de la Chine et de l'Inde dans la compétition mondiale.

Dans la seconde partie, il nous livre son appréciation personnelle sur les résultats et les conséquences du sommet de l'OMC tenu à Doha en novembre 2001, deux ans après l'échec de Seattle.

Enfin, Pascal Lamy tente de définir la place de l'Europe dans la gouvernance mondiale. Il souligne que la recherche d'une meilleure régulation est rendue difficile parce que ni au Nord, ni au Sud, cet impératif ne fait l'objet d'un large consensus. L'intérêt de cette mise en perspective est de montrer que l'Europe apparaît comme l'espace le plus demandeur de régulation, et cela pour des raisons tant historiques que culturelles et politiques.

Ce texte est le premier Cahier publié par l'association En Temps Réel. Il s'inscrit dans le cadre du séminaire « Gouvernance mondiale » qu'anime, au sein de l'association, Zaki Laïdi¹

¹ L'association En Temps Réel remercie Laurent Pellet de son travail éditorial.

Sommaire

COMPRENDRE LA MONDIALISATION	7
Les mémoires de la mondialisation	8
Gouvernance et partage	10
LA NOUVELLE NATURE DES ENJEUX COMMERCIAUX	12
Les trois changements :	12
Oublier Seattle	14
Les objectifs des acteurs en présence	14
La dynamique de la négociation	18
Les résultats de Doha	19
L'EUROPE DANS LA GOUVERNANCE MONDIALE	21
Une gouvernance pour quoi faire ?	21
Les préférences de l'Europe	23

COMPRENDRE LA MONDIALISATION

Depuis l'échec très médiatisé de Seattle en 1999, les enjeux du commerce mondial sont devenus des thèmes centraux du débat public mondial. Le temps où les réunions du GATT ou du FMI apparaissaient comme des conclaves d'experts sans conséquences apparentes sur la vie des gens est désormais révolu. Tous les sommets, toutes les enceintes internationales se trouvent désormais placées sous le regard des media et des mouvements anti-mondialisation, avec tous les débordements que l'on a pu connaître - à Gênes, notamment - lors de la réunion du G7 en juillet 2000. Dans la période qui a suivi le 11 septembre, ces manifestations anti-mondialisation, surtout quand elles s'accompagnaient de débordements violents, ont sensiblement perdu en légitimité. Car s'il ne fait pas de doute que les mouvements anti-mondialisation soulèvent des questions importantes et légitimes, il est tout aussi patent que ces mêmes mouvements ont besoin de trouver des débouchés autres que médiatiques - ou violents - à leurs revendications.

Il n'est donc pas exclu que nous soyons entrés dans une phase nouvelle : incertaine, contradictoire et complexe certes, mais aussi potentiellement propice à des compromis et des arrangements entre forces réformistes décidées à surmonter les problèmes d'acceptabilité sociale et politique de la mondialisation. En tout cas, c'est une opportunité qu'il faudrait être en mesure de saisir politiquement. De ce point de vue, la simultanéité symbolique des rencontres du World Economic Forum et de Porto Allegre doit être interprétée moins comme un « choc des mondialisations » que comme l'expression contradictoire d'une réappropriation sociale de la mondialisation.

Qu'est-ce à dire ? Que la mondialisation a cessé d'être une réalité imposée par des forces extérieures pour devenir une réalité sociale vécue. Chaque individu aujourd'hui vit en effet à la fois dans et avec la mondialisation. Soit dans le cadre de son travail, soit au contraire parce qu'il se trouve rejeté ou marginalisé. Pourtant, si la dimension strictement économique est centrale pour comprendre la mondialisation, elle est insuffisante pour la penser ou pour agir sur elle.

La force de la mondialisation est de nous placer dans un nouveau rapport au monde. De manière plus ou moins élaborée, des milliards d'individus savent désormais qu'il existe un espace mondial fait d'interdépendances très complexes et infinies. Si l'on parle de mondialisation, ce n'est pas parce que l'on aurait découvert l'existence du monde. Si l'on parle de mondialisation, c'est parce qu'un nombre croissant d'individus ont conscience de vivre dans un même monde.

D'aucuns seraient immédiatement tentés de contester cette réalité en insistant sur l'inégalité des sociétés et des individus dans cette mondialisation et sur le développement de nouvelles distances sociales et culturelles entre individus et sociétés. Mais ces deux constats

de base n'ont rien de contradictoire. Bien au contraire. Plus les individus, pris en société, découvrent leur appartenance à un monde en commun, plus ils réalisent l'écart qui sépare le passage d'un monde en commun à un monde commun.

La mondialisation crée des demandes et des exigences sociales qui se placent au niveau mondial. Pour simplifier, on pourra dire qu'un monde en commun repose sur des interdépendances imposées. Un monde commun est plus exigeant. Il suppose un socle de valeurs communes, l'existence d'un référentiel partagé. Nous en sommes très loin.

La mondialisation fait problème parce que le divorce paraît très grand entre la réalité du monde en commun et les exigences contradictoires d'un monde commun. C'est parce que les sociétés du Sud savent qu'il existe des pays riches qu'elles acceptent de moins en moins l'inégalité. C'est parce qu'il existe des technologies nouvelles de l'information capables d'abolir les distances que les inégalités d'accès à l'information sont plus durement ressenties. C'est aussi parce que le niveau culturel moyen s'est relevé que les individus-citoyens du Nord acceptent de moins en moins des choix et des décisions dont ils ne se sentent pas les destinataires particuliers. La phase dans laquelle la mondialisation se trouve actuellement est une phase d'appropriation sociale. On prend individuellement et collectivement conscience que la mondialisation ne peut pas être rejetée surtout si l'alternative est celle du repli national. Mais simultanément, on souhaite la maîtriser, se l'approprier et, le cas échéant, l'orienter.

A l'aune de l'histoire de la mondialisation, ces problèmes ne sont pas nouveaux. La révolution industrielle a donné lieu à des débats très comparables à ceux que l'on connaît aujourd'hui, y compris dans des domaines comme celui de la volatilité financière. On peut en fait même penser que dans certains domaines, comme l'intégration financière, les choses étaient plus avancées qu'elle ne le sont aujourd'hui, même si l'intégration se faisait plus grâce à des instruments de long que de court terme. Au demeurant, on a pu recenser pas moins de vingt-deux crises financières internationales entre 1870 et 1914. La cohérence du système financier international était néanmoins assurée par ce qui n'existe pas encore aujourd'hui : une monnaie mondiale commune, le *gold standard exchange*.

