



LES CAHIERS EUROPEENS DE SCIENCES PO.

> N° 04/2003

Gouvernance contre souverainisme

Les origines et les conséquences du
conflit euro-américain

> Zaki Laïdi



SciencesPo.

Centre d'études européennes

Les Cahiers européens de Sciences Po.

n° 04/2003

ZAKI LAÏDI

Gouvernance contre souverainisme. Les origines et les conséquences du conflit euro- américain

*Zaki Laïdi est Directeur de Recherche au Centre d'études européennes de Sciences Po
Contact: zaki.laïdi@sciences-po.fr*

Citation : Zaki Laïdi (2003), "Gouvernance contre souverainisme. Les origines et les conséquences du conflit euro-américain", *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n° 04.

Not to be quoted without the permission of the author

GOUVERNANCE CONTRE SOUVERAINISME

Les origines et les conséquences du conflit euro-américain

Par Zaki Laidi

Il y a aujourd'hui, autour de la mondialisation, un débat politique majeur qui porte sur la manière de l'organiser politiquement. Deux conceptions sont potentiellement en compétition. Ces deux conceptions ne sont naturellement ni radicalement contradictoires ni irrémédiablement opposées. Mais elles expriment malgré tout deux visions divergentes de l'ordre mondial.

La première vision est celle de la gouvernance. Elle est potentiellement incarnée par l'Union européenne. La seconde est celle du souverainisme. Elle est incarnée par les Etats-Unis. La problématique de la gouvernance renvoie à l'idée d'un dépassement des logiques interétatiques classiques grâce à une substitution de la norme stable, collective et négociée, au choix régalien et réversible de l'Etat nation. Le souverainisme ne rejette pas nécessairement la norme mais la juge non opposable à la souveraineté classique des Etats. On voit du côté américain s'exprimer une inquiétude de voir la mondialisation déboucher non pas simplement sur une interdépendance économique mais sur l'avènement d'un ordre politique nouveau dont la finalité serait bien l'avènement d'un gouvernement mondial mettant à bas la souveraineté des Etats. Dans cette perspective, la gouvernance mondiale est explicitement envisagée comme un projet politique à prendre au sérieux et donc à combattre¹. Sur le long terme, la prévalence de l'un des deux modèles dans le monde dépendra à la fois du rapport de forces entre les Etats-Unis et l'Europe, mais également du jeu des acteurs tiers du système mondial. Autrement dit, la manière dont la Russie, l'Inde ou la Chine se détermineront et

agiront par rapport à ces deux modèles aura une influence décisive sur la structure du système mondial.

Cette confrontation, si pacifique soit-elle, paraît néanmoins inévitable. En effet, si l'idée d'une gouvernance mondiale en tant que grammaire politique de la mondialisation finit par s'imposer, elle placera dans une position difficile, voire intenable, les Etats qui refuseront de voir leurs choix nationaux soumis à des disciplines globales. En revanche, si c'est la logique souverainiste qui prévaut, elle risque fort soit de défaire le modèle européen de gouvernance qui s'efforce de dépasser la logique de la compétition entre Etats, soit de réduire le modèle de gouvernance européen à une modalité, parmi d'autres, d'organisation des rapports mondiaux. C'est là qu'est le nœud du différend euro-américain. Et c'est en cela que ce différend est fondamental pour comprendre et organiser le système mondial. Ce différend est tantôt analysé en termes de conflit d'intérêts, tantôt en termes de conflit de valeurs. Le conflit d'intérêts serait passagé, tandis que le conflit de valeurs serait plus profond. En fait aucune de ces interprétations n'est la bonne. Le fond du problème peut se résumer ainsi : l'Europe comme les Etats-Unis sont confrontés à des « différences de vécus » dont la principale ligne de partage porte sur le rapport à la souveraineté. Les Etats-Unis restent convaincus que la mondialisation leur impose de protéger leur souveraineté, tandis que les Européens pensent que la mondialisation les contraint à la partager.

POURQUOI L'EUROPE PREFERE LA NORME ?

Pour l'Europe, l'enjeu est capital. Faire prévaloir le modèle de la gouvernance n'est pas seulement un moyen pour elle de faire reconnaître à l'échelle mondiale ses préférences collectives, qu'elles soient sociales, environnementales ou éthiques. C'est aussi un moyen de consolider la légitimité et l'efficacité d'un modèle politique qui se construit à l'intérieur des frontières de l'Europe sur le principe de la gouvernance et, plus précisément, de la régulation

par les normes². De sorte qu'il n'est pas exagéré de penser que la mise en place d'une gouvernance mondiale par les normes renforcera *ipso facto* le modèle politique européen alors que son échec le fragilisera³. Naturellement, l'articulation entre gouvernance européenne et gouvernance mondiale n'est ni linéaire ni mécanique. Mais l'imbrication de ces deux dimensions est fondamentale.

En réalité, entre la gouvernance européenne et la gouvernance mondiale, la relation est homothétique. Dans la gouvernance européenne, qui est aussi une autre manière de qualifier le projet européen, on trouve de manière explicite trois préoccupations qui se sont en fait sédimentées mais qui toutes convergent vers la sublimation de la souveraineté nationale.

La première est de nature historique. Elle est inhérente au contrat européen, un contrat de souveraineté partagée fondé sur la volonté de sublimer, à défaut de l'évacuer totalement, le potentiel de violence qui préside historiquement aux rapports entre Européens et entre Etats en général. Le Traité portant création de la CECA (Communauté Economique du Charbon et de l'Acier) parle de fonder «par l'instauration d'une communauté économique les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde entre des peuples longtemps opposés ». La gouvernance européenne cherche très clairement depuis le début de la construction européenne à décentrer l'honneur des nations européennes, à intérioriser l'idée que l'interdépendance complexe qui allie et relie les sociétés européennes entre elles rend le recours à la norme préférable au recours à la force. Or, si l'abandon du recours à la force entre Européens semble acquis, et cela de manière probablement durable, le recours à la norme collective pour sublimer et réprimer l'*ego* des nations européennes l'est beaucoup moins. A chaque étape de la construction européenne qui porte atteinte au sanctuaire de la souveraineté nationale, la violence des Etats se trouve à la fois exprimée et canalisée par la dureté des marchandages. Cela s'est vu lors des âpres négociations du Traité de Maastricht, puis lors des non moins âpres négociations du Traité de Nice. L'intergouvernementalisme, que l'on croyait

dompté, est revenu en force, contraignant les Etats à faire dériver et atténuer la violence symbolique de leurs liens vers des enceintes plus larges où la pluralité des intérêts et des acteurs empêcherait une cristallisation des conflits autour du seul marchandage entre Etats. C'est tout le sens de la Convention sur l'avenir de l'Europe où, par définition, les conflits entre Etats étaient médiatisés par la multiplicité des acteurs (parlementaires nationaux, parlementaires européens, représentants des Etats). Il faut donc en permanence lire la gouvernance par les normes comme un moyen de contenir la violence symbolique qui oppose les Etats européens entre eux.

Pourtant, si l'idée de gouvernance est là pour brider la violence des Etats et leurs appétits, elle ne saurait se limiter à cela. S'y ajoute une dimension institutionnelle très importante qui tient au fait que l'Europe a toujours été bien plus qu'une zone de marchandages entre Etats⁴. Plus qu'un espace interétatique, mais bien moins qu'un espace fédéral, l'Europe est une construction politique dont l'une des caractéristiques majeures est d'associer une pluralité d'acteurs et d'intérêts. La Commission, les groupes d'intérêts, les politiques communes, le Parlement européen, la Cour Européenne de Justice, participent au maillage et à la diversification de l'espace politique européen⁵. Que ce réseau densifié et complexe fasse ou ne fasse pas système donne lieu à d'intéressants débats non tranchés⁶. Mais sa complexité comme son originalité lui imposent en tout cas de codifier au maximum des règles, des processus et des comportements qui ne s'inspirent pas des modèles classiques d'organisation des pouvoirs publics tels qu'ils existent à l'échelle nationale sur la base notamment de la séparation des pouvoirs. Ce système politique est très largement mal compris des Etats-Unis et des élites américaines car il n'entre dans aucun de leur schéma. L'Europe apparaît comme une construction politique qui cherche à se renforcer sans pour autant déboucher sur un Super-Etat. Elle semble se développer sur la base d'un certain fédéralisme, sans que ce dernier soit comparable à celui des Etats-Unis –puisque'il repose sur des

compétences partagées. Enfin, elle se veut démocratique sans se conformer qu'au modèle de la séparation des pouvoirs. L'Europe est ainsi fondamentalement une construction normative qui joue selon les cas sur l'uniformisation, l'harmonisation, la convergence volontaire ou l'incitation. Cette très forte normativité qui débouche parfois sur un certain formalisme des procédures, générateur de déficit démocratique⁷. Le déficit démocratique viendrait, en partie du moins, de la non conformité du modèle européen au modèle classique de la séparation des pouvoirs. Ils la contraignent également à se justifier auprès d'opinions publiques européennes nationales en leur montrant que la gouvernance européenne leur apporte «une valeur ajoutée aux politiques nationales» comme le reconnaît explicitement le Livre Blanc sur la gouvernance européenne⁸. La gouvernance est ainsi pour l'Europe un moyen de lutter en permanence pour sa reconnaissance et donc sa légitimité. Les systèmes d'organisation et de régulation politique non nationaux ont toujours besoin de se justifier davantage que les systèmes nationaux. La gouvernance européenne, comme toute gouvernance supranationale, est porteuse d'un déficit structurel de légitimité et d'un surcoût politique récurrent qui contraignent ses promoteurs à redoubler d'efforts pour la faire légitimer et pour la faire intérioriser. La gouvernance par les normes, qu'elle soit européenne ou mondiale, a pour caractéristique d'être structurellement fragile : elle n'est pas spontanément légitime auprès d'acteurs locaux et d'opinions publiques qui restent socialisés par des normes nationales. La norme supranationale apparaît soit comme une norme de trop («surréglementation»), soit comme une norme injuste car plus favorable à un pays qu'à un autre, par exemple. Ainsi, pour être équitable, la définition d'une norme collective se révèle un exercice extrêmement complexe qui conduit nécessairement à superposer les règles les unes aux autres, des règles qui, à force de ne vouloir léser personne, finissent par indisposer tout le monde. Ainsi, dans le domaine de la pêche, exemple même du bien public européen, voire mondial, l'Europe a commencé par mettre en place des quotas de production, d'y apporter des licences, d'instaurer

des règles pour utiliser les navires, de limiter le nombre des prises en mer, de diminuer la capacité des flottes⁹. Mais à force de multiplier les règles censées réguler de manière stable et équitable l'exploitation d'une ressource épuisable, l'Europe a développé chez les professionnels le sens d'une précarité réglementaire liée précisément à l'incessante prolifération des règles. Naturellement, cette difficulté est rencontrée par les Etats à l'intérieur de leurs frontières. Mais les systèmes nationaux sont intériorisés depuis plus longtemps que les dispositifs supranationaux, les rendant ainsi socialement plus acceptables. On voit bien, d'ailleurs, au travers de l'exemple italien, qu'une des expressions de l'euro-scepticisme trouve une partie de ses origines dans le refus de se plier à des règles collectives, qu'il s'agisse de limitations de vitesse, de lutte contre la délinquance financière, ou d'interdiction de la chasse dans les parcs naturels. Naturellement, ces réactions populistes ne sont pas toujours la conséquence directe de choix européens. Mais l'Europe est tellement identifiée à la production de normes que tout rejet des normes débouche ou coïncide avec un rejet de l'Europe. En France, où le vote protestataire est devenu une donnée structurelle de l'expression politique, on a pu noter des corrélations fortes entre le vote protestataire et le vote anti-européen. En 2002, on a pu constater que les dix premiers départements de France où le vote protestataire (extrême gauche, extrême droite, chasseurs) était le plus fort avaient tous voté contre le Traité de Maastricht en 1992¹⁰. Il y a donc très forte porosité entre la mise en place d'une gouvernance mondiale stable et la pérennisation d'une gouvernance européenne. Ceci d'autant plus que la mise en place d'une gouvernance mondiale peut servir de socle au renforcement de l'identité politique de l'Europe.

En effet, et ceci paraît particulièrement vrai au moment de l'élargissement, il est plus facile de dégager des positions européennes sur la gouvernance mondiale (OMC, CPI, Protocole de Kyoto) que de définir des positions communes sur des sujets qui mettent en jeu la relation politique avec les Etats-Unis¹¹. Ainsi, de même que la gouvernance interne de

l'Europe permet, grâce aux normes, de contourner les obstacles de la souveraineté politique propre à chaque Etat, la gouvernance mondiale permettra à l'Europe de sublimer les contradictions politiques qui la divisent en matière de politique étrangère.

Il y a enfin dans la problématique de la gouvernance européenne une troisième dimension. Elle est de nature politique au sens, cette fois, de politiques publiques. Dès la signature du Traité de Rome, les Européens aspirent à aller au delà de la simple constitution d'une zone de libre échange. A cette fin, les signataires envisagèrent d'adosser la mise en œuvre des quatre libertés (libre circulation des marchandises, des capitaux, des services et des travailleurs) à des politiques communes dont la plus importante était bien évidemment la PAC (Politique Agricole Commune). La PAC comme les autres politiques communes donnera donc dès le départ à la construction européenne la forme d'un espace redistributif protégé extérieurement par une politique commerciale commune. La simple mise en œuvre des quatre libertés et des quelques politiques communes donnera lieu à une production normative importante émanant de la commission elle-même mais aussi de la jurisprudence de la Cour des Communautés Européennes¹². Mais ce n'est véritablement qu'à partir du début des années soixante dix que cette production s'étend moins par la volonté des acteurs politiques de l'Union que par la logique d'engrenage propre à toute production normative. La norme appelle la norme, soit pour préciser ce qui ne l'était pas au début soit parce que la production normative dans un secteur donné appelle une production normative dans un secteur connexe ou voisin. Ainsi la politique d'aide au développement est la fille de la politique commerciale de même que la politique des contrôles des concertations industrielles est fille de la politique de la concurrence¹³. A cette extension implicite de la production normative s'est ajoutée naturellement la volonté implicite des Européens d'étendre les compétences de l'Union à chaque nouvelle étape de la construction politique. Cela a été le cas lors de la signature de l'Acte Unique de 1985 sensé préparer l'avènement du Marché Unique en 1993. Cela fut

ensuite le cas du Traité de Maastricht et la création de l'Union monétaire. Cela fut enfin le cas du Traité d'Amsterdam qui introduit non seulement la coordination budgétaire mais également la « méthode ouverte de coopération », inaugurant ainsi une nouvelle modalité de gouvernance par les normes¹⁴. Le tableau ci-dessous permet de prendre la mesure de la production normative de l'Europe tant sur le plan législatif (directives, règlements, décisions) que sur le plan juridique ou incitatif (jugements des Cours Européennes, recommandations et opinions, Livres Blancs et Verts).

EUROPE : UNE MACHINE A PRODUIRE DE LA NORME

	1971-1975 (1)	1986-1990 (2)	1991-2000 (3)
Directives	108	537	1 098
Règlements	1 788	9 124	13 335
Décisions	726	3 251	9 541
Jugements (Cours Européennes)	693	2 127	4 514
Recommandations et opinions	68	143	2 751
Livres Blancs et Verts	0	9	65

(1) En 1975, l'Europe passe de 12 à 15 membres

(2) 1986 marque le début de la mise en œuvre de l'Acte Unique

(3) 1991 est l'année de la signature du Traité de Maastricht

source : Alberto Alesina, Ignazio Angeloni et Ludger Schuknecht, «What does the European Union do ?», juin 2002 disponible sur <http://post.economics.harvard.edu/faculty/alenna/pdf-papers>.

Malgré la reconnaissance du principe de subsidiarité, ce processus n'est pas prêt de s'atténuer. Car avec l'intensification des échanges et leur régulation à travers l'OMC, la norme devient l'instrument qui permet à l'Europe de défendre ses préférences collectives et de les faire reconnaître par les autres. En effet, il ne suffit plus à l'Europe de produire une norme qui fasse consensus en Europe. Il lui faut produire des normes jugées acceptables par ses partenaires. D'où l'importance stratégique que revêt désormais l'OMC pour l'Europe à la fois pour défendre ses intérêts mais aussi pour ses valeurs. Ainsi la gouvernance européenne constitue le dispositif par lequel l'Europe met au clair ses propres préférences, tandis que la gouvernance mondiale constitue le dispositif au travers duquel l'Europe cherche à faire reconnaître ses propres préférences. Ceci est particulièrement net en matière d'environnement où ce sont les obligations internationales de l'Union qui l'obligent à prendre des initiatives. Celles-ci conduisent inévitablement à un accroissement de la régulation communautaire au travers de la Commission. De sorte que celle-ci est devenue l'acteur le plus décisif de la politique européenne de l'environnement et pas là même l'architecte d'une politique européenne cohérente¹⁵.

Si l'on met la gouvernance européenne en regard avec la gouvernance mondiale, le parallélisme est d'ailleurs frappant. En effet, la gouvernance mondiale n'est rien d'autre que la recherche de principes et de règles destinés à élaborer, décider, légitimer, mettre en œuvre

et contrôler les règles d'organisation d'un monde interdépendant¹⁶. Cette interdépendance s'exprime de trois façons : à travers le développement de biens publics mondiaux, qui passe par la mise en place de véritables politiques publiques mondiales (réchauffement climatique, biodiversité, déforestation, protection des ressources halieutiques, pénurie d'eau potable), par le respect d'engagements politiques appuyés généralement sur des résultats quantifiables (lutte contre la pauvreté, éducation pour tous, réduction de la fracture numérique, etc.), par enfin le développement de disciplines communes fondées sur la recherche d'une harmonisation des politiques nationales (fiscalité, normes comptables, propriété intellectuelle, brevets, règles de compétition et d'investissement)¹⁷. Ce qui relie ces différents enjeux, c'est le fait qu'ils requièrent des solutions collectives allant bien au-delà des simples marchandages entre Etats. Ils nécessitent la mobilisation des Etats, des acteurs du marché et de la société civile. Ils impliquent également la mise en place de processus de pilotage, de contrôle et d'évaluation qui, selon les cas, mobiliseront les Etats, les marchés, les institutions multilatérales ou des organismes techniques fonctionnant sur la base de l'auto-régulation.