Il faut toujours penser la mondialisation et ses enjeux avec cette indispensable profondeur de champ historique sans, naturellement, sous-estimer les discontinuités qui sont, elles, très importantes. Quels sont ces changements et ces innovations ?

Les mémoires de la mondialisation

Le premier tient au nombre des acteurs impliqués dans le jeu de la mondialisation. C'est un point essentiel qui est très clairement visible au sein de l'OMC, où Chine et Inde - soit plus de deux milliards d'individus- ne sont encore que très partiellement intégrées à la mondialisation. En d'autres termes, ce processus n'en est qu'à ses débuts. Or dans ce jeu

mondial, chacun entre avec sa mémoire historique, ses ambitions et ses craintes. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la mondialisation ne peut pas être gérée sur la base de slogans simples comme « Intégrez-vous à l'économie mondiale ». La prescription unique et indifférenciée ne marche pas.

Commençons par la question de la « mémoire ». C'est un point trop souvent occulté dans les pays développés, car la mémoire du traumatisme de la première révolution industrielle a été effacée par les progrès réels que cette révolution a engendré *in fine*. Dans les pays en développement, la situation est très différente. Comme les exemples de l'Inde et de la Chine l'illustrent.

Au XVIII^e siècle, c'est-à-dire avant la première mondialisation, ces deux pays étaient technologiquement des pays avancés. L'industrie textile indienne était leader. Or, un siècle plus tard, l'Inde devenait importateur net de coton. Pour beaucoup de pays du Sud, cette première mondialisation a entraîné leur désindustrialisation. Naturellement, il convient de s'interroger sur les raisons de ce déclassement. Et il est probable que si l'on se livrait à un tel exercice, on constaterait aisément que les facteurs internes y sont pour beaucoup. Mais la question n'est pas celle-là. Elle est plutôt celle de l'identification de la mondialisation à un déclassement potentiel.

Il est donc probable que la manière dont la Chine et l'Inde vont s'intégrer au système mondial dans les dix ou vingt prochaines années pèsera lourdement sur le « sens » conféré à cette mondialisation. C'est la raison pour laquelle le terme de « recolonisation » auxquels est accolée la mondialisation ne doit pas être sous-estimé. Non pas tant parce qu'il se rapporterait à des réalités objectives, mais parce qu'il renvoie à des mémoires et des imaginaires différents de ceux de l'Occident.

Ces craintes présentent néanmoins un versant positif. Elles peuvent aussi devenir des adjuvants politiques essentiels, précisément pour permettre à certains pays de ne pas revivre ce qu'ils ont vécu, reprendre l'ascendant sur l'Occident ou sur leurs rivaux historiques régionaux. On peut penser que la Chine, l'Inde et la Corée abordent la mondialisation dans cet état d'esprit. Il convient en outre de prendre en compte un fait nouveau qui est l'héritage, cette fois, de la décolonisation : la fierté d'être ce que l'on est. Au fur et à mesure que la mondialisation s'intensifie, les sociétés cherchent à affirmer leur particularité. Cette affirmation peut prendre un caractère régressif quand la crainte de perdre sa spécificité est grande. Mais cette modalité n'est pas la seule. Sur le plan culturel, les sociétés du Sud ont beaucoup moins le souci de se conformer à un canon occidental. Elles intègrent la modernité mais elles pensent de moins en moins celle-ci sur le monde d'une conformité à l'Occident. Elles aspirent à co-produire cette modernité à travers la cuisine, la musique, les voyages et les diasporas. La mondialisation ne fait pas que développer des processus de réaction face à des logiques d'uniformisation : elle est source aussi de création.

Gouvernance et partage

Par certains côtés, cette démarche favorise les rapprochements et donc la définition de référentiels communs. Mais par d'autres, elle multiplie ce que l'on pourrait appeler la concurrence des prétentions. Chacun a sa propre vision du monde. La mondialisation apparaît ainsi comme un espace de partage, avec l'ambivalence essentielle que ce mot contient. Le partage, c'est à la fois ce que l'on a en commun : « je partage un gâteau avec toi », et ce qui sépare : « c'est un problème qui nous partage ».

Or pour penser cette dualité du partage, nous n'avons pas de référentiel. Et il n'est pas exagéré de dire que toute la problématique de la gouvernance revient à rechercher un ou plusieurs référentiels capables de rendre ce partage vivable, acceptable et soutenable. Il serait présomptueux de croire que l'Europe puisse servir de modèle à la gouvernance mondiale. Mais simultanément il serait dommage que sa propre expérience ne soit pas valorisée.

En effet, dans ce que l'on appelle la gouvernance mondiale, on voit bien que l'on cherche confusément à garantir simultanément des règles de fonctionnement communes à tous, tout en préservant, du moins en théorie, la diversité de chacun. D'une certaine façon, c'est ce qu'a compris l'Europe en créant un modèle de convergence à trois niveaux : un niveau de règles communes et valables en tout lieu (concurrence, par exemple), des règles de compatibilité plutôt que d'uniformisation (reconnaissance mutuelle) et des marges d'appréciation nationale. Ce triptyque *-uniformité-compatibilité-diversité-* n'est naturellement pas facilement transmissible à l'ensemble de la planète. Mais il a une valeur indicative assez forte.

La deuxième différence entre la première mondialisation et celle que nous vivons aujourd'hui tient à l'interpénétration complexe de tous les enjeux. Et les débats à l'OMC révèlent bien ce changement. En effet d'un côté, on constate qu'il y a de moins en moins d'enjeux classiques de commerce internationaux à traiter car ce qui est en jeu, c'est l'harmonisation des conditions sociales (ou sociétales) des échanges. Mais, de l'autre, il existe une pression très forte pour passer par l'OMC, soit parce que la dynamique de la globalisation repose sur l'échange, et donc la concurrence, soit parce que l'on essaie de s'appuyer sur la seule institution mondiale dotée d'un dispositif de règlement des différends effectif. L'OMC se trouve ainsi sollicitée pour traiter des problèmes qu'elle n'a pas vocation à résoudre. Or ce problème est de nature explosive. A la fois parce qu'on court le risque de réduire tous les enjeux de la globalisation à une grille d'interprétation et de sanctions strictement commerciale –et donc d'évacuer toutes les préférences collectives non marchandes qui cherchent à s'exprimer- ; mais également parce que l'on tend à enclencher un processus de délégitimation sociale de l'OMC au fur et à mesure que celle-ci rendrait des arbitrages fondés sur la seule rationalité commerciale. En d'autres termes, si l'on voulait réduire le débat sur les OGM à un simple problème commercial, il est clair que la

« contestation » serait grande en Europe. La nécessité d'empêcher une « OMCisation » de la régulation mondiale constitue paradoxalement le meilleur moyen de renforcer la légitimité de l'OMC dans son champ propre de compétence.

On pourrait trouver une troisième nouveauté dans le paysage de la mondialisation du XXI^e siècle. Elle tient à l'implication croissante des acteurs sociaux non-étatiques - la société civile, pour faire court- dans ce jeu mondial. Certes, la mondialisation est souvent vécue comme une machine de dépossession politique par des acteurs transnationaux - les multinationales- ou les organismes multilatéraux - le FMI-. Mais, comme toujours, les phénomènes sociaux sont dialectiques. Le sentiment de dépossession, accentué par la réduction de l'autonomie des Etats-nations, coïncide avec une volonté profonde d'implication dans tous les processus mondiaux en cours. La montée en puissance des ONG n'est en réalité que l'expression de cette dynamique sociale qui ne parvient plus à se satisfaire des canaux traditionnels de la représentation politique. Cette exigence est renforcée par l'existence des nouvelles technologies de l'information qui bouleversent la temporalité du politique et donc de son expression. Les demandes sociales se nourrissent à la fois de l'accroissement des informations dont elles disposent et de l'exigence d'être satisfaites le plus rapidement possible.

Reste une dernière différence entre la première mondialisation et la nouvelle mondialisation. Elle concerne le cadre spatial de l'action politique. *Grosso modo*, on peut dire que la plupart des contradictions économiques, sociales et culturelles nées de la première mondialisation ont été non pas réglées mais prises en charge par un cadre surdéterminant, l'Etat-nation. C'est la nationalisation des choix qui a prévalu puisque la quasi totalité des arrangements internationaux étaient des arrangements interétatiques. La haute finance cosmopolite du XIX^e siècle dont parle Polanyi a cédé la place au FMI par exemple.

Or, il est clair que la situation actuelle est radicalement différente. On cherche des solutions qui permettraient de dépasser le cadre de l'Etat-nation - qui n'est plus fonctionnel sur beaucoup de points- tout en sachant en même temps que ce même cadre national reste encore pertinent sur bon nombre de plans et que, de surcroît, il conserve une charge identitaire très forte. C'est la raison pour laquelle le slogan « à problèmes mondiaux, gouvernement mondial » ne peut pas être considéré comme une piste sérieuse pour aborder les enjeux de la gouvernance mondiale.

Il faudra donc nécessairement recourir à des formes d'organisation qui seront forcément complexes, tout en sachant que cette complexité peut accroître l'illisibilité du jeu mondial. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la gouvernance mondiale ne peut en aucune façon s'apparenter à un vaste mécano institutionnel sophistiqué. Elle est d'abord affaire d'intention, ou plus généralement de volonté politique. Vers quoi cette volonté politique doit-elle tendre ? Probablement vers la réduction du principal problème politique de la mondialisation : le déséquilibre entre la création de richesse privée, qui s'est

exceptionnellement développée, et la création de biens publics qui, elle, s'est sensiblement affaiblie.

LA NOUVELLE NATURE DES ENJEUX COMMERCIAUX

Pour bien comprendre les débats actuels sur l'OMC, il faut d'emblée souligner que les enjeux du commerce mondial ont profondément changé de sens depuis 1945 et tout particulièrement depuis la conférence de l'OMC de Marrakech en 1995. Trois changements essentiels sont intervenus.

Les trois changements :

- Depuis l'adhésion de la Chine à Doha, l'OMC apparaît désormais comme une organisation véritablement universelle. L'adhésion de la Russie ne laisserait en dehors de cette organisation qu'un nombre réduit de pays, dont certains producteurs de pétrole comme l'Arabie Saoudite ou l'Iran. Le club initial est devenu mondial. C'est un point très important pour la légitimité du système commercial, dans la mesure où, à l'OMC, chaque voix compte. Nous nous trouvons ainsi dans un système où la règle un pays = une voix prévaut, sans conseil de sécurité ! Naturellement, les inégalités de pouvoir réel sont considérables. Mais à moyen-long terme, il sera difficile d'assimiler l'OMC à une sorte de machine entre les mains des pays riches. L'OMC peut devenir un levier politique important pour les pays du Sud. Et il est à parier que le plus puissant d'entre eux, la Chine, ne se privera pas de l'utiliser. Dans cette perspective, l'Europe devra rester vigilante pour éviter que la dynamique de la négociation à l'OMC finisse par déboucher sur une cogestion entre quelques unes de ces puissances, par exemple les Etats-Unis et la Chine. Vigilance donc, mais pas inquiétude, car dans ce domaine la fluidité reste grande.
- Le succès remporté en matière de réduction des barrières tarifaires aux échanges industriels entre 1945 et 1995 et l'extension progressive de cette dynamique aux services a profondément modifié le sens même des négociations commerciales. L'enjeu est désormais moins l'abaissement des barrières douanières encore existantes que le développement des normes (standards techniques, antidumping...) et des disciplines (réalité de l'application des réglementations...). Il faut en effet bien voir que la dynamique de la globalisation nous place de plus en plus dans une logique de compétition entre systèmes sociaux plutôt que de simple concurrence entre économies. Tout, aujourd'hui, est de nature à entrer dans le jeu de la compétition, y compris naturellement les systèmes sociaux et plus généralement les systèmes de valeurs. C'est d'ailleurs cette évolution qui a rehaussé la place des négociations commerciales dans le jeu mondial et accru leur résonance sociale et médiatique,

comme en témoigne le débat sur les OGM et plus généralement sur la sécurité alimentaire.

- L'instauration depuis Marrakech d'un mécanisme de règlement des différends (l'ORD), investi du pouvoir d'autoriser des sanctions. Celui-ci a renforcé la discipline du système, réduisant ainsi les risques de comportement non coopératif.