Ce schéma est tant dans sa structure que dans ses objectifs, assez proche du modèle de gouvernance européenne comme le suggère le tableau d'équivalence suivant. Il permet de mieux comprendre la relation homothétique entre gouvernance européenne et gouvernance mondiale.

Pourquoi l'Europe est à l'aise avec l'idée de gouvernance ?

Gouvernance européenne

Gouvernance mondiale

Objectifs

Politiques communes
(agriculture, concurrence,

Mobilisation de ressources
communes gérées par des

Biens publics mondiaux
(environnement, eau, santé,

commerce extérieur)	instances supraétatiques	éducation etc.)
Harmonisation des Politiques (santé, environnement, fiscalité)	Accroître la régulation commune sans supprimer les différences nationales	Harmonisation des politiques (fiscalité, propriété intellectuelle, politiques commerciales)
Méthode ouverte de Coordination (emploi, Politique sociale, recherche, etc...)	Prise d'engagements collectifs pour atteindre des objectifs communs dans le respect de la souveraineté de chacun	Engagements publics tangibles (aide publique, lutte contre la pauvreté, réduction de dettes, etc...)

Le premier niveau est celui des *biens publics*. Il s'agit de biens collectifs qui impliquent une certaine solidarité entre des acteurs et dont la gestion est généralement confiée à des autorités supraétatiques. En Europe les biens collectifs relèvent des politiques communes. Au niveau mondial, ils s'inscrivent dans la problématique des biens publics mondiaux. Le second niveau est celui de l'*harmonisation des politiques*, une harmonisation destinée non à uniformiser les politiques nationales très différentes les uns des autres, mais à réduire les incompatibilités majeures qui existent entre elles. L'Europe a été pionnière en la matière¹⁸. Naturellement le problème est bien plus complexe à l'échelle mondiale. Mais la philosophie est la même : harmoniser les politiques puisqu'il n'est pas possible de les uniformiser. Enfin la « méthode ouverte de coordination » inaugurée en Europe depuis le Sommet de Lisbonne correspond très largement à la logique mondiale d'engagements publics : chaque Etat s'engage individuellement à atteindre un objectif collectif que cet objectif soit quantitatif ou qualitatif. Il va de soi que le contenu des politiques communes européennes n'a rien à voir avec celui des biens publics mondiaux, que les enjeux de l'harmonisation européenne ne sauraient être ceux de la gouvernance mondiale. Mais ce que le parallélisme entre gouvernance européenne et gouvernance mondiale suggère, c'est la

disponibilité de l'Europe à initier ou à accepter des règles d'organisation du monde assez proches de son propre mode d'organisation. On retrouve là l'idée essentielle de « vécu politique » qui permet de comprendre l'écart séparant les Etats-Unis de l'Europe face aux enjeux de gouvernance mondiale¹⁹.

Naturellement et même normée, la gouvernance ne reste jamais étrangère aux rapports de force et de puissance. Lorsque les Européens cherchent à faire progresser les normes environnementales, ils le font parce qu'ils ont, en la matière, de réelles préférences pour la défense de l'environnement. Ils vont donc user de leur influence et de leur puissance pour altérer la gouvernance environnementale dans un sens favorable à leurs intérêts. La gouvernance n'a donc rien à voir avec une vision idéalisée des relations internationales. Simplement, elle cherche à substituer au triomphe de la force le triomphe de la norme. Son attractivité potentielle réside dans le fait que dès lors qu'elle est admise par tous, la norme devient opposable à tous, y compris aux plus puissants qui sont souvent à l'origine de la norme. De ce point de vue, la gouvernance européenne est « parlante » au plan mondial puisque qu'elle exprime la volonté de contenir le déséquilibre entre Etats. Certes les inégalités de pouvoir au sein de l'Union sont réelles. Mais pour autant, il n'est pas possible d'identifier l'Union Européenne à une sorte de directoire des Grands Etats. Ceci d'autant plus que sur la plupart des sujets controversés, les lignes de clivages ne passent que très rarement entre « grands » et « petits » pays. La méthode communautaire, à travers notamment le rôle de la Commission vise précisément à dégager un intérêt général européen défini par des normes. La norme a un pouvoir égalisateur entre des acteurs inégaux dès lors que les conditions de son élaboration se révèlent équitables et transparentes. De ce point de vue, gouvernance européenne et gouvernance mondiale se complètent puisqu'elles visent l'une comme l'autre à substituer à la norme de la puissance, la puissance de la norme²⁰.

Ainsi, les normes de libéralisation commerciale définies par l'OMC peuvent par exemple être opposables aux pays qui ne les respecteraient pas, même s'ils en sont à l'origine. C'est la raison pour laquelle les pays en développement obtiennent parfois gain de cause face aux pays développés de l'OMC, même si la disproportion des coûts des sanctions entre ces deux catégories de pays est flagrante. En effet, compte tenu de la forte dépendance des pays du Sud vis-à-vis des marchés du Nord –alors que l'inverse n'est pas vrai- la sanction du Sud restera symbolique ou marginale alors que la sanction du Nord peut être dévastatrice pour les pays du Sud. Ainsi, si face à des mesures de protection européennes jugées abusives en matière de produits de la pêche, l'OMC autorise un pays lésé à prendre des mesures de rétorsion contre l'Europe, le préjudice causé à l'exportateur de sardines restera considérable : son pouvoir de rétorsion sera très faible (l'Europe peut importer d'autres sardines d'ailleurs) alors que son manque à gagner restera considérable (il n'est pas facile de trouver de nouveaux débouchés à des produits surabondants)²¹. Autant dire que l'égalité juridique formelle entre pays de l'OMC ne joue réellement son rôle que si elle met en présence des acteurs interdépendants et égaux.

Quoi qu'il en soit, à cette gouvernance par les normes incarnée par l'Europe, s'oppose aujourd'hui une conception américaine que l'on qualifiera de souverainiste et dont l'axiome est le suivant : les Etats-nations constituent les unités de base du système international et les logiques d'interdépendance qui le caractérisent ne sauraient amoindrir le pouvoir discrétionnaire des Etats, dès lors que ces derniers considèrent que leurs intérêts vitaux sont en jeu. Le souverainisme rejette ainsi fondamentalement l'opposabilité de la responsabilité à la souveraineté, que cette responsabilité soit transgénérationnelle (responsabilité vis-à-vis des générations futures) ou transnationale (existence de biens publics mondiaux).

C'est le 11 septembre qui a révélé, plus que suscité d'ailleurs, la réalité du divorce entre gouvernance et souverainisme et, par là même, les chemins divergents pris par l'Europe et les Etats-Unis. Ce qui était implicite ou sous-jacent est alors devenu explicite.

C'est autour de cinq enjeux que cette différence s'est cristallisée.

Le premier a été révélé par la vigueur avec laquelle l'Etat américain a réagi au 11 septembre, tant sur le plan politique qu'économique. Le pays le plus libéral s'est révélé être aussi le plus régalien, révélant par contraste la faiblesse de l'Europe à réagir à des situations imprévues en dehors de procédures lourdes et codifiées. Et, d'une certaine manière, cette différence a été révélée par le contraste entre la FED (Federal Reserve Bank) américaine et la BCE (Banque Centrale Européenne).

Le second révélateur a été le refus des Etats-Unis de soumettre le Protocole de Kyoto à ratification. A travers cette décision, deux problèmes ont surgi. Celui de la sortie des Etats-Unis de processus de gouvernance mondiale dans lesquels ils s'étaient initialement engagés. Celui, aussi, d'un possible conflit de valeurs entre les Etats-Unis et l'Europe sur une question extrêmement sensible comme celle de l'environnement.

Le troisième enjeu a porté sur les questions de sécurité alimentaire et les conflits auxquels elles ont donné lieu entre les Etats-Unis et l'Europe à l'OMC (bœuf aux hormones, OGM, reconnaissance du principe de précaution). Comme pour le Protocole de Kyoto, ce conflit a exprimé non seulement des divergences politiques classiques, mais des rapports culturels différenciés à l'alimentation.

Le quatrième enjeu de la confrontation euro-américaine a porté sur la signature et la ratification du Traité de Rome portant création d'une Cour Pénale Internationale. Là encore, l'important du différend a été révélée par le fait qu'il s'agissait moins d'un conflit d'intérêts, comme cela est souvent le cas, mais d'un rapport collectif différent à la norme internationale.

Enfin, le dernier enjeu a naturellement été la guerre en Irak, guerre au cours de laquelle les Etats-Unis ont mis en avant des règles d'engagement militaire relativement inédites et fondées sur le droit imprescriptible d'un Etat à apprécier par lui-même et indépendamment de toute légalité internationale, la nature de la menace qui pèse sur lui et les moyens d'y faire face.

Ainsi des facteurs et des enjeux différents ont abouti par agrégation à mettre en lumière l'existence de deux trajectoires politiques possibles dans la mondialisation. Cette rationalisation politique du différend a semblé d'autant plus importante qu'elle a pour ainsi dire été intériorisée par les opinions publiques. Comment qualifier cette différence ? Faut-il y voir un conflit d'intérêt ou plus profondément un conflit de valeurs ? La réponse se situe dans un entre deux, qui renvoie en fait à des vécus politiques différenciés. Les Etats-Unis et l'Europe divergent non pas parce qu'ils adhèrent à des valeurs différentes mais parce que les vécus politiques qu'ils vivent les conduisent à voir le monde différemment. Le vécu politique de l'Europe est profondément orienté vers le dépassement de la souveraineté nationale avec toutes les implications que cette représentation a sur la manière d'appréhender le monde. Le vécu politique de l'Amérique est plus que jamais celui de la souveraineté nationale surtout après le 11 septembre.

Gouvernance contre souverainisme : la preuve par l'économie

Au lendemain du 11 septembre, le gouvernement américain donne la pleine mesure de sa puissance en utilisant tous les leviers dont il dispose pour renforcer la sécurité juridique et militaire du territoire américain mais aussi, et surtout, pour éviter que le ralentissement économique, déjà perceptible avant les attentats, se trouve amplifié par ceux-ci. Ainsi, en moins de deux ans, le budget fédéral passe d'un excédent de 2 % à un déficit de plus de 4 %

et cela sous l'effet d'une augmentation des dépenses publiques et d'une baisse massive des impôts très fortement favorable aux hauts revenus²². De son côté, la FED ramène pendant la même période les taux américains de 6,25 % à 1,25 %. A l'été 2003, il étaient de 1 %. Enfin, la balance courante américaine passe d'un déficit de 1,5 % du PIB à 5 % de ce même PIB. Grâce à l'intervention de l'Etat, la demande intérieure a pu ainsi être soutenue, déconnectant par là même l'économie réelle de l'économie financière. Cette déconnexion, perçue comme une source de dérèglement du nouveau capitalisme financier, devient ainsi un modèle de protection économique contre le risque de déflation.

Par contraste, la BCE a baissé ses taux dans des proportions bien moins fortes (de 4,75 à 2 %) alors que la croissance européenne est plus faible que la croissance américaine. Quant aux politiques budgétaires européennes, elles se trouvent corsetées par un «pacte de stabilité et de croissance» qui interdit en principe aux Etats membres de l'Union monétaire d'entretenir des déficits publics supérieurs à une moyenne de 3 % . Ainsi, à un Etat régalien capable de se défaire rapidement de certaines contraintes formelles pour renouer avec la croissance, s'opposerait un modèle de gouvernance européenne fondé sur le respect notarial de la norme avant même la recherche de la croissance. Certes, les deux objectifs ne sont pas contradictoires. La lutte contre l'inflation est la condition essentielle d'une croissance saine, tandis que le respect d'obligations en matière de déficits publics est un moyen de ne pas obérer l'avenir économique et social des pays de l'Union en reportant les charges de l'endettement sur les générations futures.

De surcroît, le propre de la politique monétaire n'est pas d'influencer la croissance, mais de contrôler l'inflation à court terme. A cette fin, elle doit toujours mettre en balance ses objectifs de long terme –la stabilité monétaire- avec les impératifs de court terme, qu'il s'agisse de l'activité économique, du taux de change ou du prix des actifs²³.

Mais au-delà de la cohérence du raisonnement, la comparaison entre la gouvernance monétaire de l'Europe et celle des Etats-Unis pose, par rapport à la gouvernance par les normes, plusieurs grandes questions : celle du choix de la norme, celle de son efficacité, celle enfin de sa légitimité sociale et politique.

Au niveau européen, le choix de la norme s'est effectué de manière très restrictive : la BCE a pour mandat exclusif de préserver la stabilité des prix à travers le contrôle du niveau des prix. Ce chiffre a été fixé par la BCE elle-même en 1998 à 2 % pour l'ensemble de la zone euro. Le mandat de la BCE ne lui permet pas formellement de prendre en compte d'autres paramètres, et notamment la situation de l'emploi, alors que la FED américaine, qui dispose d'un mandat assez étendu, est toujours tenue d'arbitrer entre la stabilité des prix, le plein emploi et le maintien d'un niveau modéré des taux d'intérêt²⁴. Pour Alan Greenspan lui-même, « notre objectif n'a jamais été de faire de la maîtrise de l'inflation une fin en soi, mais plutôt une condition d'une croissance de l'activité la plus élevée possible sur le moyen terme, but ultime de la politique macroéconomique »²⁵. Pour atteindre cet objectif, c'est donc moins le respect d'une norme qui est mis en avant qu'une balance des risques qui conduit alors à des arbitrages toujours incertains entre résultats espérés et risques encourus²⁶. Etudier soigneusement toutes les données et fixer à partir de là les taux d'intérêts au bon niveau. Cet empirisme radical contraste d'ailleurs avec la théorie monétariste de Friedman pour qui la politique monétaire discrétionnaire est source de problèmes et d'inflation²⁷. L'Europe est donc aujourd'hui bien plus monétariste qu'une Amérique réputée plus libérale sur le plan économique.

Le contraste entre l'Europe et les Etats-Unis peut sembler d'autant plus grand que la norme que s'est imposée la BCE en matière de stabilité des prix (2 % d'inflation) paraît très restrictive et peut-être arbitraire. En effet, un taux de 4 % n'aurait pas été moins rationnel qu'un taux de 2 %, surtout avec l'élargissement de l'Europe²⁸. Les nouveaux entrants vont se

trouver soumis à une discipline monétaire forte alors que la logique de rattrapage économique qu'implique leur adhésion passe par une politique plus expansionniste sur le plan économique et donc, nécessairement, plus inflationniste²⁹. On aurait donc pu imaginer qu'avec l'élargissement la BCE en vienne à adopter un objectif inflationniste moins strict. Mais il n'en a rien été. La BCE estime qu'elle n'a pas à tenir compte des différences de niveau d'inflation entre pays européens, de même que la FED ne tient pas compte des écarts inflationnistes entre l'Iowa et l'Idaho. L'argument n'est pas recevable. Les Etats américains sont puissamment intégrés entre eux en raison de la très forte mobilité physique, de la dispersion des patrimoines nationaux dans les différents Etats (alors qu'en Europe les patrimoines individuels sont détenus essentiellement dans le pays d'origine).et bien sûr de l'importance du budget fédéral. En réalité, si la BCE se refuse à introduire une différenciation entre les pays, c'est parce qu'elle a d'emblée considéré que la zone euro était une zone monétaire unifiée où les situations particulières n'avaient pas à être prises en compte puisque les objectifs qu'elle s'assignait l'étaient sur la base d'une moyenne. La BCE estime ainsi avoir intégré le fait que les situations nationales sont différentes les unes des autres³⁰.

Cela conduit à envisager un deuxième problème qui est celui du contexte de la norme. La priorité donnée par la BCE à la lutte contre l'inflation résulte de trois éléments essentiels : l'importance que revêtait dans les années 80 la lutte contre l'inflation après une décennie inflationniste, l'influence décisive de l'Allemagne qui ne pouvait accepter l'abandon de sa souveraineté monétaire qu'en contrepartie d'un alignement de la BCE sur le modèle de la Bundesbank ; enfin la volonté politique des Etats européens de limiter le mandat de la BCE à la lutte contre l'inflation en l'absence d'une politique économique commune.

En effet, si le mandat de la BCE avait d'emblée inclus la prise en compte de la lutte pour l'emploi, il lui aurait permis d'exercer une influence décisive sur les politiques économiques des pays de l'Union. Or le Traité de Maastricht établit une séparation formelle

entre une politique monétaire fédéralisée et une politique budgétaire (encore) nationalisée. La norme adoptée traduit une fois de plus la nature des compromis politiques que fait l'Europe chaque fois qu'elle avance : en même temps qu'elle se fédéralise, elle s'empresse d'un même mouvement de repréciser les responsabilités des Etats comme s'il s'agissait de les rassurer sur la préservation de leurs compétences. La norme est ce qui permet à l'Europe d'avancer masquée vers un fédéralisme entre Etats-nations. C'est pour cela qu'elle cherche à expulser tout ce qui pourrait paraître comme une option politique régaliennne européenne³¹.

A Maastricht, les négociateurs avaient précisé les normes d'adhésion à l'UEM. C'est ce que l'on a appelé « les critères de Maastricht ». Mais le Traité n'avait pas pour autant défini la manière et les conditions dans lesquelles ces critères devaient être respectés une fois l'adhésion dans l'UEM obtenue. C'est pourquoi, dès 1995, l'Allemagne repose la question des disciplines et notamment des disciplines budgétaires, craignant, comme à son habitude, qu'un laxisme des finances publiques débouche sur un dérapage inflationniste³². D'où l'idée de mettre en place un pacte de stabilité qui deviendra, en 1997, sous l'influence de la France, le Pacte de stabilité et de croissance³³.