L'OMC voit donc son importance s'accroître : au regard de son périmètre d'intervention; au niveau de la profondeur de son champ d'action; par la portée pratique de décisions quasi juridictionnelles.

Au regard de cette évolution, de nombreuses voix se sont élevées pour transformer le système commercial multilatéral en une organisation permanente, beaucoup plus forte que l'actuelle OMC. Mais il faut y regarder à deux fois avant de souscrire à cette idée. D'une part parce que l'expérience a prouvé la nécessité de cycles comprenant plusieurs sujets, et où chacun arrive avec des intérêts à étendre (intérêts offensifs) et des intérêts à protéger (intérêts défensifs). D'autre part, parce que l'interférence croissante entre les décisions en matière commerciale et les préoccupations nationales des Etats membres rend difficiles les négociations permanentes.

En effet, on constate une asymétrie, en termes de visibilité politique nationale, entre les bénéfices découlant de ces négociations - souvent diffus en termes de gains pour les consommateurs- et les pertes, souvent identifiables pour les catégories socioprofessionnelles victimes du déplacement de la division internationale du travail. Le citoyen trouve normal de voir le prix de certains produits baisser sous l'effet de la concurrence mondiale. En revanche, il s'indigne d'une fermeture d'usine qui permettrait à certains pays du Sud de nous vendre des produits meilleur marché. Il est donc impératif que la négociation commerciale s'inscrive dans un tout, dans un ensemble global qui comprendra inévitablement des concessions faites à nos concurrents et des concessions obtenues de ces mêmes concurrents. C'est pourquoi un accord global, incluant avantages et concessions est politiquement plus assuré de recevoir l'assentiment des élus sur le plan national.

Compte tenu de la difficulté politique de ce type d'accords, la notion de cycle est donc essentielle, car elle permet de fixer un cadre temporel à la négociation. Elle crée, par la même, une obligation de résultat, que la pression médiatique et les ONG ont accru depuis Seattle. De surcroît, la nécessité d'aboutir à un accord global, conjugué à l'incertitude d'aboutir à cet accord dans les temps, contribuent à dramatiser l'enjeu de la négociation. On se trouve ainsi potentiellement confronté à un processus volcanique dont la maîtrise passe par une préparation minutieuse de la négociation. Le paramétrage de cette dernière est donc fondamental. Et c'est d'ailleurs à cela qu'une conférence comme celle de Doha peut servir.

Quels sont ces paramètres ? Ils sont de deux ordres :

Le premier consiste à définir un cahier des charges intangible, dissuasif pour tout acteur tenté de renégocier l'agenda et d'y retrouver de nouveaux avantages : la liste des sujets définis à Doha est donc définitive.

Le second est de "normer" la négociation, c'est-à-dire de définir une sorte d'échelle d'intensité des choix que l'on sera amené à opérer. En matière tarifaire, par exemple, il faudra se mettre préalablement d'accord pour savoir si la baisse sera importante ou faible. En matière de normes, il s'agit de s'entendre pour savoir dans quelle ampleur les règles antidumping actuelles devront être révisées.

Oublier Seattle

Deux ans après l'échec de Seattle, les Etats membres ne pouvaient pas ignorer la double pression pesant sur la conférence. Cet échec avait été essentiellement dû à la multiplication des divergences tant entre les pays du Nord, qu'entre ces derniers et ceux du Sud, divergences non aplanies par une insuffisante préparation en amont. L'opinion publique a transformé la simultanéité de cet échec avec l'ampleur de la contestation de certaines ONG à Seattle, en relation de causalité. Mais simultanéité n'est pas causalité. Ce ne sont pas les ONG qui ont fait échouer Seattle. Mais elles ont remarquablement réussi à se réapproprier cet échec.

Plus marginalement sur le fond, mais plus présent à l'esprit des opinions publiques, l'effet des attentats du 11 septembre a également pesé sur la négociation, l'heure étant plutôt à la recherche d'un consensus. Ces deux éléments expliquent naturellement l'ampleur de la pression qui poussait les acteurs à parvenir à un accord à Doha, malgré de réelles divergences d'intérêts. La conclusion positive de la conférence de Doha a coïncidé avec le succès simultané de la conférence de Marrakech sur le changement climatique. Ces deux succès, avec toutes les limites qu'ils comportent, font ainsi suite à deux échecs : celui de Seattle pour le commerce et celui de La Haye pour l'environnement. Le succès de Marrakech paraît toutefois plus "spectaculaire", dans la mesure où il avait à tenir compte du désengagement américain par rapport au protocole de Kyoto, alors qu'au sein de l'OMC, la volonté d'aboutir des Américains était réelle.

Les objectifs des acteurs en présence

Dans une négociation internationale comme celle de l'OMC, chaque Etat (l'Union européenne étant en l'occurrence assimilée à un état) arrive avec deux séries d'objectifs. Les premiers sont dits offensifs et visent à obtenir des concessions des autres Etats. Les seconds sont dits défensifs et visent à conserver des positions que l'on veut défendre, généralement pour des raisons d'intérêt économique ou de préférences collectives.

Etats-Unis

Avant même le 11 septembre, les Etats-Unis étaient décidés à réussir à Doha, après avoir échoué à Seattle. La raison majeure de cette attitude découle de leur projet de zone de libre-échange des Amériques. Face aux réticences du Brésil que ce projet inquiète, les Etats-Unis jouent la carte de l'OMC afin de traiter sur une base multilatérale des questions difficiles à régler sur une base régionale. C'est notamment le cas pour les questions agricoles, qui sont source de tension entre les deux pays. La priorité des Etats-Unis est de mettre en place la zone de libre-échange des Amériques dont on voit bien la rationalité pour Washington mais moins les avantages économiques pour ses partenaires en l'absence de mécanismes de solidarité. En effet, si la création de grands espaces économiques régionaux apparaît souhaitable, l'intégration d'un continent entier autour d'une superpuissance risque plutôt de consolider les déséquilibres Nord / Sud à l'intérieur de cet espace que de les réduire. En Europe, où nous avons l'expérience historique d'une intégration de pays moins avancés, le rattrapage n'a pu s'opérer que grâce à la mise en place de fonds structurels importants.

Le programme offensif américain reposait sur la recherche d'un accès accru aux marchés de biens industriels, de produits agricoles et de services.