Le Pacte de stabilité et de croissance instaure une discipline fiscale qui interdit à un Etat d'entretenir un déficit budgétaire annuel supérieur à 3 %. Naturellement, les négociateurs du Pacte savaient que des circonstances exceptionnelles peuvent conduire à des dérapages budgétaires provisoires. Mais, là encore, au lieu de soumettre ces « circonstances exceptionnelles » à une appréciation politique *ad hoc*, l'Europe fait le choix d'encadrer l'aléa en l'inscrivant dans une nouvelle norme. La norme générale n'étant pas suffisante, on décide d'accroître sa rigidité en la normant à son tour. Ce surcodage conduit ainsi le Pacte de Stabilité à définir ce que sont des circonstances exceptionnelles en matière de déficit budgétaire³⁴. Par ailleurs, pour donner plus de crédibilité politique à la norme et à son respect, le Pacte de Stabilité introduit un mécanisme de sanction financière contre les Etats qui ne

rempliraient pas leurs obligations³⁵. Pourtant, malgré sa sophistication, le Pacte de Stabilité dépouille l'Europe d'une arme essentielle : celle d'agir de manière contra cyclique, c'est-à-dire d'autoriser les Etats à aller vers plus de déficits quand la conjoncture est basse et vers moins de déficits quand elle est haute. En refusant de se doter de cette flexibilité là, le Pacte de Stabilité aggrave les dysfonctionnements d'une économie financière déjà très procyclique : elle donne trop de crédits quand tout va bien et très peu de crédits quand tout va mal³⁶. D'où la forte pression qu'exercent désormais certains Etats pour sortir du carcan du Pacte soit en autorisant des marges plus larges, soit en « sortant » certaines investissements structurels du budget, soit en finançant des travaux d'infrastructures européennes par un emprunt européen et par le recours aux excédents du budget communautaire. Mais cette éventualité ne fait pas consensus. Ce sont les Etats qui s'étaient battus pour une norme stricte, notamment parce qu'ils craignaient le laxisme budgétaire de certains pays dédaigneusement traités alors par un ministre allemand de « pays du Club Med » qui sont aujourd'hui favorables à un relâchement de la norme, alors que l'on voit certains « pays du Club Med » demander que l'on s'en tienne à un Pacte de stabilité tel quel et ceci afin de maintenir la discipline que constitue la norme européenne d' assainissement des finances publiques. S'ajoute à cela le refus quasi idéologique de certains pays européens et notamment d'Europe du Nord à lancer un emprunt européen qui conduirait à mettre en place un véritable budget européen autonome doté de ressources propres. On mesure ainsi à travers les débats sur le Pacte de stabilité l'ambivalence de la norme : elle est tantôt vécue comme une contrainte par les uns, tantôt comme un garde fou par les autres. Mais la fluidité des positions par rapport à la norme est de nature à en accroître la légitimité en l'absence d'intégration politique totale.

Car tout le problème est là. La norme budgétaire joue ici, comme à Maastricht, le rôle d'un instrument de souveraineté partagée. A Maastricht, on avait doté l'Europe d'une politique monétaire commune mais non d'une politique budgétaire commune. Avec le Pacte

de stabilité et de croissance, on franchit un nouveau pas. On n'entre pas dans la logique d'une politique budgétaire commune, mais d'une coordination budgétaire qui permet à nouveau de préserver la souveraineté des Etats tout en faisant converger leurs politiques. Mais de nouveau la norme se révèle bancale : la coordination budgétaire est asymétrique : elle met en place les mécanismes susceptibles de prévenir un dérapage collectif, mais elle se garde bien d'utiliser la politique budgétaire dans une perspective cyclique³⁷.

Cette dissymétrie n'est pour autant pas accidentelle. Une norme, même contraignante, est plus facile à mettre en œuvre quand il s'agit de dire ce qu'il ne faut pas faire que lorsqu'elle indique ce qu'il faudrait entreprendre collectivement. Proscrire est plus facile que prescrire.

Or, décider ce qu'il convient de faire positivement ensemble, au-delà du respect de certains critères, revient à reposer la question de la souveraineté politique et cela d'une double façon. Celle de savoir quelle autonomie laisser aux Etats pour construire leur propre budget, celle ensuite de définir le contenu d'une politique budgétaire commune. On buterait alors sur la diversité de chaque Etat mais aussi probablement sur les divergences politiques ou doctrinales que la norme est chargée d'occulter.

Au regard de tout ce que nous venons de dire, on pourrait légitimement se demander pourquoi l'Europe tient tant à inscrire sa politique économique dans un maillage normatif aussi contraignant. A bien des égards, le modèle américain de la FED peut sembler politiquement plus légitime et économiquement plus efficace. Politiquement plus légitime car même si la FED dispose d'une autonomie d'action comparable en tout point à celle de la BCE, ses statuts peuvent être modifiés par le Congrès. La FED travaille ainsi sous une contrainte politique forte, même si cette même contrainte protège aussi son autonomie d'action et de jugement. Ce modèle serait ensuite économiquement plus efficace car il aurait une plus grande réactivité aux chocs et aux revers de fortune économique.

Radicalement pragmatique, puisque débarrassée de toute « norme comportementale » d'inspiration monétariste, la FED utiliserait les taux d'intérêt de manière contracyclique en étroite collaboration d'ailleurs avec les autorités fédérales. C'est ce à quoi l'on a assisté notamment après le 11 septembre où l'on a vu la FED baisser ses taux pendant que le gouvernement fédéral creusait le déficit budgétaire, le tout pour prévenir un ralentissement économique. La FED peut ainsi dire au gouvernement fédéral américain (et réciproquement) : « si vous faites ceci, nous ferons cela » ou bien « si nous faisons ceci feriez-vous cela ? »³⁸. Ce modèle est aux antipodes de celui que l'on trouve en Europe. La BCE s'oppose formellement à un tel marchandage que dogmatiquement elle juge attentatoire à son indépendance. Le modèle de la FED n'est d'ailleurs pas le seul modèle qui s'oppose au modèle de la BCE. Celui de la Grande-Bretagne est, lui, totalement construit sur une gouvernance par les normes, mais cette gouvernance est arbitrée par le pouvoir politique. C'est le pouvoir politique qui définit la norme inflationniste à ne pas dépasser alors que dans la zone euro, c'est la BCE qui la fixe. Mais en échange, la Banque d'Angleterre est laissée totalement libre en termes de moyens pour atteindre cet objectif. Si elle n'y parvient pas, elle doit alors s'expliquer de manière transparente et formelle sur les raisons pour lesquelles elle n'y serait pas parvenue et la manière dont elle compte s'y prendre pour y parvenir. De son côté, le gouvernement peut décider, au regard des éléments d'appréciation fournis par la Banque d'Angleterre, de maintenir ou de modifier la norme initialement fixée.

Les exemples américain et britannique sont situés aux antipodes l'un de l'autre mais ils se différencient fortement du modèle de la BCE en ce qu'ils laissent place à un arbitrage politique informel dans le cas américain et formel dans le cas britannique.

Pourquoi donc la BCE n'adopterait-elle pas l'un des deux schémas ? Elle surmonterait ainsi non seulement le déficit de légitimité politique qui est le sien (son autonomie est sans

contrepartie) mais également l'inertie monétaire qui est la sienne (les inflexions de sa politique sont toujours lentes).

A cette question, il y a en réalité plusieurs réponses possibles. Mais une seule paraît décisive : le recours à la norme exprime en Europe moins un choix idéologique monétariste qui hypostasieait le contrôle de l'inflation, que l'impossibilité d'identifier la politique monétaire de l'Europe à une politique purement et simplement régaliennne. Autrement dit, si la BCE ne peut se comporter ni comme la FED ni comme la Banque d'Angleterre, c'est tout simplement parce que l'Europe n'est pas un Etat-nation. Il n'y a pas en Europe de détenteur d'une autorité suprême capable de définir l'intérêt général de l'Europe au-dessus des intérêts des différentes nations. Il y a des expressions approchantes de cet intérêt, qu'il s'agisse de la BCE, de la Commission, du Parlement européen ou du Conseil européen, mais pas d'expression homogène et cela par la volonté même des Européens. Du coup, tous les choix sont longuement discutés avant d'être effectués précisément parce qu'il n'y a pas de détenteur unique de l'autorité politique. La norme sert donc de révélateur de préférences collectives définies par approximations successives. Cette difficulté n'est naturellement pas insurmontable. Mais elle rend en tout cas difficilement commensurable la comparaison entre la FED et la BCE. Au demeurant, les critiques adressées à celles-ci sont par construction à l'image de cette difficulté. On peut par exemple reprocher à la BCE de ne pas suffisamment tenir compte de la situation de chaque Etat. Mais la BCE voit dans son refus de distinguer les différentes situations nationales le meilleur moyen de préserver l'intérêt commun de l'Europe.

L'idée d'une BCE irréaliste, déconnectée des contingences politiques et livrée à elle-même mérite d'être revisitée non pas tant parce qu'elle serait factuellement fausse, mais parce que cette « carence » tient au fait que l'Europe n'est pas un Etat. En réalité si l'Europe souhaite se rapprocher ou épouser le modèle régalien de type américain ou britannique elle ne pourra le faire qu'en fédéralisant l'ensemble de ses choix économiques, sur la base d'un

recours à la majorité qualifiée : on pourrait alors imaginer que la norme inflationniste soit, sur le modèle britannique, fixée par le Conseil européen. On pourrait aussi également envisager que les statuts de la BCE soient modifiés non pas par un traité mais par le Parlement européen.

Or, ce qui fait opposition à ce choix, ce n'est pas la doctrine économique, mais le refus politique de la plupart des Etats d'effectuer un saut qualitatif de cette importance.

Le discours incantatoire appelant la BCE à se comporter comme la FED passe donc à côté de l'essentiel : il semble poser le problème en termes idéologiques (la BCE est trop monétariste) alors que l'enjeu central est de nature politique : le mandat de la BCE est trop strict et trop restrictif car les Etats européens n'ont soit pas de vision commune de leurs intérêts, soit pas de volonté politique d'en avoir.

Même la question du déficit démocratique à laquelle on associe la BCE, s'inscrit dans la même problématique. La «démocratisation» de la BCE passe par le droit des Etats à la contrôler. Or ce contrôle ne peut être effectivement exercé que s'il fait sauter le verrou de l'unanimité en matière de politique monétaire. Seul le passage à la majorité qualifiée peut donc permettre d'instaurer un contrôle politique de l'Union sur la BCE. Là encore, le choix de la norme (le respect absolu de l'indépendance de la BCE sans contrepartie) est moins un choix doctrinal qu'un choix politique : l'indépendance de la BCE est le dénominateur politique commun de l'Europe dont aucun des membres n'est disposé à accepter les conséquences d'une politique monétaire commune décidée à la majorité qualifiée. Il faut cependant dire que même les évaluations les plus critiques de la BCE arrivent à la conclusion que son action s'est révélée dans les faits plus pragmatique que prévu et en réalité pas si éloignée de celle de la FED³⁹. La fixation des taux d'intérêt est globalement satisfaisante et sa crédibilité auprès des marchés financiers en tant qu'institution n'est pas moins faible que celle dont jouit la FED. En terme de résultats la différence entre la gouvernance par les normes et le souverainisme

monétaire est bien moins forte qu'il n'y paraît. Mais comme toujours c'est quand les démarches convergent ou se rapprochent que les différences paraissent plus marquantes⁴⁰.

LE CHASSE CROISE EURO--AMERICAIN

Les questions environnementales avec toutes leurs conséquences économiques, sociales et sanitaires sont illustratives du conflit qui oppose l'Europe à l'Amérique. Entre ces deux ensembles il n'y a pas à proprement parler de conflits de valeurs : la protection de l'environnement est un enjeu important aux Etats-Unis et la plupart des solutions inventives et originales sont souvent d'origine américaine. De sorte qu'il est difficile de dire que les Etats-Unis se désintéressaient des questions environnementales tandis que les Européens s'en soucieraient. En revanche, il y a entre l'Europe et l'Amérique une réelle différence. Cette différence est une « différence de vécu » : Parce que l'espace européen est plus étroit, parce que les risques environnementaux sont de plus en plus partagés du fait même de l'exiguïté du territoire européen, parce que les Européens ont vécu de plein fouet des crises environnementales (nuage de Tchernobyl, crise de la vache folle, tempêtes, pollutions transfrontalières, poulet à la dioxine, crise du sang contaminé) ils ont développé une aversion au risque environnemental beaucoup plus forte qu'aux Etats-Unis⁴¹. Du coup, les Européens n'ont eu de cesse de faire reconnaître cette aversion au risque sur le plan international pour mieux se protéger, en tentant de donner une valeur juridique au principe de précaution dans le jeu concurrentiel mondial. Ils ont également cherché à prendre le leadership politique dans les négociations multilatérales pour favoriser la mise en œuvre de politiques publiques mondiales en matière d'environnement (Kyoto).

C'est donc par rapport à ces trois enjeux : aversion au risque, reconnaissance internationale du principe de précaution et engagements volontaristes pour des politiques publiques mondiales qu'il faut essayer de comprendre la divergence de trajectoires entre l'Europe et l'Amérique.

L'inversion spectaculaire du rapport au risque en Europe et en Amérique

Comme l'ont bien montré les travaux de Vogel le fait majeur en matière de risque tient au fait que les représentations de l'Europe et de l'Amérique se sont profondément inversées depuis le milieu des années 80. L'aversion au risque est devenue bien plus forte en Europe qu'aux Etats-Unis, au point de devenir un élément central de la culture politique européenne. L'aversion au risque est d'ailleurs devenue la première caractéristique du système de décisions de l'Union européenne⁴².

Jusque là la conscience environnementale était incomparablement plus sensible aux Etats-Unis qu'en Europe. La réglementation américaine était bien plus draconienne que les différentes réglementations nationales européennes. Ce fut le cas notamment des produits chimiques considérés comme potentiellement cancérigènes. En 1971 par exemple les Etats-Unis interdisent l'usage du DDT tandis que les Européens attendent dix ans de plus pour prendre la même décision⁴³. En 1976 le Congrès américain vote une loi très stricte sur la régulation et le contrôle des produits chimiques, alors que la plupart des législations européennes ne prévoient un contrôle de ces mêmes produits qu'en certains cas exceptionnels. Pour les pesticides, les standards américains sont également plus élevés à cette époque qu'en Europe⁴⁴. En matière de pollution automobile les législations américaines adoptées entre 1970 et 1977 étaient bien plus restrictives que les législations du même ordre adoptées par les pays européens les plus engagés en matière de lutte contre la pollution automobile⁴⁵. Il faudra d'ailleurs attendre le début des années 80 pour que les pays européens le plus « verts »

(Allemagne, Danemark, Suède) finissent par adopter les législations aussi strictes que celles passées par le Congrès Américain⁴⁶. Jusqu'en 1985, les études d'impact environnemental n'étaient pas systématiquement effectuées en Europe alors qu'elles l'étaient depuis 1969 aux Etats-Unis⁴⁷. Et ce n'est que sous la pression américaine, que l'Europe se décidera au début des années 80 à réduire puis interdire l'usage d'aérosols contenant des CFC, alors que l'interdiction de ces mêmes produits était acquise aux Etats-Unis depuis de nombreuses années⁴⁸.

En matière de protection du consommateur et de précaution alimentaire, l'avance américaine était tout aussi patente. L'introduction de nouveaux produits a pendant longtemps été bien plus difficile aux Etats-Unis qu'en Europe car les processus de contrôle et d'agrément y étaient plus sévères⁴⁹.

Même le principe de précaution auquel on identifie aujourd'hui l'Europe, était en fait en vigueur aux Etats-Unis depuis le Delaney Act de 1959 qui bannissait l'usage de tout additif chimique à des aliments si des tests de laboratoires laissaient entrevoir des risques de dommages irréversibles⁵⁰. Le *Clean Air Act* de 1970 recommande à l'EPA (l'Agence Américaine pour l'Environnement) d'utiliser «une marge raisonnable de sécurité» dans la définition des niveaux d'émission de produits polluants⁵¹. L'amendement de 1997 à ce même texte intègre presque explicitement le concept de précaution en demandant à la même EPA «d'évaluer les risques plutôt que d'attendre d'en avoir la preuve» dans la définition de ses standards⁵². Les Américains semblent avoir choisi d'avoir une interprétation excessivement stricte du risque, réduisant ainsi le risque raisonnable pratiquement au risque zéro⁵³. La valeur de ce principe a d'ailleurs été systématiquement renforcée par toute une série de décisions de justice. Dès 1975 par un arrêt de la cour Suprême (*Reserve Missing*) l'EPA se trouve autorisée à agir sur la base d'un risque «raisonnable» ou «potentiel» et non pas simplement dans le contexte d'un risque «probable» comme le souhaitait le plaignant opposé en l'occurrence à

l'EPA⁵⁴. Dans un cas similaire une Cour du District de Columbia reconnaît à l'EPA le droit d'agir avec « une marge de sécurité » qui n'implique pas par définition de connaître tous les dangers sanitaires inhérents à un choix pour agir de manière préventive ou restrictive⁵⁵. C'est cependant l'arrêt *Main contre Taylor* de la Cour Suprême de 1986 qui reconnaît de manière la plus formelle et la plus explicite la validité du principe de précaution. « L'Etat a un intérêt légitime à se protéger contre tous les risques environnementaux imparfaitement maîtrisés, même si ces risques se révèlent en dernière analyse »⁵⁶. Tout ceci montre donc à quel point il est difficile d'opposer les Etats-Unis et l'Europe en parlant de conflits de valeurs, puisque d'une certaine façon jamais les deux ensembles n'ont été aussi proches dans leur approche des questions environnementales et de leurs conséquences sur les risques sanitaires et alimentaires.

Pourtant, malgré cette convergence, un écart s'est créé entre les deux ensembles. L'Amérique a maintenu son dispositif mais ne l'a pas notablement durci, alors que l'Europe a non seulement rattrapé les Etats-Unis sur le plan réglementaire, mais posée des standards plus élevés dans un nombre non négligeables de domaines. Pourquoi donc un tel chassé-croisé. Il y a à cela trois explications.

Entre l'Europe et l'Amérique : un « conflit de vécus »

La première est de nature institutionnelle. Elle tient au fait que les questions environnementales au sens large ont progressivement été intégrées dans le champ des compétences communautaires et que la production de normes découlant de cette « communautarisation » s'est systématiquement effectuée dans un sens favorable à des normes hautes.