Leur programme défensif reposait sur trois objectifs :

- minimiser l'impact d'un renforcement des disciplines communes qui encadrent les procédures auxquelles ils recourent volontiers.
- continuer à protéger leur secteur textile, qui bénéficie de pics tarifaires très élevés pour un pays développé.
- éviter toute modification des règles du jeu en matière de propriété intellectuelle, afin de protéger leur industrie pharmaceutique, confrontée à la pression de pays en développement qui veulent pouvoir produire, ou utiliser plus facilement des médicaments génériques.

Union Européenne et pays candidats à l'élargissement

Elaboré dans un processus fédéral classique, qui fait de la Commission le représentant des Etats membres, le programme offensif européen comportait plusieurs points :

- Poursuivre la libéralisation des marchés de biens et de services pour exploiter la compétitivité européenne.

- Faire en sorte que la libéralisation des échanges s'accompagne du développement d'un certain nombre de principes et de règles que les Européens jugent essentiels. Parmi ceux-ci figuraient la prise en compte des questions environnementales dans les échanges, l'établissement de règles claires en matière d'investissement et de concurrence, et la référence aux normes sociales de base de l'OIT.

Pour l'Europe, Doha n'était pas seulement l'occasion d'une libéralisation des échanges, mais l'opportunité d'intégrer celle-ci dans une logique plus responsable de régulation globale. La concurrence est en effet à la fois le champ d'application et d'expérimentation de la gouvernance mondiale, dans la mesure où c'est à travers le commerce que les enjeux et les difficultés de la mondialisation s'expriment.

En termes défensifs, l'UE souhaitait prévenir un démantèlement incontrôlé du système de subventions à l'exportation de la PAC. Ce système, initialement conçu de manière totalement cloisonnée face aux contraintes du commerce international et fondé sur l'autosuffisance, rentre en contradiction directe avec un système mondial des échanges fondé sur la base de prix de revient concurrentiels.

Japon et Corée

Parce qu'ils disposent d'un système productif basé sur l'exportation, les intérêts offensifs de ces deux pays étaient naturellement fondés sur un accès étendu aux marchés et sur la lutte antidumping. Quant à leur programme défensif, il se limitait à la protection de leur système agricole.

Cette logique d'intérêts assez proche de celle des Européens a naturellement débouché sur une alliance explicite entre ces deux pays et l'UE. Comme l'UE dispose d'un niveau de régulation antidumping nettement plus sophistiqué que celui recommandé par l'OMC, elle n'avait aucun mal à soutenir les revendications de ces deux pays sur ce plan. En contrepartie, le Japon et la Corée acceptaient de soutenir les ambitions de l'UE en matière d'environnement, d'investissement, et de concurrence.

Pays émergents : Brésil, Afrique du Sud, Egypte, Asie du Sud

Cette coalition d'une trentaine de pays, représentatifs des continents latino américain et asiatique, se situait dans une position d'attente vis-à-vis des résultats de la négociation multilatérale qu'ils veulent en phase avec les réformes internes qu'ils considèrent comme nécessaires.

Ces pays étaient particulièrement attachés à l'ouverture des marchés. En revanche leur position était beaucoup plus défensive en matière de la régulation, ces pays craignant que davantage de réglementation ne débouchât sur un accroissement des entraves aux marchés .

Il faut dire ici que l'idée de régulation ne fait pas l'objet d'un consensus international, car bon nombre des pays du Sud assimilent toute "régulation" à un protectionnisme larvé. Ce problème est d'ailleurs fortement - voire totalement- occulté par les mouvements anti-mondialisation qui voudraient réduire les enjeux de l'OMC à un affrontement entre partisans du "tout marché" et partisans d'un marché mondial plus régulé, si ce n'est protégé. Or, si cette ligne de clivage existe et est bien présente, elle est bien loin d'être la seule. Le clivage Nord / Sud y est très sensible et ne se superpose pas nécessairement à cet affrontement. Pour beaucoup de pays du Sud, la régulation équivaut au protectionnisme.

Dans un tel contexte, on mesure l'importance d'une pédagogie politique de la régulation qui doit à la fois convaincre qu'il n'y a pas de libéralisation sans règles et que ces règles ne sont pas l'ennemi du développement des plus démunis. Il y a, par rapport au cycle précédent de l'Uruguay round, une certaine inflexion dans les priorités de la communauté internationale. La libéralisation des échanges est mise en relation avec leur nécessaire régulation. Elle ne peut plus être considérée comme une fin en soi.

Afrique et PMA

Cette dernière coalition, la plus importante en nombre, pèse peu dans les volumes du commerce mondial, mais est devenue fondamentale dans le cadre de l'OMC en raison du principe un pays/ une voix. Il faut encore une fois rappeler que les décisions prises à l'OMC sont prises à l'unanimité et qu'à tout moment un Etat peut bloquer la négociation.

En termes offensifs, ces pays soutiennent traditionnellement la libéralisation du commerce mondial, tant qu'elle est asymétrique, c'est-à-dire tant que les concessions qu'ils font sont réduites par rapport à celles que leurs partenaires sont amenés à faire pour eux. La crédibilité du système commercial multilatéral repose, à leurs yeux, sur ce principe essentiel.

En termes défensifs, les positions de ces pays étaient basées sur un *a priori* anti régulation et ce pour des raisons nettement différenciées :

- Certains pays encore peu ouverts et soumis à des contraintes de politique interne se devaient d'afficher une vision extrêmement dure. Pour eux, la priorité de l'OMC doit être de garantir l'accès aux marchés des pays riches. Toute idée de régulation leur paraît suspecte et jouant à l'avantage des pays du Nord.

- L'Afrique de son côté était également très réservée, en raison d'un développement institutionnel vécu comme insuffisant et en net décalage par rapport au stock de règles et de pratiques considérées comme le *minimum minimorum* par l'UE.

La dynamique de la négociation

Comme tout jeu, le fonctionnement pratique des négociations OMC est une juxtaposition de règles formelles et informelles :

Les règles formelles de l'OMC rendent difficile toute prise de décision, dans la mesure où tout accord doit faire l'objet d'un consensus. Contrairement à ce que trop d'observateurs, peu avertis des pratiques réelles, avancent, c'est plus d'un excédent que d'un déficit démocratique dont souffre l'OMC. Les maigres services de l'OMC à Genève n'exercent qu'un rôle de secrétariat. Cette concentration du pouvoir dans la conférence ministérielle (et dans le Conseil général des ambassadeurs à Genève qui en est la version de routine) et non dans une institution à proprement parler permet de contenir l'influence des lobbies que l'on retrouve dans nombre d'organisations internationales (avec toutes les conséquences pratiques de leur action : bureaucratisation excessive, prime aux lobbies les plus richement dotés, ralentissement des processus de décision...). Cela étant, l'égalité entre Etats membres et le droit de veto implicite dont bénéficie chacun d'entre eux accroît les risques de blocage.

D'où l'importance des règles informelles qui permettent au processus d'aboutir. A Doha, ce sont trois cercles concentriques organisés autour de la Présidence de la conférence (Qatar) et du directeur général de l'OMC et des alliances transversales qui forment l'ossature de la négociation :

- Le premier cercle, celui des facilitateurs (regroupant 8 à 9 ministres, chacun centré sur un sujet), permettait d'organiser la représentativité de toutes les catégories d'acteurs et de préparer des consensus.
- Le second cercle, celui des "sages" et autres "amis de la présidence" comportait des personnalités respectées par leur action passée et chargées de missions de conciliation.
- Le dernier cercle, regroupait de manière consultative et informelle, les principales puissances commerciales, des "facilitateurs", ainsi que les représentants des PMA, de l'OUA et des ACP.

Ces regroupements étaient suivis transversalement par des coalitions régionales elles aussi informelles (Amérique Latine, UE et candidats à l'accession, pays africains...).

Au total, on constate que ce fonctionnement informel a donné des résultats positifs dans le processus itératif de recherche d'un consensus.

Les résultats de Doha

Pour les différents acteurs en présence, les résultats ont été les suivants :

Etats-Unis

Grâce à leurs concessions sur la nécessité d'une régulation accrue en matière d'environnement, d'investissements et de concurrence ainsi que sur la révision des règles encadrant les procédures d'antidumping, les négociateurs américains ont pu résister à des demandes d'accélération de la libéralisation des quotas textiles qui interviendra, en tout état de cause, en 2005.

On soulignera également leur accord sur un desserrement des contraintes en matière de propriété intellectuelle afin de permettre l'accès aux médicaments des PVD. L'accord prévoit en effet de permettre aux pays en développement de produire des médicaments génériques si la situation sanitaire l'exige, avant même l'expiration des brevets. Il faut à cet égard rappeler que les précédents accords de l'Uruguay round avaient explicitement prévu cette disposition ; mais sous la pression des grands laboratoires pharmaceutiques, ces accords avaient fait l'objet d'une interprétation très restrictive. Ce retour à la lettre des accords de l'Uruguay Round laisse cependant ouvert pour la négociation le cas des pays qui ne disposent pas de capacités nationales de production -, principalement les pays africains ravagés par le sida.

Union Européenne

L'UE a accepté de négocier une modification supplémentaire du système des soutiens aux exportations agricoles.

Elle a pu faire prévaloir une large partie de ses préoccupations initiales, notamment en matière de régulation accrue des échanges. L'une des avancées de Doha aura été la reconnaissance pour la première fois d'une nécessaire clarification entre les accords OMC et la multitude d'accords sur l'environnement. Un tabou a ainsi été levé. Il faut cependant admettre que sur la prise en compte du respect des normes sociales fondamentales, l'UE n'a pas pleinement atteint ses objectifs.

Pays émergents : Brésil, Afrique du Sud, Egypte, Asie du Sud

Ayant obtenu de l'UE et des Etats-Unis un nouveau pas en matière agricole et un accès accru aux médicaments vitaux, ces pays ont soutenu, malgré certaines réticences, le programme européen sur l'environnement et la régulation.

PMA et Afrique

Ces pays ont amélioré leur position au sein du système multilatéral actuel. Ayant obtenu les ouvertures qu'ils souhaitaient sur l'accès aux marchés et une politique plus flexible en matière de médicaments vitaux, ils ont, en outre, obtenu des engagements forts en matière de traitement différencié, notamment grâce au soutien de l'UE. Doha a reconnu à ces pays l'importance des facteurs institutionnels indispensables à la libéralisation des échanges. Ce faisant, elle crée une obligation aux pays développés d'apporter leur soutien dans ce domaine.

In fine, la conférence de Doha a permis à l'OMC d'effacer le douloureux souvenir de Seattle. Cependant, il est fort probable que ce système de gouvernance, conjoncturellement revitalisé et relégitimé, ne sera pas, en l'état, pérenne. En effet, le passage d'une logique de légitimité du système (réelle aujourd'hui grâce à la représentativité de l'OMC et grâce à la nécessité du consensus) à une logique d'efficacité (devenue d'autant plus nécessaire que les sujets abordés deviennent de plus en plus sensibles politiquement) reste problématique : l'hétérogénéité des niveaux de développement et des capacités institutionnelles implique probablement une géométrie plus variable dont les procédures n'existent pas encore.

Trois grands enjeux sont désormais d'actualité :

- Si Seattle a permis aux ONG de montrer que les enjeux commerciaux étaient des enjeux sociétaux, Doha a probablement permis, notamment grâce aux positions de l'UE, de faire comprendre aux ONG présentes qu'il ne fallait pas lutter contre le principe même de l'OMC, mais s'attacher à améliorer son fonctionnement. On peut donc faire le pari d'une orientation plus réformatrice d'une partie des ONG dans leur relation avec l'OMC.
- L'idée d'un "Global Deal" progresse dans les esprits, notamment en matière de contrat Nord/ Sud. L'agenda 2002 permettra de valider cette hypothèse si les conférences de Monterrey sur le financement du développement et de Johannesburg sur le développement durable réussissent. Il s'agirait, en quelque sorte, d'établir un lien plus organique entre la soutenabilité économique et sociale (par le développement et l'ouverture des échanges) et la soutenabilité environnementale.

- La question de la mise en œuvre des normes sociales fondamentales agréées par les membres de l'OIT, organisation universelle, qui progresse davantage dans le cadre d'accords commerciaux bilatéraux que dans la relation OIT-OMC.

A ces trois questions s'ajoute la nécessité de mieux situer l'OMC dans l'archipel des institutions internationales dont le réseau constitue un embryon de gouvernance mondiale. Le commerce et sa régulation interfèrent en effet de plus en plus avec des préférences collectives en matière de santé, d'environnement, de politique du consommateur et, plus générateurs de précaution.