Cette communautarisation rampante commence avec l'*Acte Unique* entré en vigueur en 1987. Celui-ci donne une base juridique à la préservation de l'environnement et à

l'harmonisation des standards sur la base d'un haut niveau de protection. En 1993, le Traité de Maastricht entérine pour la première fois le principe de précaution comme principe d'action au sein de l'Union. Le Traité d'Amsterdam de 1997 confirme l'intérêt de l'Europe pour les questions environnementales en appelant le Conseil et le Parlement à atteindre des standards élevés en matière de santé, de sécurité alimentaire, d'environnement et de protection du consommateur. Ces questions entrent dans le champ de la co-décision renforçant ainsi l'influence des citoyens européens dans le domaine de la décision européenne⁵⁷. Ainsi des logiques institutionnelles et politiques se sont conjuguées pour aboutir à un relèvement considérable des enjeux environnementaux en Europe.

Puisqu'il n'y a désormais que des consommateurs européens, les régulations sanitaires et environnementales se trouvent nécessairement engagées dans une logique d'harmonisation forte. Les agents économiques y ont intérêt pour limiter les obstacles à la pénétration de leurs produits, tandis que les citoyens sont en droit d'exiger des garanties sanitaires et environnementales équivalentes dès lors que les produits circulent librement et que les risques ignorent les frontières.

La seconde résulte de la demande de démocratisation croissante des institutions européennes, demande constamment réitérée depuis le Traité de Maastricht. L'association du Parlement aux choix environnementaux va confirmer et amplifier cette évolution. De fait, entre 1984 et 1994 le principe de précaution se trouvera consigné dans 27 résolutions du Parlement Européen⁵⁸. La Commission Européenne n'est pas en reste. En février 2000, elle appelle à une extension du principe de précaution aux risques sanitaires sur la base d'une évaluation scientifique, des risques des coûts-avantages de toute décision ou de non décision, des niveaux d'aversion au risque toléré par le public européen⁵⁹.

En décembre 2000, le Sommet de Nice confirme la nouvelle philosophie européenne en matière de précaution tout en l'infléchissant sur deux points. D'un côté il prend acte de

l'impossibilité de conduire dans certains cas des évaluations de risques en raison de l'absence de données ou de l'absence de risque avéré et urgent. De l'autre, il met l'accent sur l'acceptabilité sociale des risques et par conséquent sur la nécessité d'intégrer en permanence la tolérance par les opinions publiques de ce risque⁶⁰.

L'environnement est devenu ainsi en Europe un enjeu politique majeur dont la montée en puissance a été institutionnellement favorisée par trois facteurs essentiels : l'environnement est un des domaines qui se prête le mieux à la production normative car il faut en permanence fixer des règles, des plafonds, des quotas etc...

L'environnement a été et continue à être un domaine où la construction politique de l'Europe peut gagner en légitimité dès lors qu'elle permet l'émission de normes élevées. Personne ne peut se plaindre en Europe de l'europanisation des normes sanitaires et environnementales à l'exception bien sûr des groupes sociaux ou professionnels désireux de tirer avantage de normes basses. Enfin l'environnement est le domaine par excellence de la souveraineté partagée qui oblige l'Europe à parler et agir d'une seule voix une fois adoptée une décision collective. A la différence d'un Etat-nation qui peut –comme les Etats-Unis- changer d'avis, la logique communautaire «enferme» ses différents Etats membres dans des choix qu'ils ne peuvent répudier qu'à un coût prohibitif. En tant qu'ensemble politique, l'Union européenne a par définition plus de mal à définir une position commune qu'un Etat-nation. Mais une fois cette position adoptée, la position unifiée exerce un «effet de masse» à la fois par agrégation des forces et par l'impossibilité de sortir de l'accord. Aux yeux des partenaires de l'Europe ces deux facteurs sont décisifs⁶¹.

La dynamique institutionnelle n'explique pas tout. Si l'Europe est parvenue à ravir aux Etats-Unis le leadership en matière d'environnement, c'est aussi parce que ses différents Etats ont acquis une conscience environnementale commune née d'ailleurs d'expériences différentes.

La politique environnementale de l'Europe a été fortement tirée par les pays scandinaves et l'Allemagne. La réappropriation par l'Europe du principe de précaution doit beaucoup à l'influence de l'Allemagne qui avait développée dans les années 70 le concept de *Vorsorge* et qui articule toute sa politique environnementale à partir de ce principe. Ainsi pour protéger les forêts allemandes contre les pluies acides, les autorités ont été amenées à réduire de manière draconienne les émissions de soufre et cela avant même que le savoir scientifique ait clairement tranché sur les causes de la déforestation⁶². En 1990, la déclaration ministérielle sur la Mer du Nord pose un jalon majeur dans la reconnaissance internationale du principe de précaution. Elle recommande le recours à des actions susceptibles d'éviter des dommages même en l'absence de preuve scientifique d'un lien entre les émissions de certaines substances toxiques et leurs effets sur l'environnement⁶³. Mais si l'Allemagne fut toujours en pointe, elle ne fut pas la seule à défendre une politique environnementale très active. Le Danemark et les Pays Bas ont été eux-aussi très engagés dans ce domaine. Cette « troika » verte a à son tour bénéficié de l'arrivée en Europe de pays à forte culture environnementale comme la Suède, la Finlande et l'Autriche. Tous ces pays avaient soit une tradition environnementale forte soit des partis verts relativement puissants ou influents⁶⁴.

Ceci étant le fait remarquable en Europe ne tient pas tant à l'influence des « pays verts » qu'à l'extension de cette « culture verte » à toute une partie de l'Europe qui n'y était pas sensible jusque là. Comment cette contagion s'est-elle opérée ? C'est là que la question du vécu politique se retrouve de manière essentielle. En effet, la plupart des pays européens ont été à partir des années 80 soit confrontés à des crises environnementales ou sanitaires, soit confortés par l'existence d'un cadre politique européen susceptible de prendre en charge leurs préoccupations.

La Grande Bretagne par exemple ne passait pas pour un pays particulièrement «vert ». Mais l'existence d'une politique européenne de l'environnement lui a permis de faire avancer son propre agenda, un agenda dominé par une forte sensibilité aux questions de protection animale. La Grande Bretagne a ainsi naturellement tissé des alliances avec les pays verts de l'Europe du Nord pour favoriser une série de dispositions favorables à la protection des animaux⁶⁵. La France n'avait pas elle aussi l'image d'un pays à la culture verte particulièrement développée, notamment en raison de son programme nucléaire. Mais c'est au travers des enjeux de sécurité alimentaire que cette conscience s'est modifiée alimentant ainsi par ce biais le développement d'une politique européenne particulièrement vigoureuse dans ce domaine. Pays à forte tradition culinaire, la France fut le premier pays européen confronté à la question des OGM, puisque c'est en France que furent déposées en 1997 les premières demandes d'habilitation, des OGM sur le continent européen. Rappelons que la technologie des OGM consiste à isoler des gènes dans un organisme, à les manipuler en laboratoire et à les injecter dans un autre organisme pour accroître les rendements d'un produit, et sa résistance en réduisant ainsi l'usage des herbicides et des pesticides. Dans un premier temps la France transmet le dossier à la Commission avec malgré tout un avis favorable. Celle-ci consulte à son tour les Etats membres. Mais sept d'entre eux rejettent l'agrément jugeant les garanties sanitaires offertes insuffisantes. Faute d'accord, la décision remonte au niveau des ministres de l'environnement qui refusent de voter l'autorisation de commercialisation du maïs transgénique. Mais après un avis scientifique favorable la Commission autorise en février 1997 la commercialisation du maïs transgénique. La France suit la Commission dans sa recommandation avant de se rétracter une semaine plus tard sous la pression du ministre de l'environnement. En février 1988, le gouvernement Jospin autorise de nouveau la culture du maïs transgénique. Mais cette fois ce sont les ONG dont la *Confédération paysanne* qui déposent un recours au Conseil d'Etat. En septembre 1998, ce dernier rend son jugement. Il

rapporte la décision d'autoriser la production de maïs transgénique au nom du respect insuffisant du principe de précaution. Le jugement du Conseil d'Etat se trouve à son tour renforcé par un arrêt de la *Cour Européenne de Justice* qui considère que la question des OGM relève du champ des compétences partagées entre l'Union Européenne et les Etats membres, invalidant ainsi la position de la Commission qui avait donné son accord à la commercialisation du maïs transgénique. En l'espèce la Cour Européenne de Justice insiste sur le droit de chaque Etat membre à utiliser le principe de précaution et donc à restreindre ou interdire l'usage ou la vente d'un produit présentant un risque pour la santé ou l'environnement⁶⁶. Cet avis de la CEJ sera très important car il permettra à plusieurs Etats membres de justifier leur opposition à la commercialisation du commerce transgénique.

Du coup la Commission de Bruxelles fut conduite à battre en retraite et instaurer en 1999 un moratoire sur les nouvelles demandes d'agrément⁶⁷.

Ce qu'il est intéressant de voir dans l'affaire des OGM c'est à la fois la puissance acquise par le principe de précaution dans la conduite des politiques européennes. Et la manière dont les différents vécus européens se sont coagulés pour dégager –non sans difficulté ni contradiction- une politique européenne de l'environnement relativement ambitieuse.

Cette «coagulation des vécus » n'aurait toutefois pas acquis l'influence qu'elle a eu sur la définition de la politique européenne, si les différents pays n'avaient pas été confrontés à des crises environnementales ou alimentaires très sérieuses. Parmi celles-ci, la crise de la vache folle fut décisive. Elle éclate en 1995 quand le gouvernement britannique annonce la découverte de dix personnes atteintes par la maladie de Creutzfeldt-Jacob. Cette crise qui entraînera la mort d'environ cent personnes aura deux conséquences. Elle suscitera une profonde défiance européenne vis à vis des autorités de régulation sanitaire et par là même une demande de renforcement des mesures de précaution à l'échelle de toute l'Europe. Elle dégagera également une très forte sensibilité aux questions sanitaires et environnementales,

sensibilité attestée par la vigueur du débat sur les OGM. La réticence des Européens aux OGM ou au bœuf aux hormones résulte en grande partie de l'inquiétude de l'opinion face au développement d'une agriculture industrielle gagnée par la logique du marché et disposée à prendre des risques sanitaires considérables pour se plier à cette logique. A cette inquiétude il n'y a pas une mais plusieurs raisons convergentes : la perte de confiance dans les organismes nationaux de régulation sanitaire consécutive à certaines crises de la régulation, la sensibilité européenne à l'art de la table, la crainte de la contamination des champs par les OGM dans un espace physique relativement limité, la mémoire des manipulations génétiques en Allemagne. Tous ces éléments convergent vers une anxiété collective que l'on ne retrouve pas aux Etats-Unis⁶⁸, notamment parce que ces derniers n'ont pas connu de grave crise environnementale ces vingt dernières années. Leur confiance dans les organismes de régulation n'est pas entamée.

Les aliments à base d'OGM sont-ils ?

(en % des opinions exprimées)

	Sains	Nocifs
Etats-Unis	37	55
Grande-Bretagne	27	65
Italie	17	74
Allemagne	17	81
France	10	89

Source : *Pew Research Center*. 20 juin 2003 « Broad Opposition to GMOs ».

Http : // people-pres.org/commentary

L'idée de «risques partagés» est ainsi devenue centrale dans la construction d'une identité européenne en matière d'environnement. Cette conscience collective de partager les mêmes risques, débouche naturellement sur une demande européenne en matière d'environnement qu'exprime la publication en l'an 2000 du *Livre Blanc* de la Commission sur la sécurité alimentaire. Celle-ci est reflétée par la très forte croissance du dispositif réglementaire européen à partir du milieu des années 80 (bœuf aux hormones, lait aux hormones, OGM, biodiversité, éco-étiquetage, question des déchets, changement climatique, recyclage des véhicules hors d'usage, nourriture pour animaux, biosécurité, recyclage des matériels électroniques). Or sur tous ces sujets la législation américaine est soit moins contraignante soit inexistante⁶⁹.

C'est sur la question des OGM que les différences sont aujourd'hui les plus sensibles. Aux Etats-Unis tout a été entrepris pour favoriser l'autorisation des cultures d'OGM, y compris à travers la marginalisation de l'Agence pour l'Environnement⁷⁰. De fait l'Union Européenne n'avait en 2002 accordé pas plus de 18 licences pour les produits biotechnologiques dont 9 seulement relatives à des OGM alors que les différentes administrations américaines en avaient délivré 58 dont 50 relatives à des cultures à base d'OGM⁷¹. Les trois quarts des plantations de culture contenant des OGM se trouvent ainsi concentrées aux Etats-Unis, alors qu'elles sont pratiquement inexistantes en Europe sauf à des fins expérimentales. Aujourd'hui plus de 60 % des produits alimentaires vendus aux Etats-Unis contiennent des OGM, ce qui montre à quel point cette biotechnologie est désormais installée aux Etats-Unis et combien sur ce plan la différence avec l'Europe reste forte. Rappelons que cette dernière vient de mettre fin au moratoire sur les OGM, tout en soumettant leur commercialisation à un régime de traçabilité très draconien⁷². Le conflit avec les Etats-Unis reste donc entier comme en témoigne la décision de Washington de poser officiellement le problème à l'OMC⁷³.

Ces différences de vécus sont d'ailleurs fort bien rendues par les études d'opinions. A la fin des années 90, 14 % seulement des Américains considéraient les produits à base d'OGM comme des produits présentant un risque sanitaire alors que les pourcentages atteignent les 65 % en Suède, 69 % en Autriche, et les 50 % en Allemagne⁷⁴.

L'OMC au défi des préférences collectives

Toutes ces différences n'auraient au fond pas grande importance, si celles-ci n'avaient pas à se confronter. Or le fait nouveau est là : les Européens comme les Américains sont pris dans une relation d'interdépendance par le commerce, un commerce régulé par l'OMC. C'est donc à l'OMC que revient la responsabilité d'arbitrer les conflits de préférences collectives entre les Etats-Unis et l'Europe car c'est à elle qu'échoit la responsabilité partielle et imparfaite de dire dans quelles conditions certaines préférences collectives sont opposables aux règles commerciales. L'OMC est amenée à dire –même si elle n'est pas techniquement là pour cela- si le fait de refuser d'importer du bœuf aux hormones traduit un refus légitime de refuser une alimentation à risques ou si au contraire il ne constitue qu'un obstacle commercial déguisé. C'est à cette même OMC que revient la responsabilité d'accepter ou de refuser la prise en compte du principe de précaution dans la régulation des conflits commerciaux. Comme nous l'avons dit plus haut, l'enjeu central de la mondialisation réside désormais moins dans l'abaissement des droits de douane que dans la compétition entre systèmes sociaux. Autrement dit l'enjeu est de savoir dans quelle mesure les systèmes sociaux de chaque pays (régime de la propriété, protection sociale, normes environnementales et sanitaires) constituent ou non des obstacles au libre commerce. Il est également de savoir jusqu'où il convient d'aller pour égaliser les conditions sociales de l'échange entre les

différents Etats. En effet on pourra toujours voir dans une disposition réglementaire qu'elle soit sanitaire, environnementale ou sociale une atteinte à la concurrence. Dans ce cas deux questions se posent. La première est de savoir jusqu'où une société doit sacrifier ses spécificités pour ne pas être en infraction avec les règles du libre commerce. La seconde est de se demander qui est à l'échelle mondiale habilité à trancher de tels conflits. A priori, l'OMC peut constituer le forum privilégié pour remplir cette fonction, d'autant qu'il dispose d'un mécanisme contraignant de règlement des différends. Mais cette solution demeure très insatisfaisante. Car si l'OMC est habilitée à trancher des conflits commerciaux, elle n'a pas compétence pour trancher des conflits de préférences sociales ou culturelles. Toute la difficulté est là et tout l'enjeu de la gouvernance mondiale est là. C'est là le grand paradoxe de l'OMC. Elle s'organise pour traiter des conflits commerciaux au moment où les conflits sont de moins en moins des conflits purement commerciaux mais des « conflits liés » c'est à dire qui lient commerce et environnement, commerce et santé, commerce et éducation etc. Ceci étant et en attente d'une hypothétique régulation des conflits des préférences collectives, c'est à l'OMC que ces conflits sont posés à défaut de pouvoir être réglés.

Dans ces conditions, on comprend l'importance que revêt cette institution pour les différents acteurs du système mondial. Chacun d'entre eux veut faire en sorte que ses propres préférences soient prises en compte dans la régulation des échanges tout en veillant à ce que la reconnaissance des préférences des autres ne constitue pas une entrave à la commercialisation de ses propres produits. L'Europe a profondément intérêt et avantage à ce que les règles et standards environnementaux qu'elle défend ne soient pas remis en cause par des importations qui intégreraient des standards plus faibles. Mais elle doit aussi veiller à ce que les standards américains dans quelque domaine que ce soit ne viennent gêner les exportations européennes.

Si l'on restitue l'équation des rapports euro-américains par rapport aux enjeux environnementaux on retrouve à l'OMC ce que nous avons vu précédemment : la tendance de l'Europe à exiger le renforcement des normes environnementales, alors que les Etats-Unis semblent se satisfaire du statu-quo⁷⁵.

Les Européens et les Américains sont d'accord pour accorder une importance forte aux questions environnementales dans les échanges commerciaux. Mais les exigences des Européens sont désormais plus grandes que celles des Américains. Ces derniers semblent disposés à s'accommoder du statu-quo, tandis que les Européens souhaitent le modifier. Ils veulent que les standards environnementaux soient clairement pris en compte dans la régulation commerciale mondiale⁷⁶. Là encore le chassé croisé euro-américain est très éclairant. En effet, ce sont les Etats-Unis qui furent les premiers à poser la question de l'environnement dans le commerce mondial. En 1991, un panel du Gatt désormais célèbre – *Thons contre Dauphins*- donne tort aux Etats-Unis qui avaient invoqué les règles de maillage des filets préjudiciables à la protection des dauphins, pour bloquer les importations de thon en provenance de l'Asie du Sud Est. A cette époque les Européens comme la plupart des pays du Gatt se réjouissent de la décision du Gatt. Ils y voient un arrêt salutaire apporté à la tentation américaine de lier commerce et environnement⁷⁷.

En 1993, la signature du Traité de l'ALENA (Association de libre échange nord-américaine) marque d'ailleurs un tournant décisif dans la diplomatie environnementale. Pour la première fois un accord de libre échange intègre des dispositions relatives au respect des règles de l'environnement et donc de leur opposabilité au libre commerce.