L'EUROPE DANS LA GOUVERNANCE MONDIALE

La notion de gouvernance fait l'objet d'une littérature très large et très abondante. Elle donne lieu également à des interprétations très diverses. Mais, peu ou prou, elle renvoie à une série d'enjeux auxquels l'action politique, qu'elle soit nationale ou mondiale, se trouve confrontée.

Le premier enjeu est celui de l'ordre. La gouvernance exprime un besoin d'ordre dans un monde où cet ordre ne peut plus être garanti par un seul acteur et notamment l'Etat. La gouvernance ne signifie pas pour autant un « gouvernement sans Etat ». Elle renvoie plutôt à une situation enchevêtrée où l'Etat doit négocier sa place et sa légitimité avec d'autres acteurs sur des bases qui ne peuvent plus être fondées sur le seul principe hiérarchique². Si l'on parle de gouvernance et non plus de gouvernement, ce n'est pas par simple effet de mode, mais parce que, fondamentalement, il devient difficile de penser l'action publique par référence aux seuls Etats. La gouvernance marque donc l'entrée du politique dans une logique transactionnelle entre les Etats, la société civile et le marché, sur une base permanente de coopération et de conflit. D'où, bien évidemment, l'importance des questions de légitimité qui jalonnent ce débat.

Les conditions dans lesquelles a été élaborée en Europe la Charte des droits fondamentaux et celles dans lesquelles se préparent la Convention européenne, expriment de manière concrète cette idée de gouvernance.

Une gouvernance pour quoi faire ?

La gouvernance est une manière d'exprimer un besoin d'ordre. Mais une telle recherche d'ordre n'a de sens que si elle tend à atteindre certains objectifs. Pour la

² Voir Zaki Laïdi et Pascal Lamy, « *La gouvernance ou comment donner sens à la mondialisation* », document pour le rapport du Conseil d'Analyse Economique sur la gouvernance mondiale (à paraître).

communauté internationale et de manière non exhaustive on peut envisager la gouvernance mondiale comme la recherche de cinq objectifs :

- La gouvernance comme mode de prévention d'une crise systémique ;
- La gouvernance comme intégration des exclus au processus de globalisation ;
- La gouvernance comme interpénétration des sociétés en vue d'une convergence des sociétés ;
- La gouvernance comme mode de reconnaissance de préférences collectives particulières dans un mode globalisé ;
- La gouvernance comme construction d'espace régionaux qui soient à la fois des « coupe-feu » contre une crise systémique et des supports identitaires face aux défis de la mondialisation.

Or il est bien évident que ces objectifs sont partiellement contradictoires. Et, de surcroît, qu'il paraît difficile de les mener de front. D'où la nécessité de procéder à des arbitrages et donc à des choix.

Prenons la question des préférences collectives, c'est-à-dire des choix de valeurs, exprimant une identité ou un intérêt collectif. Naturellement, celle-ci soulève de très nombreuses questions de méthode. Qui exprime ces préférences ? Ces préférences ne sont-elles pas en définitive les préférences de groupes d'intérêts plutôt que les intérêts d'une collectivité tout entière ? Mais si on laisse de côté cette question, on peut tenter d'identifier un certain nombre de préférences collectives européennes qui s'expriment dans le débat sur la gouvernance mondiale. Quelles sont-elles ?

On peut tout d'abord considérer que la recherche d'une gouvernance mondiale constitue pour l'Europe une préférence collective en soi. Il faut en effet bien comprendre que la gouvernance mondiale comprise au sens de recherche d'un ordre collectif mondial non hégémonique et pluraliste ne va pas de soi. Par là, nous voulons dire non seulement que tous les acteurs du système mondial n'ont pas la même conception de la gouvernance, mais que de surcroît, tous n'y trouvent pas le même intérêt.

Si l'on pense la gouvernance en termes d'ordre et que l'on pense cet ordre en termes « réalistes », on peut par exemple estimer que les pays les plus riches n'ont pas d'intérêt prioritaire à investir politiquement dans un projet de gouvernance mondiale, dans la mesure où la gouvernance mondiale par défaut qui existe les préserve efficacement d'une contagion économique et financière venue du Sud. Quand bien même la globalisation ne profiterait pas qu'aux seuls pays du Nord, il ne fait pas de doute que celle-ci renforce l'asymétrie aux chocs

et aux sanctions entre les pays du Nord et du Sud. Un panel perdu à l'OMC par un pays du Nord face à un pays du Sud n'aura jamais les mêmes conséquences qu'un panel perdu par un pays du Sud. La crise asiatique a également montré que ceux qui donnaient des conseils en matière d'ouverture des marchés financiers n'étaient pas toujours ceux qui assumaient les conséquences de cette ouverture quand celle-ci tournait mal.

C'est la raison pour laquelle il sera vain de vouloir associer les pays du Sud à la gouvernance mondiale s'ils n'ont pas le sentiment de pouvoir en bénéficier. Quel pourrait donc être l'intérêt de l'Europe à investir politiquement dans la gouvernance alors que la logique de ses intérêts sociaux au sens large la place dans le camp des riches ?

La première raison tient au fait que l'Europe reste et restera fondamentalement un *soft power*. Certes, elle pourra se doter un jour d'un outil militaire propre et d'une diplomatie autonome. Mais la possession de ces instruments de puissance n'a guère de raison d'être mise au service d'une stratégie de domination politique. Cette hypothèse paraît crédible, non pas parce que les Européens seraient culturellement dotés d'une supériorité morale, mais, plus fondamentalement parce qu'ils auraient épuisé leur besoin d'Empire. On peut estimer que s'il y a un consensus culturel en Europe, c'est bien celui d'une réticence profonde à s'ériger en gendarme du monde.

Les Européens ont moins une vision collective du monde que des aspirations à préserver et défendre dans ce monde. Cette différence entre vision et aspirations explique pourquoi il est si difficile de passer, comme on le fait en France, de l'existence d'un modèle européen à la problématique de « l'Europe-puissance », guère populaire au-delà de l'hexagone. Tout ceci pour dire que le recours au *hard power* par les Européens paraît peu probable, sauf situation très particulière. Cette hypothèse est renforcée par le fait que l'Europe a peu de chances de devenir un Etat-nation comparable aux Etats-Unis, par exemple. Il lui sera donc toujours plus difficile de recourir à des arrangements diplomatico-stratégiques pour troquer des avantages économiques contre des garanties politico-militaires.