Ce n'est en fait qu'à la faveur de la signature puis de la ratification des accords de l'Uruguay Round en avril 1994, que l'Europe rejoint les Etats-Unis en insistant pour créer un Comité sur le commerce et l'environnement, provoquant l'hostilité des pays en développement⁷⁸. Sur l'essentiel l'Europe et des Etats-Unis apparaissent comme défendant

des positions très voisines. Mais par inflexions successives, les Européens vont se montrer plus exigeants tandis que les Américains sembleront moins regardants. On retrouve d'ailleurs dans ce domaine un pattern des relations euro-américaines. Une fois que l'Europe se met en marche sa position ne dévie plus –pour toutes les raisons institutionnelles que nous avons indiqué- alors qu'aux Etats-Unis des considérations politiques peuvent toujours modifier sensiblement une position politique nationale. De fait, c'est ce qui va se passer lors des négociations sur l'Uruguay Round. Le représentant américain aux négociations du Gatt qui voulait faire du lien entre commerce et environnement un des sept principaux objectifs soumis à l'approbation initiale du Congrès (*fast track*), se verra tempéré dans ses ardeurs par celui-ci. Sous l'influence des Républicains majoritaires au Congrès et plus liés aux milieux d'affaires que les Démocrates, le mandat de négociation exclue toute référence à un lien entre commerce et environnement. Contre l'avis de l'Administration Clinton toute idée de sanction en cas de non respect des règles environnementales est rejetée par le Congrès dominé par les Républicains⁷⁹. Cette tendance sera accentuée par l'arrivée au pouvoir de l'Administration Bush. Georges W. Bush a triomphé de Al Gore qui était dans l'Administration Clinton l'acteur le plus engagé dans la défense d'une politique environnementale combative. Le *fast track* de 2002 autorisant le Président à négocier des accords commerciaux avec l'aval du Congrès prévoit l'inclusion des questions environnementales dans les négociations mais n'envisage aucune contrainte particulière pour y parvenir⁸⁰.

Les ambitions européennes étaient et restent beaucoup plus grandes. L'Union Européenne avait fait de la prise en compte des enjeux environnementaux dans le commerce mondial, un axe essentiel de sa stratégie à la conférence de l'OMC à Doha et à la reprise du cycle des négociations après l'échec de Seattle⁸¹. De manière plus générale la référence au développement durable est explicite dans le mandat du commissaire européen et dans ses différentes prises de position alors qu'elle n'est pas présente dans les instructions du

négociateur américain⁸². Sur les questions environnementales négociées à l'OMC, les positions européennes et américaines ne sont pas fondamentalement différentes. Mais le fait important est que l'Europe est désormais bien plus en pointe que les Etats-Unis sur ces questions. Elle court donc le risque politique majeur de se trouver relativement isolée face aux pays du Sud et ceci d'autant plus qu'elle ne dispose pas des attributs classiques de la souveraineté pour négocier ou marchander avec ces mêmes pays. C'est là que l'on retrouve les enjeux qui opposent gouvernance et souverainisme. Dans une négociation commerciale multilatérale l'Europe n'a pas les moyens de faire en sorte que l'Inde « plie » sur les questions environnementales en échange de concessions de nature géopolitique. Les Etats-Unis parce qu'ils sont un Etat-nation le peuvent. Il existe donc un risque de voir l'Europe prise en étau entre des Etats-Unis modérément favorables à une « conditionnalité commerciale neutre » et des grands pays du Sud traditionnellement hostiles à cette idée.

La Déclaration de Doha de l'OMC (novembre 2001) contient sur ce plan des avancées non négligeables qui tiennent pour l'essentiel à l'engagement politique de l'Europe sur le sujet. Elle estime que le développement durable et la protection de l'environnement *peuvent* et *doivent* être compatibles en même temps qu'elle reconnaît aux différents Etats le droit de prendre des mesures de protection contre d'éventuels risques sanitaires ou environnementaux sous réserve que ces mesures ne présentent naturellement pas de caractère discriminatoire ou protectionniste. La Déclaration de Doha prévoit par ailleurs l'ouverture de négociations sur les relations entre les règles de l'OMC et les obligations commerciales contenues dans les accords Multilatéraux sur l'Environnement en même temps qu'elle envisage de réduire ou d'éliminer les obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce des biens et services environnementaux⁸³.

La difficulté pour l'Europe de faire prévaloir certaines normes –et tout particulièrement des normes environnementales- permet de saisir la complexité des enjeux

liés à la régulation de la mondialisation. On feint parfois de poser le problème de la régulation entre termes d'opposition entre d'un côté les tenants d'une « libéralisation sans norme » et de l'autre les partisans d'une mondialisation maîtrisée. Cette interprétation manichéenne fait litière d'un certain nombre de difficultés et notamment de la très forte suspicion des pays en développement envers toute idée de régulation. Pour beaucoup de ces pays, le slogan « réguler la mondialisation » est accueilli avec un réel scepticisme dès lors qu'il conduit à limiter l'accès de leurs produits aux marchés du Nord. C'est toute la difficulté de faire prévaloir des normes environnementales dans la gouvernance mondiale. Ceci pour dire que la « préférence pour la norme » dont se réclame l'Europe relève d'un exercice particulièrement périlleux face à un Sud hostile et une Amérique moins engagée sur ce front.

Quoiqu'il en soit le différentiel d'engagement entre l'Europe et l'Amérique en matière de « conditionnalité environnementale » apparaît sensible dans deux domaines d'ailleurs étroitement imbriqués : celui de la biodiversité et celui de la reconnaissance internationale du principe de précaution.

La question de la biodiversité est une question relativement nouvelle sur l'agenda mondial et européen. Elle remonte au Sommet de la Terre de Rio de 1992 et à la signature de la Convention des Etats-Unis sur la diversité biologique. Par biodiversité on entend la conservation des espaces qui participent à la diversité de l'écosystème, les conditions d'utilisation de cette diversité de sorte que son usage en soit durablement garanti, enfin le partage équitable des bénéfices liés à l'utilisation des ressources génétiques⁸⁴.

L'Union Européenne et ses différents membres signèrent cette Convention ce que refusèrent de faire les Etats-Unis, en raison des dispositions de la Convention relatives aux droits de propriété. Cette Convention a entraîné sous l'égide de la Commission, le développement d'une *Stratégie européenne de la biodiversité*, dont l'élément emblématique a

été le fameux programme *Natura 2000* et ses directives controversées –notamment en France– sur les oiseaux⁸⁵.

En dehors de ses frontières, l'Europe s'est efforcée de faire de la Convention sur la Biodiversité un instrument juridique reconnu internationalement et capable de la protéger contre l'utilisation des OGM. A cette occasion, Européens et Américains prennent de nouveau la mesure de leurs divergences. Celles-ci éclatent lors de la conférence de Carthagène en 1999 avant d'être partiellement surmontées plus tard à Montréal.

Le Protocole sur la biodiversité est un Traité environnemental dont l'objectif est « d'assurer un niveau élevé de protection dans le domaine du transfert, de la manipulation et de l'utilisation des organes vivants modifiés rendues possibles par les biotechnologies modernes »⁸⁶. De manière très révélatrice, les divergences euro-américaines se cristallisèrent autour de trois problèmes : le champ d'application du principe de précaution que les Etats-Unis veulent limiter, instruits en celà par l'affaire du boeuf aux hormones et par les contraintes apportées à la libre vente des OGM, le champ d'application du Protocole (concerne-t-il les seules graines porteuses d'OGM par exemple, ou toute la chaîne des produits susceptibles d'en contenir ?) enfin la compatibilité du Protocole avec les règles de l'OMC. Sur ces trois points, l'Europe et les Etats-Unis arrivent à un compromis mais celui-ci penche malgré tout en faveur des thèses européennes. Le Protocole de Montréal inclut explicitement le principe de précaution légitimant ainsi de fait le refus des Européens d'importer des produits génétiquement modifiés. Sur le second point, les Etats-Unis parviennent à limiter les contraintes de traçabilité imposées aux exportations de produits contenant des OGM, mais reconnaissent à tout pays le droit d'interdire des importations contenant des OGM aussi bien dans les graines que dans les produits finis. Enfin, sur le troisième point, si les Etats-Unis parviennent à obtenir que le nouveau protocole ne modifie pas les obligations des signataires vis à vis des accords internationaux existants –donc de

l'OMC- ils ne peuvent s'opposer à ce que le Protocole soit utilisé dans un conflit commercial pour légitimer notamment le recours au principe de précaution⁸⁷.

On peut donc dire que l'Europe a réussi à travers ce Protocole à faire reconnaître la légitimité du recours au principe de précaution dans les conflits commerciaux. La victoire pour l'Europe est d'autant plus sensible que le Protocole de Montréal se réfère au principe de précaution sans qualification. Il ne conditionne son recours ni au coût de son utilisation ni au principe de proportionnalité⁸⁸. Ceci nous conduit précisément au second enjeu décisif du différent euro-américain : la reconnaissance du principe de précaution en tant que principe juridique du droit commercial. Les Etats-Unis n'ont sur le fond pas d'objection à l'utilisation du principe de précaution. Mais à mesure que celui-ci se révèle opposable à leurs propres intérêts –notamment face à l'Europe sur les OGM- ils se montrent circonspects sur son usage dans les conflits commerciaux.

En fait, les Etats-Unis s'estiment aujourd'hui suffisamment protégés à l'OMC par ce que l'on appelle dans le jargon l'Accord sur les SPS c'est à dire les mesures sanitaires et phyto-sanitaires. Cet accord, inclus à la loi organique de l'OMC a été âprement voulu par les Etats-Unis à la fin des années 80. Il vise à la fois à permettre aux Etats d'invoquer des facteurs de santé publique pour s'opposer à l'importation de certains produits, mais aussi d'éviter que ces mêmes arguments soient utilisés de manière excessive à des fins protectionnistes⁸⁹. L'Accord SPS ne reconnaît pas explicitement le principe de précaution, mais il autorise de fait son utilisation sur la base «d'informations pertinentes ». Sa reconnaissance du principe de précaution reste donc relativement faible comparée à d'autres textes internationaux comme le texte de la Conférence de Bergen sur le développement durable de 1990 ou la Déclaration de Rio de 1992. Pourquoi cette reconnaissance est-elle faible ? Parce que fondamentalement elle laisse au plaignant le soin d'apporter la preuve du risque qu'il encourt en important un produit.

De cette situation, les Etats-Unis s'accommodent fort bien, car c'est celle qui correspond le mieux à leurs intérêts. Dans le conflit sur le bœuf aux hormones qui les opposait à l'Europe, les Etats-Unis ont gagné à l'OMC, précisément parce que les Européens n'ont pas été en mesure de prouver la réalité du risque sanitaire encouru⁹⁰. De manière plus générale, les Etats-Unis estiment que le dispositif de l'OMC est suffisamment protecteur pour leurs propres normes comme en témoigne leur réaction au jugement en appel de l'OMC lors du célèbre conflit «*Crevettes/tortues de mer*»⁹¹. Comme dans le conflit «Thons / Dauphins» évoqué plus haut, la question posée à l'OMC était celle de savoir si les règles de maillage des filets utilisés pour pêcher le thon ne présentaient pas de risque pour les dauphins se trouvant à proximité des bancs de thons. Pour Washington l'essentiel était de faire reconnaître la légitimité des mesures de protection au nom de l'environnement. Cette reconnaissance était bien plus importante à leurs yeux que la nécessité imposée par l'organisme d'appel de l'OMC de modifier la législation américaine sur la protection des tortues de mer⁹². L'Europe veut clairement aller plus loin. Elle souhaite obtenir des garanties juridiques durables sur la reconnaissance formelle du principe de précaution car elle estime que le «dispositif SPS» a été conçu à une époque où les exigences des consommateurs n'étaient pas sérieusement prises en considération. Elle ne peut que se montrer inquiète du faible pouvoir de protection inclus dans les accords SPS. En effet, sur les trois conflits portés devant l'OMC par des plaignants qui se référaient explicitement aux accords SPS –dont le fameux conflit sur le bœuf aux hormones- aucun d'entre eux n'est parvenu à obtenir gain de cause⁹³.

Le révélateur de Kyoto

Le conflit euro-américain autour du Protocole de Kyoto revêt une dimension symbolique très forte. Symbolique tout d'abord car il met en opposition non pas tant des intérêts que des visions du monde. C'est un conflit qui porte sur la gestion d'un bien commun

–l’environnement. En cela il constitue par définition un conflit de gestion de la mondialisation. C’est d’ailleurs le premier conflit politique de la mondialisation comprise au sens de mise en commun de ressources rares. Politique ensuite, car son retentissement a été et reste considérable auprès de l’opinion publique européenne. L’Administration Bush se trouve identifiée à la puissance qui aura refusé de prendre ses responsabilités en matière environnementale en renonçant à soumettre à ratification la signature du Protocole de Kyoto.

Le conflit autour du Protocole de Kyoto est très clairement à l’origine du différent euro-américain et cela avant même le raidissement américain consécutif au 11 septembre puis à l’intervention en Irak. Une étude d’opinion rendue publique en août 2001 permet de prendre la mesure de l’écart des représentations entre l’Europe et l’Amérique et de la relative cohérence des attitudes européennes, y compris en Grande-Bretagne.

Approuvez-vous la décision au Président Bush

d’abandonner le Protocole de Kyoto ? (en % des opinions exprimées)

	Approuve	Désapprouve
Etats-Unis	29	44
Grande-Bretagne	10	83
Italie	12	80
Allemagne	10	87
France	10	85

Source : *Pew Research Center For the People and the Press. Survey Report. 15 Août 2001.*

Disponible sur [Http : // people-pres.org/reports/print](http://people-pres.org/reports/print)

Le refus américain de s'engager plus avant dans la lutte contre le réchauffement climatique apparaît ainsi comme une des causes majeures du retournement de l'opinion publique européenne vis à vis des Etats-Unis. Ce faisant, il donne un sens à la fois à la notion d'opinion publique européenne mais aussi à l'identité environnementale de l'Europe. Ce retournement est attesté par la très forte hostilité de l'opinion européenne vis à vis de M. Bush par opposition à la forte sympathie que suscitait son prédécesseur M. Clinton. Il est également confirmé par le fait que le retrait américain du Protocole de Kyoto apparaît très clairement en Europe, comme la décision de politique étrangère américaine la plus fortement désapprouvée : les taux d'approbation sur ce sujet ne dépassent les 10 % dans pratiquement aucun pays européen alors qu'ils atteignent entre 20 et 30 % sur d'autres choix américains controversés comme le maintien de la peine de mort ou la création d'un bouclier anti-missile⁹⁴.

Pourtant si la réalité du différent euro-américain en la matière ne fait l'ombre d'aucun doute, son interprétation politique reste plus délicate. Car là encore on retrouve notre interrogation initiale : faut-il y voir un différent politique qu'une nouvelle administration américaine aplanira ou au contraire un désengagement politique dont la réversibilité est peu probable.

Jusque là nous avons privilégié l'hypothèse d'un « conflit de vécus » plutôt que celle d'un véritable conflit de valeurs ou d'intérêts. Elle se retrouve dans le cas du Protocole de Kyoto. Pour étayer cette hypothèse, il nous faut tout d'abord rappeler quels sont les enjeux du Protocole de Kyoto.

Le Protocole de Kyoto signé en 1997 notamment par 'Union Européenne et les Etats-Unis, trouve son origine dans le Sommet de la Terre de Rio de 1992 et la signature de la Convention cadre sur le changement climatique. Cette Convention, entrée en vigueur en 1994, a été ratifiée aussi bien par l'Union européenne que par les Etats-Unis. Aujourd'hui, la quasi

totalité des Etats-membres de l'ONU ont ratifié cette Convention. Celle-ci présente une importance considérable car elle pose cinq principes essentiels qui serviront de base à la signature du Protocole de Kyoto, un protocole qui comme son nom l'indique vient préciser les conditions de la Convention cadre sur le changement climatique. Les cinq objectifs de cette Convention sont : la stabilisation des émissions de gaz à effet de serre, l'introduction du principe de responsabilités communes mais différenciées entre pays riches et pays du Sud dans la lutte contre ces émissions, l'obligation de s'engager activement dans la lutte contre le changement climatique, la responsabilité particulière des pays industrialisés –appelés dans le jargon pays de l'Annexe B- à réduire ces émissions de sorte qu'en l'an 2000 celles-ci ne dépassent par leur niveau de 1990, enfin l'institutionnalisation du changement climatique grâce à la mise en place d'une «Conférence des Parties », d'un secrétariat permanent et de deux organisations spécialisées⁹⁵. Les termes de la Convention cadre sont essentiels, car le Protocole de Kyoto ne fera que les préciser. En octobre 1992, l'Administration Bush signe la Convention. Cette signature sera ratifiée par le Congrès qui refusera cependant de s'engager dans un programme chiffré de réduction⁹⁶. Quand l'Administration Clinton entre en fonction en 1993, elle décide très vite d'engager les Etats-Unis dans une politique très volontariste. Dès avril 1993, elle ordonne aux différentes agences fédérales d'établir des plans destinés à atteindre les objectifs chiffrés du Traité de 1992. Plus encore, elle lance un programme d'action nationale destiné à combattre l'effet de serre. Certes, ce volontarisme politique ne sera pas nécessairement suivi d'effet compte tenu des fortes réticences des milieux industriels soutenus par le Congrès républicain. Mais le volontarisme américain ne se démentira pas. Lors de la deuxième conférence des Parties de juillet 1996, tenue à Berlin, les Etats-Unis font avancer la formulation d'une politique mondiale sur trois points essentiels : ils acceptent les conclusions scientifiques du Panel Intergouvernemental sur le changement climatique (IPCC) donnant ainsi une légitimité politique à des recommandations scientifiques⁹⁷. Ils parviennent à