Les préférences de l'Europe

A cette fin, l'Europe a avantage à favoriser la constitution de coalitions d'intérêts capables de porter dans l'espace public et dans le champ politique un certain nombre de préférences collectives.

Cette préférence européenne pour la gouvernance répond à des impératifs de positionnement politique. Mais elle a une fonction latérale tout aussi importante : celle de renforcer la gouvernance interne de l'Europe. C'est un point qui mériterait d'être creusé. Historiquement, toutes les constructions politiques se sont développées à l'intérieur, à partir de contraintes extérieures. On peut même dire que cette contrainte a généralement été celle de

la guerre. Or, il est absolument évident que toute action européenne en faveur de la gouvernance mondiale oblige les Européens à renforcer leur propre gouvernance. On peut, a contrario expliquer la modeste mobilisation de l'Europe sur la gouvernance mondiale, par le fait que sur bon nombre de sujets non communautarisés, l'harmonisation des positions européennes est encore très insuffisante.

Ces raisons, qui sont de nature à inciter l'Europe à s'engager dans la recherche d'une gouvernance mondiale seraient incomplètes si elles ne prenaient pas en compte un facteur culturel spécifique : la recherche sans cesse croissante par les Européens de meilleurs standards de vie (santé, environnement). Ces objectifs imposent donc à l'Europe la recherche d'un développement durable d'un triple point de vue : économique, social et environnemental³. Parce que l'espace physique européen est relativement limité, la demande environnementale est probablement plus forte en Europe qu'aux Etats-Unis. Parce que le rapport des Européens à l'alimentation est différent de celui des Américains, leur sensibilité aux transformations génétiques est plus aiguisée. Parce que les Européens sont les héritiers d'une tradition sociale relativement forte, leur attachement à des standards sociaux élevés est là encore plus élevé que dans d'autres pays. Tout ceci pour dire que les Européens sont à la pointe de la défense de préférences collectives non marchandes, et sont donc par construction les plus grands demandeurs de gouvernance mondiale. Or il demeure sur ce plan un écart considérable entre cette aspiration à la gouvernance mondiale au nom de valeurs, et la capacité à traduire cet engagement en actes. Cet écart tient probablement à des facteurs d'inhibition politique, ainsi qu'au difficile dépassement des logiques nationales. Il explique largement le nominalisme souvent souligné de la politique extérieure de l'Union européenne.

La seconde préférence collective sur laquelle on s'étend peu, bien qu'elle soit essentielle, est celle d'une culture non hégémonique des rapports mondiaux. Cette préférence est autant affaire de principes éthiques que de pratiques politiques. On peut inscrire dans cette idée la défense des droits de l'homme, le respect de la diversité culturelle, et le rejet de l'unilatéralisme au profit du consensus. Naturellement, l'articulation de ces trois dimensions n'est ni facile à énoncer ni facile à organiser. Elle n'en relève pas moins d'une culture du *soft power* qui fut au cœur même de la construction européenne.

La troisième préférence concerne la réduction des déséquilibres mondiaux. Sur ce point les performances européennes sont contrastées. L'Europe, et notamment en son sein l'Europe scandinave, porte depuis de très nombreuses décennies un intérêt réel pour les problèmes de développement et la lutte contre la pauvreté. Malgré cela, on ne peut pas dire que les performances européennes aient été dans ce domaine particulièrement spectaculaires. Il n'y a par ailleurs pas de véritable discours européen sur des déséquilibres mondiaux et les moyens de les réduire. De surcroît, il faut bien admettre que sur certains problèmes - comme

³ Pascal Lamy, « Bilan et Perspectives après Seattle », CDC, *Rapport sur l'argent dans le monde*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 79.

l'affaire des médicaments génériques- les intérêts des acteurs économiques européens ne prédisposent pas les acteurs politiques européens à préconiser des solutions défavorables à ces mêmes intérêts. C'est pour cela d'ailleurs que les mobilisations des sociétés civiles sont essentielles car elles peuvent exprimer des préférences collectives qui ne sont pas nécessairement celles des acteurs économiques.

La quatrième préférence concerne l'environnement. Sur cette question, les objectifs à atteindre sont relativement clairs. En revanche, ce qui a fait défaut, c'est la volonté politique de les mettre en œuvre. A cette fin, l'idée d'une Organisation Mondiale de l'Environnement devrait être plus sérieusement articulée. Naturellement, la création d'une enceinte de ce type ne constituerait pas une garantie en soi. Mais elle pourrait créer un espace de débat mondial, y compris d'ailleurs pour les pays du Sud que la question environnementale inquiète. Il paraît cependant indispensable que la création éventuelle d'une telle institution se fasse sur la base d'une architecture qui garantisse d'entrée de jeu la représentation de tous les acteurs et pas seulement des acteurs étatiques.

La cinquième préférence collective porte indiscutablement sur les problèmes de sécurité alimentaire et sanitaire. Dans ces deux domaines, l'Europe pourrait fondamentalement travailler à rendre l'OMS et la FAO beaucoup plus présentes dans le débat mondial au fur et à mesure que se multiplient les liens entre commerce et santé publique et santé, commerce et alimentation. Encore faudrait-il qu'elle y pèse d'un poids suffisant, ce que les Etats membres de l'Union n'ont pas encore permis en campant sur les prérogatives nationales.

Enfin, la sixième préférence porte sur la question délicate des droits sociaux. Par là, il faut entendre le respect des clauses sociales minimales dans l'exercice de toute activité échangeable. Là encore, le cadre d'expression des préférences collectives existe. Mais il ne dispose ni d'une visibilité ni d'une reconnaissance politique suffisante.

Pour résumer, on peut donc dire que l'action stratégique de l'Europe en matière de gouvernance mondiale pourrait se construire autour d'une réactivation d'institutions internationales existantes capables d'exprimer des préférences collectives mondiales. Au regard de l'ampleur de la tâche, la question de l'harmonisation politique et institutionnelle ne peut pas être réglée par la mise en place d'un super dispositif de régulation. Cet objectif apparaît hors de portée. Il est donc préférable de commencer par renforcer le pouvoir normatif de l'archipel institutionnel existant (FAO, OIT, OMS et bien d'autres) à travers le développement de son pouvoir normatif. C'est à partir de là que le débat mondial sur les préférences collectives pourra commencer à prendre forme.