faire prévaloir le recours aux mécanismes du marché pour réduire l'effet de serre plutôt qu'à la fiscalité comme le proposaient les Européens depuis Rio⁹⁸. Enfin les Etats-Unis acceptent formellement l'idée selon laquelle les 34 pays les plus industrialisés devaient s'engager de manière contraignante sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre sans contrepartie de la part des autres pays en développement. Ces pays dits de l'Annexe B sont au nombre de 38 dont 15 pays de l'Union Européenne. Ces pays étaient en 1996 à l'origine de 64 % des émissions de gaz carbonique dans le monde. Le «Mandat de Berlin » marque ainsi une avancée considérable dans la recherche d'un consensus mondial. Mais en même temps il va très vite révéler les difficultés à aller plus loin. En effet, si le «Mandat de Berlin » satisfait les Européens, il mécontente largement le Congrès américain qui s'était en 1992 montré hostile à toute mesure de réduction quantifiée des émissions de gaz à effet de serre. C'est pourquoi pour dissuader l'Administration Clinton –toujours favorable à un programme contraignant et formalisé- le Congrès américain vote cinq mois avant la réunion de Kyoto une résolution indiquant son opposition à tout accord contraignant imposant des réductions quantifiées aux Etats-Unis. L'ampleur du soutien apporté à cette résolution (95 voix contre 0 et cinq abstentions) souligne la réalité du divorce entre l'Administration américaine et son Congrès, en même temps que la puissance de l'opposition aux Etats-Unis à une gouvernance mondiale environnementale. Or s'il est indéniable que cette opposition a très fortement été alimentée par les milieux d'affaires américains et notamment par les milieux pétroliers, il est difficile de voir dans l'importance de la défiance du Congrès la simple conséquence d'un lobbying actif. Il faut y voir probablement aussi une crainte de devoir renoncer à un certain gaspillage énergétique lui-même rendu possible par un prix de l'énergie très avantageux pour le consommateur américain. La structure et l'origine des émissions de gaz à effet de serre permet d'ailleurs de comprendre les résistances américaines au Protocole de Kyoto. Ce sont les usines électriques qui sont aux Etats Unis responsables de 32 % des émissions de gaz

carbonique. Or ces mêmes usines sont alimentées à 51 % par le charbon, à 20 % par le nucléaire et à 17 % par le gaz naturel. Ces proportions sont naturellement très différentes en Europe où le poids du nucléaire est bien plus important (35 % en moyenne) et celui du charbon de plus en plus marginal⁹⁹. C'est au demeurant autour de la question des coûts du programme contraignant de réduction des gaz à effet de serre que le débat va se cristalliser aux Etats-Unis. A l'appui des thèses du Congrès américain, l'Agence Américaine pour l'Energie (EIA) évalue de manière très négative les coûts de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto sur l'économie américaine : 4 % de baisse du PNB américain et augmentation de plus de 50 % du prix de l'essence¹⁰⁰. Mais ces chiffres seront démentis par les économistes de la Maison Blanche¹⁰¹. Malgré ces difficultés internes, l'Administration Clinton soutiendra très clairement l'architecture du Protocole de Kyoto, tout en l'influençant sur plusieurs points essentiels : extension de la gamme des gaz à effet de serre pris en compte dans les procédures de réduction –et pas simplement le seul gaz carbonique- inclusion des « puits de carbone » comme les forêts susceptibles d'absorber les gaz à effet de serre, accroissement de la période de référence à cinq ans, création d'un marché des permis d'émission, création d'un mécanisme de développement propre (*Clean Development Mechanism*) permettant d'articuler les réductions d'émissions au financement des projets propres¹⁰². De sorte qu'il n'est pas exagéré de dire que le Protocole de Kyoto repose sur une architecture américaine. Sur de nombreux points, les Etats-Unis sont parvenus à faire prévaloir leurs vues face à des Européens extrêmement réservés au départ à la fois sur la création d'un mécanisme de marché et sur la prise en compte des puits de carbone dans les quotas de réduction des gaz à effet de serre.

Le cœur du Protocole de Kyoto consiste à répartir les quantités d'émissions autorisées pour la période 2008-2012 pour chaque pays en référence à ses émissions de 1990. L'objectif étant donc de réduire à travers le monde d'ici à 2012 les niveaux d'émissions de 5 % par

rapport à 1990 alors que sans accord contraignant la hausse des émissions aurait été de 20 %¹⁰³. L'accord organise aussi une distribution gratuite de permis d'émissions qui seront négociables sur marché. Pour l'Union Européenne comme pour les Etats-Unis, la réduction des émissions est fixée à 8 %¹⁰⁴. Au sein de l'Union Européenne ce chiffre a fait l'objet d'une clé de répartition entre les différents Etats de l'Union, renforçant ainsi la logique communautaire de l'Europe en matière environnementale.

Ainsi à partir de Kyoto, les trajectoires européennes et américaines vont commencer à diverger fortement. L'Europe tire profit de la mise en commun de ses engagements pour dynamiser et prendre le leadership mondial en la matière ; tandis que les Etats-Unis se trouveront pris dans une dynamique inverse. En novembre 1998, le Président Clinton décide néanmoins de signer au nom des Etats-Unis le Protocole de Kyoto car tout en signant le Traité il s'abstiendra de le soumettre à la ratification du Congrès. Avec l'arrivée du Président Bush en 2000, la position américaine se clarifie. En Mars 2001, le président américain annonce officiellement le désengagement américain du processus de Kyoto en invoquant son coût pour l'économie américaine et l'inégalité de traitement entre pays riches et pays pauvres.

Sur le second point, l'argument américain consiste à faire valoir qu'il est irréaliste de mettre en oeuvre un accord qui laisserait de côté la Chine et l'Inde, deux pays qui contribueront à 45 % des gaz à effet de serre en 2010. En laissant de côté la responsabilité de ces futurs grands pollueurs de la planète, le Protocole de Kyoto n'aurait qu'un effet marginal sur la baisse de la température moyenne de la planète en 2050¹⁰⁵. Cette faiblesse des gains est mise en regard avec le coût de la réduction imposée aux Etats-Unis. Dans l'hypothèse de la mise en place d'un système de permis d'émissions, le transfert annuel de ressources des Etats-Unis vers le reste du monde s'élèverait à 120 milliards de dollars alors qu'il serait négligeable pour l'Europe, celle-ci ayant décidé de compter sur ses propres forces pour remplir ses

objectifs sans recourir aux mécanismes de régulation par le marché en dehors de l'Union Européenne.

La différence entre l'Europe et l'Amérique sur le Protocole de Kyoto a d'ores et déjà produit ses effets. Les résultats obtenus par les deux ensembles en termes d'émissions de gaz à effet de serre sont extrêmement contrastés, même si le protocole de Kyoto n'est pas officiellement entré en vigueur et même si les Etats-Unis ont refusé de le ratifier.

Emissions de gaz carbonique

	1990-2000
Etats-Unis	+ 17 %
UE – 15	- 0,5 %

Source : UNFCCC – Inventaire. Novembre 2002.

Cette différence de trajectoire est indiscutable. Mais il faut la nuancer, non pas tant pour en contester les données de base mais pour en saisir les motivations.

Il est indéniable qu'il existe une forte résistance à l'intérieur des Etats-Unis à s'engager sur la voie d'une réduction des gaz à effet de serre et cela indépendamment de l'adhésion américaine au Protocole de Kyoto. On aurait pu en effet imaginer que les contre propositions américaines au Protocole de Kyoto s'appuient sur un effort intérieur de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Or cet effort n'est guère envisagé. Le Plan Bush présenté en février 2002 aboutira en fait à un accroissement des émissions de gaz à effet de

serre de 30 % à l'horizon 2012¹⁰⁶. Ce refus de se plier à une discipline environnementale résulte de la dépendance vis à vis du charbon, du recours intensif au transport individuel, du faible coût de l'énergie pétrolière sans parler bien sûr de l'influence politique considérable des acteurs économiques sur le pouvoir politique par le biais du financement politique. De fait la consommation énergétique par habitant est aux Etats-Unis deux fois supérieure à celle de l'Europe¹⁰⁷. Cette réalité n'est tempérée que par l'importance d'initiatives locales en faveur de la protection de l'environnement¹⁰⁸. Cela étant, si la détermination politique de l'Europe en la matière est forte notamment en raison du rôle central que joue la Commission dans ce domaine, on aurait tort de magnifier ses performances. Certes, les émissions de gaz carbonique étaient en l'an 2000 inférieures de 0,5 % par rapport à ce qu'elles étaient en 1990. De sorte qu'en 2003 l'Europe avait réalisé la moitié des objectifs imposés par le protocole de Kyoto (en l'an 2000 l'Europe avait réduit ses émissions de GES de 3,5 % ce qui représente environ la moitié de la réduction prévue par le protocole de Kyoto entre 2008 et 2012). Mais cette performance cache bien des fragilités. L'essentiel du résultat a été atteint par deux pays seulement : l'Allemagne et la Grande Bretagne. De surcroît les sources de cette performance anglo-germanique résultent fondamentalement du démantèlement du développement de l'industrie est-allemande –hautement polluante- et de la conversion de la Grande-Bretagne au gaz naturel rendu peu coûteuse par les réserves de la Mer du Nord¹⁰⁹.

Autrement dit il est très difficile de dire ou de prétendre que l'Europe a d'ores et déjà pris un tournant environnemental décisif. L'existence d'un plafond d'émission commun pour l'Europe est de nature à renforcer la cohésion environnementale de cet ensemble. Mais en même temps, on voit bien que certains pays comme l'Espagne, la Portugal et l'Irlande semblent clairement décidés à laisser aux autres pays de l'Union le soin d'assumer la charge de réduction des gaz à effet de serre¹¹⁰. Les projections de consommation énergétique en Europe sont par ailleurs très inquiétantes et le seront encore plus quand la conversion au gaz

naturel sera achevée et que la question des énergies de substitution au nucléaire sera reposée¹¹¹. L'Europe ne pourra véritablement prétendre au leadership environnemental que si elle consent à faire un effort bien plus substantiel que celui qu'elle a consenti jusqu'à présent. D'ores et déjà l'engagement de l'Union Européenne à réduire chaque année de 1 % ses gaz à effet de serre à partir de 2008 et cela jusqu'en 2020, risque fort de se révéler insuffisant pour garantir une réduction mondiale de 20 % en 2020. Or sans se montrer en mesure de « faire la différence » avec les autres en matière d'environnement, l'Union européenne a peu de chances de conserver son leadership environnemental. Ce n'est en effet qu'en parvenant à « donner l'exemple » que l'Europe peut avoir une chance de réimpliquer les Etats-Unis dans le processus de Kyoto. Car sans implication américaine dans un régime de réduction des gaz à effet de serre, ce dernier n'aura aucune chance de succès¹¹². Autant dire qu'en la matière la préférence européenne pour la norme n'est que très partiellement assise.

Le conflit autour de la justice pénale internationale

La question de la justice pénale internationale constitue un des enjeux symboliques du différend américain. Comme dans le Protocole de Kyoto, la valeur du différend ne relève pas d'un conflit purement bilatéral mais d'un rapport différencié au monde et tout particulièrement à la souveraineté.

Ainsi après avoir été signé en décembre 2000 le Traité de Rome portant création de la Cour Pénale Internationale, les Etats-Unis ont annoncé en mai 2002 qu'ils se retiraient de la Conférence des Parties et que plus encore ils ne se sentiraient plus liés par leur signature à ce Traité. Ainsi les Etats-Unis qui avaient dans un premier temps voté contre l'adoption du statut en 1998, mais qui avaient fini par le signer en l'an 2000, ont non seulement renoncé à le ratifier mais décidé de revenir sur leur signature. Il y a là non plus seulement une volonté de

containment mais de *roll-back*, même si ce choix a été présenté comme un choix de souveraineté et non comme l'expression d'une hostilité politique à la CPI ¹¹³.

Pour renforcer leur choix et le rendre juridiquement inattaquable, les Etats-Unis déploient leur action sur trois plans. Sur le plan législatif interne ils ont fait voter par le Congrès un texte (*l'American Service Members Protection Act*) protégeant les soldats américains en service à l'étranger contre toute éventuelle poursuite engagée par un Etat ou une institution étrangère. Parallèlement Washington a mené une vaste offensive diplomatique pour signer avec le plus grand nombre de pays des « accords bilatéraux d'immunité » en vertu desquels les signataires de l'accord s'engagent à ne pas déférer devant la CPI leurs citoyens respectifs. Cet objectif est d'autant plus pressant que le Traité de Rome portant création de la CPI est désormais entré en vigueur. Il y a sur ce plan un réel conflit qui oppose les Etats-Unis à l'Europe, puisque l'un des objectifs de Washington est de signer des « accords d'immunité » avec le plus grand nombre de pays dont les pays candidats à l'élargissement. Enfin les Etats-Unis ont obtenu le vote par le Conseil de Sécurité d'une résolution renouvelable tous les ans, permettant de soustraire tout soldat américain engagé dans des opérations de la paix à la juridiction de la CPI. Dans sa démarche destinée à soustraire ses ressortissants à la compétence de la CPI, la diplomatie américaine déclare s'appuyer sur l'article 98 du statut de la CPI. Ce dernier s'efforce de rendre compatible les obligations du statut de Rome avec les engagements internationaux de certains pays notamment pour tout ce qui touche au renvoi vers les pays d'origine de ressortissants coupables de crimes. Ce principe n'est au demeurant guère contradictoire avec le statut de la CPI qui reconnaît à tout Etat partie la responsabilité première de juger ses propres ressortissants. L'article 98 ne présente donc aucun caractère dérogoire aux dispositions générales du Traité. Dans ces conditions l'article 98 peut difficilement être interprété comme autorisant la signature d'accords bilatéraux d'immunité

dont l'objectif est de soustraire par principe les citoyens américains à la compétence de la CPI¹¹⁴.

Il faut donc essayer de comprendre là encore pourquoi les Etats-Unis qui sont depuis plus d'un siècle les héritiers d'une tradition forte de lutte contre « les crimes de guerre » sont amenés à vouloir opposer leur souveraineté nationale à la mise en œuvre du statut de la CPI, un statut désormais entré en vigueur et que la totalité des Etats de l'Union Européenne ont signé.

Dans ce domaine, il n'y a pas eu entre les Etats-Unis et l'Europe de chassé-croisé comme cela fut le cas pour les autres enjeux que nous avons analysé. En revanche il y a eu à partir d'un raisonnement commun une appréciation divergente des conséquences du choix en faveur d'une justice pénale internationale, même si en Europe les positions n'étaient pas toutes homogènes. La France par exemple avait au départ des réserves réelles sur le processus de Rome. Mais la dynamique de la négociation comme l'influence du jeu européen (Etats et ONG) l'ont conduit à changer d'avis sur certains points¹¹⁵.

L'ambition de faire prévaloir une justice pénale internationale est fort ancienne. Elle a en tout cas dès le départ été partagée aussi bien par les Européens que par les Américains. La première référence à une justice internationale apparaît dans l'article 227 du Traité de Versailles de 1919. On parle de déférer alors l'Empereur Guillaume II devant un tribunal spécial pour « offense suprême contre la morale internationale ». Mais le procès n'aura jamais lieu. Guillaume II s'étant réfugié aux Pays Bas, ce dernier refusa de l'extrader au motif que la raison politique n'entraîne pas dans le champ de l'extradition¹¹⁶. En 1920, l'idée de créer une Haute cour de justice criminelle est évoquée par la SDN mais sans connaître de réelle suite. Mais la réflexion des juristes sur le sujet se montre d'une étonnante continuité. En 1922, l'Association de Droit International plaide en faveur de l'instauration d'un Tribunal Pénal International. En 1935, le juriste mexicain Vespasien Pella publie un *Plan répressif mondial*.

En 1934 le gouvernement français propose à la SDN la création d'une Cour Pénale Internationale qui aurait à connaître des actes terroristes, comme celui dont furent victimes à Marseille en Octobre 1934 le roi de Yougoslavie et le ministre français des Affaires étrangères. L'acte de naissance de la justice pénale internationale n'interviendra cependant qu'au lendemain de la première Guerre Mondiale avec la création des Tribunaux de Nuremberg et de Tokyo. Sur le plan juridique, la valeur fondatrice du Tribunal de Nuremberg réside dans la définition des infractions pénales internationales : les crimes contre la paix, les crimes de guerre, et les crimes contre l'humanité. Le statut de la CPI n'est guère éloigné de cette définition. Il reconnaît dans son article 5, quatre crimes : les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les crimes d'agression¹¹⁷.

Ces différents crimes font l'objet de définitions précises dans les articles 6, 7 et 8 du Statut à l'exception toutefois du crime d'agression. Mais à la différence des deux tribunaux pénaux internationaux existants comme le TPIY (Yougoslavie) créés en 1994 et le TPIR (Rwanda) crée en 1994, la CPI est une institution permanente créée sur la base d'un Traité international et non d'une simple résolution des Nations Unies. Elle est donc d'emblée investie d'une légitimité plus grande puisqu'elle échappe au contrôle politique du Conseil de Sécurité et à un quelconque tropisme géopolitique dans la mesure où sa compétence est universelle. Par ailleurs et à la différence des Tribunaux ad hoc destinés à punir, la CPI a pour ambition non seulement de punir mais aussi de dissuader. Ceci étant, à partir du moment où il affichait des ambitions plus larges et une indépendance plus forte, le projet des CPI ne pouvait que « rencontrer » la souveraineté des Etats. Car même quand ces derniers restaient favorables à la création d'une cour permanente, ils ne pouvaient accepter une pure et simple abdication de leur souveraineté politique. D'où la mise en place d'un dispositif complexe fondé sur le principe de la complémentarité entre les productions nationales et la justice pénale internationale. Les articles 12 et 17 garantissent la primauté des juridictions nationales pour

juger leurs ressortissants, la CPI n'étant là que comme un recours contre l'Etat qui faillirait en s'abstenant d'agir pénalement à l'encontre des auteurs de crimes graves¹¹⁸

En théorie, la CPI n'aurait donc aucune raison d'agir dans les Etats de droit. Pourquoi donc l'Etat le plus puissant des Etats de droit a-t-il été progressivement amené à exprimer des réserves puis une hostilité à ce mécanisme ?

En fait quand on examine rétrospectivement la manière dont les négociations du Statut se sont passées on retrouve le souci constant des Etats fortement engagés dans les opérations de maintien de la paix d'éviter deux problèmes. Que la CPI en arrive par la force des choses à se substituer au Conseil de Sécurité au nom d'une juridicisation voire d'une criminalisation de la vie publique internationale : le juridique se substituant alors au politique. Que les propres soldats de ces pays fortement engagés dans les opérations onusiennes se trouvent dans la situation de pouvoir être déférés devant la CPI. Or une telle crainte est parfaitement légitime. Car s'il est vrai que l'on ne voit pas pour quelle raison un soldat de quelque pays que ce soit ou sous quelque uniforme qu'il soit, soit exempté de toute responsabilité pénale, on comprend la volonté des Etats soucieux d'offrir des garanties à leurs troupes dans des opérations difficiles pour lesquelles les volontaires n'abondent pas. C'est la raison pour laquelle la France comme les Etats-Unis ont défendu –sans succès d'ailleurs- la thèse du triple consentement nécessaire au déclenchement de la compétence de la Cour Pénale Internationale : consentement de l'Etat où les faits ont été commis, consentement de l'Etat d'origine des victimes, consentement enfin de l'Etat d'origine des auteurs présumés¹¹⁹. Si une telle proposition avait été acceptée elle aurait en fait entraîné la paralysie de la CPI¹²⁰. La France et les Etats-Unis défendaient des positions initiales très proches et en tout cas fort éloignées de celles de certains pays européens comme l'Allemagne par exemple –ce qui n'avait au demeurant rien d'étonnant pour des puissances qui se sont toujours pensées comme des puissances politiques. La distanciation entre les Etats-Unis et la France est intervenue plus

tard quand la question s'est posée de savoir si ces positions devaient être défendues à tout prix y compris au prix d'un refus de signer le texte ou s'il fallait aller le plus loin possible sur la voie d'un compromis. C'est cette deuxième hypothèse qui fut retenue par la France. Ce choix du compromis, la France l'a fait parce qu'elle a réussi à faire preuve d'une certaine créativité juridique¹²¹. Mais on peut également penser qu'il a été dicté par la contrainte européenne. Il était difficile pour la France de rejeter un texte éminemment symbolique, alors que la négociation avait lieu dans un pays européen, que la quasi totalité des Etats de l'Union y étaient favorables, que les pressions des ONG étaient très fortes, et que la diplomatie française a toujours voulu identifier sa conduite à la poursuite des idéaux de la Déclaration des Droits de l'Homme.

Là où elle a pu se faire entendre la France est très clairement parvenue à infléchir le texte du Statut notamment en proposant la création d'une Chambre préliminaire –sas de recevabilité des plaintes- au sein de laquelle les Etats peuvent contester la compétence de la Cour ou la recevabilité d'une plainte¹²². Elle est également parvenue à introduire dans le Statut un article –l'article 124- permettant à tout Etat devenant partie au Traité de décliner pendant sept ans la compétence de la Cour pour les crimes de guerre lorsqu'il est allégué qu'un tel crime a été commis sur son territoire ou par ses ressortissants. La France est d'ailleurs le seul pays du monde à avoir annoncé sa volonté d'utiliser l'article 124, et cela au nom d'une volonté de protection contre toute idée de compétence universelle de la CPI. Mais cette protection reste relative puisque le principe de compétence universelle a déjà été admis par la France lors de son adhésion aux Conventions de Genève¹²³. C'est la raison pour laquelle d'ailleurs cette réserve a fait l'objet de fortes critiques en France même, chez de nombreux juristes¹²⁴. Pourtant, malgré toutes ces réserves la France a signé puis ratifié le Statut de la CPI. Il reste donc à savoir et à comprendre pourquoi les Etats-Unis qui au départ défendaient un point de vue très proche de celui de la France, ont-ils préféré s'éloigner du

texte plutôt que de formuler des réserves comparables à celles de la France. Autrement dit pourquoi les Etats-Unis ont-ils pris le risque d'apparaître comme les adversaires d'une institution à haute visibilité politique et dont d'une certaine manière ils souhaitaient l'émergence, plutôt que d'introduire des clauses limitatives comparables à celles obtenues par la France ? Cette question nous paraît éminemment importante car elle permet précisément de comprendre la différence qui oppose gouvernance et souverainisme.

L'Etat pris dans une « logique de gouvernance » ne peut déroger à cette logique qu'à un coût prohibitif. Dans le cas de la France, il lui était très difficile sur un sujet de cet ordre de se séparer de la quasi-totalité des autres Etats européens.

Certes, l'affaire irakienne montre que certains Etats n'ont pas hésité à se désolidariser d'autres Etats pour défendre une position strictement nationale. Mais le registre diplomatico-stratégique reste le dernier grand registre où des Etats européens peuvent encore assumer des positions très divergentes les unes des autres. La question de la CPI est différente car elle met en jeu des valeurs auxquelles sont sensibles les opinions européennes. Comme les questions d'environnement elles se situent sur un registre supra étatique où la mise en avant est mal vécue ou ressentie.

La position des Etats-Unis était et reste différente. Ils se considèrent avant tout comme un Etat-nation qui n'est pas disposé à négocier le respect de sa souveraineté politique et cela pour des raisons qui tiennent à son histoire, à son autonomie et à sa puissance. Naturellement les Etats-Unis ont aussi été de très influents multilatéralistes. Mais ce multilatéralisme a toujours été réversible ou pensé comme tel alors que les Européens pensaient la gouvernance dans un processus historique de partage irréversible de leur souveraineté. Par ailleurs, il existe une différence de degré entre le multilatéralisme traditionnel et la gouvernance. Le multilatéralisme dans lequel les Etats-Unis ont toujours été à l'aise est de nature intergouvernemental et donc interétatique. La gouvernance renvoie à une réalité différente.

Elle conduit à l'édiction de normes qui non seulement s'imposent à tous les Etats mais réduisent le cœur même de la souveraineté des Etats.

C'est la raison pour laquelle il nous paraît très utile de restituer l'argumentaire américain tout en sachant que celui-ci n'est ni uniforme ni immuable. Le fait que Washington ait voté contre le Statut en 1998 mais signé le Traité en l'an 2000 souligne les hésitations américaines. Le fait aussi que Washington ait en 2002 retiré sa signature souligne également les différences sensibles d'une Administration à l'autre¹²⁵. Au delà des différences et des nuances, il y a du côté américain une très nette volonté de protéger la souveraineté des Etats-Unis en se fondant sur l'idée selon laquelle un citoyen américain ne saurait se soumettre à une juridiction non américaine. D'où l'opposition catégorique exprimée à l'encontre de l'article 12 du Statut de la Cour Pénale qui lui permettrait d'exercer sa juridiction sur les nationaux d'un Etat n'étant pas partie au Traité. Certes les Etats-Unis ne nient pas l'existence du principe de juridiction universelle. Mais ils estiment que ce principe relève du droit coutumier international alors que la création d'une Cour Pénale relève du droit des Traités¹²⁶. Or à leurs yeux aucune juridiction internationale ne saurait se fonder sur des règles et des principes de fonctionnement qui n'auraient pas été préalablement agréés par les Etats comme cela fut le cas pour les tribunaux pénaux du Rwanda, de la Yougoslavie et avant eux des tribunaux de Tokyo et de Nuremberg. L'idée donc qu'une Cour Pénale créée par un Traité puisse poursuivre le ressortissant de n'importe quel pays sans le consentement du pays d'origine de ce ressortissant est jugée inacceptable par les Etats-Unis à la fois pour des raisons juridiques (un Etat ne peut pas être lié par un Traité qu'il n'a pas signé) et naturellement pour des raisons plus politiques : le Statut de la CPI lie les mains des Etats : il les oblige à reconnaître la compétence pleine et entière de la CPI pour certains crimes, leur interdisant ainsi de négocier entre eux des arrangements bilatéraux qui les soustraient à cette compétence¹²⁷.

Cette objection est fondamentale car elle est au cœur du débat. Les Etats-Unis ne sont pas opposés à une justice pénale internationale mais ils ne veulent pas qu'elle devienne opposable à leur propre souveraineté¹²⁸. Ils veulent bien admettre que les crimes de guerre relèvent de la compétence de la CPI, mais ils veulent se laisser ouverte la possibilité de ne pas considérer comme crimes de guerre tous les crimes de guerre –ou de ne pas être obligés de déférer à la CPI tous les crimes de guerre¹²⁹. On comprend alors mieux la différence que font les Etats-Unis entre la CPI et les différents TPI. Ces derniers étaient fondés sur le principe du cas par cas soumis lui-même au contrôle préalable du Conseil de Sécurité –et donc des Etats-Unis- tandis que la CPI cherche à construire sa légitimité sur des principes universels et non sur des réalités politiques. Ce que l'on comprend en revanche moins au regard des objections de fond qu'ils formulent à propos de la CPI, c'est leur soutien initial au projet. Car en dernière analyse, c'est bien la souveraineté de l'Etat que les Etats-Unis refusent d'aliéner. Ils s'opposent à ce qu'un principe général et abstrait prévale systématiquement sur des situations particulières et concrètes qui sont l'ordinaire de tous les Etats. La souveraineté de l'Etat doit rester l'ultima ratio des relations internationales en l'absence d'autorité supranationale. Pour les Etats-Unis la justice pénale ne saurait se penser indépendamment de tout contexte politique¹³⁰. Or admettre l'autorité d'un pouvoir supranational sans contrôle politique revient non seulement à dépouiller les Etats de leur souveraineté mais à mettre en cause la démocratie à l'intérieur de chaque nation¹³¹. L'argument est naturellement très contestable d'autant que ce point de vue n'est pas nécessairement partagé par tous aux Etats-Unis. Mais ce même argumentaire est d'une certaine manière très familier à certains Européens qui depuis Maastricht recourent exactement à ce type d'explication pour récuser les avancées de la construction européenne. On est donc gêné pour parler là encore d'un conflit de valeurs car certaines objections américaines sont partiellement partagées par des Etats européens. En revanche ce qui paraît indiscutable, c'est « l'emprise de structure » qu'exerce désormais

l'Europe sur les représentations politiques que les différents Etats se font de leur souveraineté. Ils s'acharnent tous à vouloir la préserver. Mais leur capacité individuelle à sortir d'un jeu collectif au nom d'une définition stricte de leur souveraineté s'est indiscutablement amoindrie surtout lorsqu'il s'agit d'enjeux touchant à des biens publics globaux (environnement, justice pénale) auxquelles les opinions publiques sont très sensibles.

Pourquoi l'Amérique renoue-t-elle avec Carl Schmitt ?

Tout ce débat entre gouvernance et souverainisme qui oppose l'Europe aux Etats-Unis sur différents thèmes, n'aurait cependant pas connu le retentissement qu'il a eu s'il n'avait pas été révélé ou exacerbé par la guerre en Irak. D'un côté une Amérique désireuse de renverser le régime de Saddam Hussein en recourant d'ailleurs à un argumentaire fluctuant (la lutte contre le terrorisme, la lutte contre les armes de destruction massive et la nécessité de changer des régimes antidémocratiques), de l'autre des Européens soit clairement opposés à l'unilatéralisme américain au nom du respect de la norme internationale (pas d'intervention sans accord explicite du Conseil de Sécurité) soit favorables à la position américaine sans toutefois avoir de propositions propres à faire valoir. En dehors de la Grande Bretagne les partisans des Etats-Unis en Europe n'ont jamais véritablement donné leur propre interprétation de leur soutien à la politique américaine. D'où ce paradoxe essentiel : la guerre en Irak a révélé l'ampleur des divergences entre l'Europe et l'Amérique tout en soulignant les profondes divisions au sein de l'Europe sur l'attitude à tenir vis à vis des Etats-Unis.

D'où la résurgence des débats sur la nature de la puissance européenne, sur son effectivité face notamment aux Etats-Unis. Est-il possible dans le monde tel qu'il est de vouloir bâtir une puissance européenne sans doter celle-ci d'une force militaire ? Est-il

possible d'étendre au champ des rapports géostratégiques la logique de la gouvernance par les normes sur laquelle l'Europe développe son identité politique mondiale ? A ces interrogations les Etats-Unis ont apporté des éléments d'analyse très intéressants, au travers de l'article désormais bien connu de Robert Kagan intitulé de manière significative « Puissance et Faiblesse »¹³². Même si comme on le verra le contenu de ce texte est éminemment contestable, il a pour avantage de problématiser l'enjeu euro-américain en termes de valeurs qui sont au cœur du débat entre souverainisme et gouvernance. Robert Kagan développe plusieurs idées. Mais la plus essentielle est de dire et d'admettre qu'il existe bel et bien un conflit de valeurs entre l'Europe et les Etats-Unis car leurs trajectoires historiques sont désormais différentes. D'un côté, une Amérique qui parce qu'elle est la plus forte voit le monde avec les yeux du fort et n'hésite pas de ce fait à recourir à la force. De l'autre côté, une Europe qui aurait tiré les leçons de sa propre histoire en abandonnant toute « volonté de puissance ». Désormais moins puissante qu'au XIX^e, l'Europe verrait donc le monde avec les yeux du faible. L'Europe aurait donc renoncé à l'idée même de puissance. Et c'est donc aux Etats-Unis que reviendrait la responsabilité d'assumer le fardeau de la puissance compris au sens politico-militaire¹³³.

Cette analyse un peu tautologique (l'Amérique se pense comme une puissance parce qu'elle est puissante) serait restée sans écho si elle n'avait pas été théorisée à partir de postulats philosophiques. Kagan fonde en effet toute son analyse sur le fait que l'Amérique serait hobbsienne et que l'Europe serait devenue kantienne. Kagan se réfère à Hobbes car celui-ci avait imaginé l'émergence d'un ordre social qui permettrait de sortir de l'état de nature et de dépasser la guerre de tous contre tous. L'œuvre majeure de Hobbes – *le Léviathan* – envisage l'émergence d'un Etat réaliste, chargé non pas de promouvoir l'humanisme moral mais plus prosaïquement d'empêcher les hommes de s'entretuer¹³⁴. On pourra naturellement objecter à Kagan comme l'a fait Pierre Hassner que Hobbes « ne voyait

pas la guerre de tous contre tous comme une réalité enviable mais comme une réalité à dépasser »¹³⁵. Leo Strauss avait d'ailleurs dans une critique du livre de Carl Schmitt, sur lequel nous allons revenir, montré que la dangerosité de l'homme dont parle Hobbes était une réalité qu'il fallait combattre alors que Schmitt voyait dans ce constat une réalité qu'il fallait affirmer. Kagan a donc délibérément interprété Hobbes à travers l'interprétation de Schmitt¹³⁶. Mais ce débat est d'une certaine manière secondaire car Kagan pourrait facilement rétorquer que les Etats-Unis aspirent eux aussi à un monde pacifié, mais qu'en attendant d'atteindre cet idéal il leur faut composer avec l'anarchie mondiale. Kagan n'a d'ailleurs probablement pas choisi l'exemple de Hobbes au hasard. Hobbes voyait dans le *Léviathan* un mythe susceptible de frapper l'inauguration des sujets, d'entretenir les affects, de susciter la crainte respectueuse. Hobbes emploie même à cette fin le verbe *to awe* (frapper de stupeur)¹³⁷. Or c'est exactement le verbe que l'on retrouve dans le nom de code de l'opération irakienne : *Choke and awe* : frapper et provoquer la stupeur. Ainsi dans un monde sans règles ni lois, la seule loi possible serait celle du plus puissant qui aurait pour avantage aux yeux des Américains d'être une puissance bienveillante, inspirée par des valeurs démocratiques et pacifiques. Dans ces conditions, si le plus fort est également le plus généreux rien ne sert de l'insérer dans des « règles de gouvernance » auxquelles participeraient d'ailleurs des Etats non démocratiques par exemple. C'est tout le sens pris par la critique virulente du système des Nations Unies par Washington.

A l'Amérique hobbsienne s'opposerait ainsi une Europe kantienne, celle du *Projet de Paix perpétuelle* imaginé par Emmanuel Kant. Comme Hobbes, Kant souhaitait ardemment pouvoir sortir de l'état de nature pour lui y substituer une paix perpétuelle.

Ainsi, y-aurait-il d'un côté une puissance américaine qui verrait le monde comme un espace dangereux au sein duquel seuls les puissants peuvent ramener un peu d'ordre –leur

ordre bien sûr- et des Européens qui croiraient encore aux vertus d'un monde pacifié par l'interdépendance économique et le jeu multilatéral.

Dans cette interprétation, il y a naturellement du point de vue américain une profonde condescendance vis à vis de l'Europe accusée implicitement de pacifisme et donc de naïveté politique. Une Amérique virile et réaliste s'opposerait ainsi à une Europe idéaliste et pourrait-on dire efféminée. L'une viendrait de Mars, l'autre de Venus pour reprendre l'expression de Kagan.

Il y a également une équation très contestable qui est faite entre multilatéralisme et puissance, multilatéralisme et faiblesse. L'Amérique a été multilatéraliste dans des phases de son histoire où elle était très puissante comme cela fut le cas après la deuxième guerre mondiale ou plus récemment encore sous l'Administration Clinton sur certains sujets importants comme celui de l'environnement. On pourrait d'ailleurs parfaitement soutenir l'idée qu'une puissance serait tentée par l'unilatéralisme faute, précisément de pouvoir rallier à sa cause le plus grand nombre d'acteurs du système international. Dans ce cas, l'unilatéralisme serait moins un signe de force (pas besoin du soutien des autres) que de faiblesse (agir seul faute de pouvoir obtenir le soutien des autres). Il n'y a donc aucune relation naturelle entre puissance et unilatéralisme. Il y a par ailleurs plusieurs façons d'envisager la puissance. On peut l'envisager comme la capacité à recourir à la force et dans ce cas il y a effectivement adéquation entre la puissance, la force et l'unilatéralisme. Mais il y a d'autres acceptions de la puissance, notamment celle qui repose sur le principe de la domination légitime. Après tout, l'hégémonie peut se définir autant comme une forme de domination jugée légitime par les autres que comme l'exercice d'une contrainte forte sur des acteurs réticents mais suivi d'autre choix que celui de se soumettre à la loi du plus fort.

Ces réserves étant faites, il faut bien admettre que l'analyse de Kagan n'est pas dénuée de tout fondement à condition bien sûr de poser le problème moins sous l'angle d'un conflit

radical de valeurs, qu'à travers ce que depuis le début de ce chapitre nous avons appelé un « conflit de vécus politiques ». De ce point de vue, le 11 septembre constitue une indéniable rupture même si ce même événement n'explique pas tout. En effet, c'est au lendemain du 11 septembre que s'est dégagée une très grande unanimité autour des Etats-Unis sur le thème désormais célèbre du « Nous sommes tous Américains »¹³⁸.

Mais c'est par rapport aux conséquences de ce même événement que le divorce euro-américain a paru éclatant. Le 11 septembre aurait été vécu comme un véritable traumatisme par l'opinion américaine, alors que l'opinion européenne, une fois les premières émotions passées, n'était pas disposée à donner quitus à la politique américaine dans sa lutte contre le terrorisme, à n'importe quelle condition ou en n'importe quelle circonstance. On voit donc que les perceptions et les analyses restent extrêmement fluides et qu'il est de ce fait difficile de les figer dans des raisonnements stables ou durables.

Si donc Kagan est dans l'erreur quand il cherche à culturaliser et à figer le différend euro-américain, il se montre plus convaincant quand il souligne que les Européens et les Américains entretiennent à l'heure actuelle un rapport au monde très différencié.

Kagan a comme on l'a vu choisi d'identifier l'Amérique à Hobbes. En fait c'est plutôt par référence à Carl Schmitt qu'il faudrait essayer de la penser.

Entre les deux, la filiation est toutefois réelle. En effet en écrivant en 1927 la Notion de Politique, Carl Schmitt emprunte à Hobbes l'idée de l'état de nature. Comme Hobbes, Schmitt croit que la condition spécifiquement politique de l'homme est la guerre. Schmitt est sur ce plan anti-rousseauiste. Mais ce qui fait l'intérêt de Schmitt par rapport à Hobbes, c'est qu'il va donner un sens plus politique à cette hypothèse. Au lieu de voir dans l'état de nature un état qui opposerait les hommes les uns aux autres, il y voit plutôt un état qui oppose des groupes à d'autres¹³⁹. Ces groupes –et donc ces Etats- s'identifient et se reconnaissent sur la base d'un seul principe, d'une seule ligne de partage : l'ami et l'ennemi.

« La distinction spécifique du politique, à laquelle peuvent se ramener les actes et les mobiles politiques, c'est la discrimination de l'ami et de l'ennemi »¹⁴⁰.

Mais Schmitt ne s'arrête pas là. Car si à ses yeux la polarité ami-ennemi est constitutive du politique, sa disparition entraîne par là même la disparition du concept même du politique.

« Un monde d'où l'éventualité de cette lutte aurait été entièrement écartée et bannie, une planète définitivement pacifiée serait un monde sans distinction de l'ami et de l'ennemi et par conséquent un monde sans politique (c'est nous qui soulignons)»¹⁴¹.

Ce monde là ajoute Schmitt « pourrait présenter une diversité d'oppositions et de contrastes peut être intéressants, toutes sortes de concurrence et d'intrigues mais il ne présenterait logiquement aucun antagonisme au nom duquel on pourrait demander à des êtres de faire le sacrifice de leur vie et donner à certains le pouvoir de répandre le sang et de tuer d'autres hommes »¹⁴². Mais Schmitt va encore plus loin. Il explique que la justification de la guerre est sans importance : « la seule question qui se pose alors est de savoir si la polarité ami-ennemi existe ou non dans la réalité ou comme virtualité du réel, sans que l'on ait à se demander quels sont les mobiles humains assez puissants pour le faire apparaître »¹⁴³ Ainsi le politique serait non seulement l'acte par lequel on se définirait par rapport à un ennemi, mais celui au travers duquel on prendrait le risque de vouloir mourir. La politique exprimerait ainsi une certaine virilité doublée d'une disposition au sacrifice suprême.

Peut-on lire l'Amérique et sa politique au travers de cette interprétation ?

A en croire les néo-conservateurs comme Kagan, cela ne fait aucun doute. La politique américaine s'est toujours présentée comme affrontant un ennemi en un défi à la nature de sa puissance. Mais certains libéraux français ne sont pas loin de partager ce point de vue. Dans une critique subtile mais forte de l'Europe, Pierre Manent par exemple estime que la

reconnaissance de la légitimité de la peine de mort aux Etats-Unis doublée du droit de chaque citoyen de disposer d'une arme à feu, s'inspire de la conscience du risque de la mort violente et donc de la difficulté à surmonter « l'état de nature ». Elle s'opposerait en cela à la pensée européenne perdue entre la défense de la région et celle du genre humain et de ce fait réticente à s'identifier à la force¹⁴⁴. La force serait ainsi identifiée exclusivement à la nation, un peu comme si l'on avait de la peine à sortir du schéma weberien où la légitimité du recours à la force est réservée à l'Etat. Cette différence politique trouverait son origine dans là encore dans des vécus politiques différenciés. L'Amérique se penserait comme un Etat-nation alors que l'Europe serait entrée dans une ère post-nationale dominée par le triomphe de la société civile sur tout autre forme d'organisation du politique. Son modèle serait fondé sur un rejet du modèle westphalien, accusé d'avoir été à l'origine des maux de toute l'Europe¹⁴⁵.

Là encore, cette interprétation n'est pas totalement fausse. Mais la question est de savoir si celle-ci permet de tout comprendre du différend euro-américain et surtout si elle est durable. Or sur ce plan les choses apparaissent plus nuancées. L'identification de la politique américaine à la vision schmittienne du politique est indiscutable. Les Etats-Unis ont toujours eu besoin d'un ennemi pour se définir et exalter leur identité politique. Kagan explique de manière plus imagée que le marteau cherche toujours des clous pour trouver en quelque sorte son utilité. Ce modèle a très clairement fonctionné pendant la guerre froide. Et il ne fait pas de doute que la fin de cette même guerre froide a pendant un temps fait perdre aux Etats-Unis l'arête politique qui leur permettait de cliver le monde entre camps antagonistes. Avoir un ennemi et un seul présente un avantage considérable sur celui d'être confronté à une pluralité de menaces dont la source n'est pas toujours identifiable et dont le visage l'est encore moins. Schmitt avait fort bien compris la force mobilisatrice du clivage entre l'ami et l'ennemi. Voici ce qu'il est écrit :

« une fois réalisée, la configuration puissante ami-ennemi est de nature si puissante et si déterminante que, dans le moment où il provoque ce regroupement, l'antagonisme non politique repousse à l'arrière plan les critères et les motifs précédemment valables qui étaient purement religieux, purement économiques ou purement culturels »¹⁴⁶.

Autrement dit dès que l'identification de l'ennemi est faite, les motifs précis pour lesquels on le combattra deviennent secondaires. Condolezza Rice, la conseillère de George Bush, admet d'ailleurs volontiers que le 11 septembre a clarifié les choses pour les Etats-Unis¹⁴⁷. Il leur a montré qu'ils étaient menacés, que cette menace n'était plus théorique, qu'elle était identifiable et que pour la contrer il fallait désormais non plus la contenir mais l'éliminer avant qu'elle se manifeste. D'où l'idée de pouvoir mener une guerre préventive contre une action qui menacerait les Etats-Unis avant même qu'il mette sa menace à exécution ou qu'il exprime explicitement sa volonté de menacer les Etats-Unis. La thèse américaine est de dire –ce qui n'est d'ailleurs guère contestable- que le terrorisme ne partage pas les mêmes codes que les Etats et que c'est pour cela que le recours à la guerre préventive est légitimement substituable à la guerre par dissuasion. Pourtant le paradoxe mais également l'angle mort du raisonnement stratégique américain, réside dans le lien qui est fait entre l'origine de la menace (le terrorisme) et l'identité de la menace (les Etats). Les Etats-Unis ont trouvé dans le 11 septembre une source indiscutable de nouvelles menaces –la menace terroriste- mais ils continuent à penser comme si cette menace ne pouvait in fine qu'emprunter les canaux de la puissance étatique. La menace est identifiée comme étant d'origine non-étatique. Mais simultanément l'expansion de cette menace est toujours ramenée à une menace étatique. L'axe du mal est par exemple identifié à trois Etats (Irak, Corée, Iran) alors que dans les deux premiers cas au moins le lien entre menace terroriste et «Etats du mal » n'a jamais pu être établi¹⁴⁸.

Ce hiatus entre menace non étatique et identification ultime de l'ennemi à un Etat réapparaît très clairement dans le répertoire des armes de la menace. Les Etats-Unis recourent désormais au vocable d'armes de destruction massive (ADM) pour prendre en compte aussi bien les armes nucléaires, que les armes chimiques ou bactériologiques. Or en même temps, l'exemple du 11 septembre montre que la menace est tout simplement venue du détournement d'aéronefs civils par des terroristes organisés et disposés à mourir. Autrement dit, nul besoin d'avoir et de fabriquer des armes de destruction massive pour pouvoir détruire massivement un adversaire.

En fait le paradoxe mais également la faiblesse potentielle de la politique américaine résident dans la difficulté à sortir du modèle étatique classique, comme si l'ennemi ne pouvait in fine s'incarner que dans un Etat. C'est en cela que la politique américaine est ici profondément schmittienne et pas seulement hobbsienne. Et c'est peut être là que réside la faiblesse majeure de la politique américaine. L'affaire irakienne est sur ce plan emblématique : le risque terroriste paraît bien plus fort après la guerre qu'avant la guerre.

Toute la démarche stratégique américaine continue ainsi de se nourrir d'une vision en définitive très classique des rapports mondiaux, où seuls comptent les Etats. Dans cette perspective l'objectif explicitement assigné à la politique américaine est de prévenir l'émergence de concurrents et donc d'un système multipolaire. Naturellement Carl Schmitt n'avait pas prévu la guerre en Irak. Mais on ne peut qu'être frappé par la pertinence de l'analyse de Schmitt dans le cas irakien : les motifs de la guerre ont varié mais la détermination à faire la guerre sont restées constantes. De ce fait, l'Europe continue à être une véritable énigme politique pour l'Amérique. Si son rôle de puissance économique est reconnu sa vocation politique est parfaitement ignorée. Le NSS 2002 (National Security Strategy) voit dans l'Europe une sorte d'organisation internationale. Ici deux préjugés se retrouvent. D'un côté la difficulté à penser le monde en dehors des Etats. De l'autre un refus de conférer un

statut politique à l'Europe surtout si celle-ci cherche à réaliser au niveau régional ce que les Etats européens pris séparément ne peuvent plus réaliser. Il est d'ailleurs intéressant de noter qu'une bonne partie de la réflexion de Schmitt s'appuie sur une réfutation des travaux de Cole et Laski qui déjà à cette époque relativisaient l'idée de souveraineté en voyant l'Etat comme un acteur parmi d'autres au sein de la gouvernance. Pour Schmitt, relativiser l'Etat au point d'en faire une association parmi d'autres, relève d'une vision pluraliste et libérale inacceptable¹⁴⁹.

Face à cette Amérique schmittienne, l'Europe reste et demeure kantienne. Et sur ce point Kagan a vu juste.

Pourquoi l'Europe est-elle kantienne ?

Dans son projet de Paix Perpétuelle censé déboucher sur l'avènement d'un ordre cosmopolite, Kant avait retenu trois facteurs susceptibles de rendre possible une paix véritable entre les nations. Ces trois facteurs sont en fait autant de conditions que de croyances : le caractère pacifique des républiques, la force socialisatrice du commerce, la fonction critique et disciplinaire de l'espace public politique¹⁵⁰. Si on essaie d'appliquer ce schéma à l'Europe d'aujourd'hui on constate qu'il correspond à la fois au modèle politique de l'Europe –sa gouvernance- et à la manière dont elle tente de se projeter au delà de ses frontières. Il ne fait en effet guère de doute que la plus grande conquête politique de l'Europe depuis 1945 aura été sa capacité non seulement à prévenir la guerre entre ses Etats membres, mais à rendre cette éventualité socialement impensable. Certes, aucun processus n'est jamais irréversible. Mais il existe des formes de régulation de la violence qui peuvent s'atténuer ou s'éteindre. C'est le cas par exemple du duel. Il a aujourd'hui totalement disparu de la régulation des rapports interpersonnels, ce qui ne veut naturellement pas dire ou signifier que cette disparition a fait reculer la violence. Certes, l'Europe n'est pas la seule région du monde où les guerres

interétatiques ont tendance à s'éteindre. C'est même une tendance universelle. Mais il ne fait guère de doute que l'adhésion à l'Europe communautaire constitue un mode d'atténuation du recours à la force et cela par un jeu subtil de pressions et d'incitations. Un pays candidat sait qu'il n'a aucune chance d'adhérer à l'Europe s'il pense par exemple pouvoir régler par la force un conflit avec un de ses voisins, surtout si celui-ci fait déjà partie de l'Union Européenne. Ainsi dans l'Europe centrale et balkanique ce facteur est décisif. La Serbie par exemple sait qu'elle ne peut pas espérer adhérer à l'Union Européenne sans acceptation préalable d'un règlement définitif du problème kosovar. Mais la force du modèle européen ne tient pas qu'à ce pouvoir de dissuasion (pas de paix, pas d'adhésion). Il réside aussi dans une offre politique non négligeable en matière de respect des minorités ou des droits de l'homme, de mise en place d'un Etat de droit. Pour des pays comme la Hongrie ou la Roumanie la perspective d'adhésion a indubitablement contribué à dépoliariser la question de la minorité magyar de Roumanie. On peut donc dire que la force du modèle européen réside dans la perspective de décentrement de l'honneur des nations. Celles-ci sont tout simplement amenées à décentrer vers d'autres domaines (la compétition économique ou sportive).

Cet acquis kantien conduit-il pour autant l'Europe à voir le monde à son image ? En termes d'aspiration, il ne fait aucun doute que les Européens ont épuisé leur besoin d'Empire et qu'ils ne voient jamais dans le recours à la force la réponse première et spontanée aux problèmes du monde. Ils répugnent même à l'idée de se reconnaître des ennemis. D'où l'idée d'une Europe comme simple *soft power*. C'est probablement sur ce point que l'écart entre l'Europe kantienne et l'Amérique schmittienne est le plus sensible.

Ce refus de se penser en termes schmittiens s'est accru au cours des deux dernières décennies pour deux raisons essentielles. La première est que l'Europe a plus que tout autre partie du monde souffert de cette vision manichéenne du monde pendant toute la Guerre Froide. Et on peut donc comprendre que la réunification de l'Europe ait été vécue moins

comme une victoire sur l'ennemi que comme un dépassement de cette dichotomie. C'est la raison pour laquelle la pression exercée par les gouvernements européens pour réduire leurs dépenses militaires a été relativement sensible et de ce fait bien plus forte qu'aux Etats-Unis.

A ce facteur essentiel s'ajoute l'influence culturelle de l'Europe du Nord pour qui le refus de la guerre est une dimension constitutive de son identité. D'où la réticence profonde d'une large partie des opinions européennes à accepter l'idée d'une guerre même si la distinction est difficile à relever entre le refus de la guerre en tant que telle et le refus de la guerre en Irak en particulier. Dans l'affaire irakienne les deux facteurs semblent s'être clairement conjugués - ce qui explique le caractère massif du rejet de la guerre- alors que pendant la guerre du Kosovo l'opposition est restée minoritaire et cantonnée aux pacifistes et à l'extrême gauche. Il n'est donc pas tout à fait exact de voir l'Europe comme un acteur faible qui craindrait de recourir à la force. Ceci d'autant plus qu'en l'absence de politique européenne commune les politiques nationales restent très prégnantes. Or entre ces politiques les contradictions sont fortes et jamais simples.

Il y a effectivement au sein de l'Europe, des Etats pour qui l'idée même *d'Europe puissance* est un concept inacceptable car puissance renvoie à *Machtpolitik* et donc à politique de puissance. Mais ce « refus de la puissance » conduit à son tour à des attitudes très différenciées. Certains acceptent au nom de ce principe de déléguer les questions de sécurité aux Etats-Unis et sont donc tentés de ce fait de s'aligner sur eux (Danemark). D'autres partant du même point de départ, en sont arrivés à se distancier plus ou moins ouvertement des Etats-Unis. Ce fut le cas de la Suède ou de la Finlande par exemple pendant la guerre en Irak. Dans cette palette, le cas allemand est ambivalent. L'hostilité à la guerre en Irak renvoie très probablement aux déterminants de la politique allemande depuis 1945. Mais l'hostilité à la politique américaine traduit en revanche un fait nouveau : la recherche d'une autonomie politique propre à partir d'un ancrage européen fort. Il n'est donc pas exact de voir dans

l'opposition allemande aux Etats-Unis la conséquence mécanique d'un certain pacifisme. Berlin aurait parfaitement pu exprimer son pacifisme sans s'opposer fondamentalement aux Etats-Unis. Face aux Etats qui refusent l'idée même de puissance s'opposent des Etats qui la revendiquent. Mais cette revendication ne les conduit pas pour autant à avoir des attitudes convergentes. Pour l'essentiel, les Etats intéressés par l'exercice de la puissance sont la France et la Grande Bretagne et accessoirement la Pologne. Mais c'est sur le contenu de la puissance que ces Etats divergent.

La thèse britannique défendue par Tony Blair est celle du partnership euro-américain. Son fondement repose sur une idée simple : les Etats-Unis et l'Europe ont des intérêts fondamentalement complémentaires et qu'il est de ce fait absurde de vouloir dresser l'Europe contre les Etats-Unis. Cette hypothèse repose toutefois sur un non dit essentiel : la Grande Bretagne tient au partnership euro-américain car elle veut continuer à rester le passage obligé d'une politique européenne vers l'Amérique. Du coup son objectif premier n'est pas tant de consolider l'Europe que de maintenir un certain consensus européen, charge à elle de procéder aux ajustements entre l'Europe et les Etats-Unis. Dans cette perspective, l'intérêt de la Grande Bretagne est d'éviter à tout prix un conflit entre l'Europe et les Etats-Unis tout simplement parce qu'un tel conflit rendrait son rôle parfaitement secondaire. D'où l'hostilité de Londres à accepter par exemple la règle de la majorité qualifiée en matière de politique étrangère en Europe tout en défendant cette thèse au sein de l'OTAN.

Cette position est structurellement inacceptable pour la France pour qui l'Europe puissance ne peut se construire que dans une certaine autonomie face aux Etats-Unis. Et dans l'exercice de cette autonomie, elle se voit naturellement jouer un rôle essentiel.

Aussi se trouve-t-on dans une configuration européenne qui oppose d'un côté les tenants de l'Europe puissance à ceux qui la récusent, et au sein des partisans de l'Europe puissance des visions très divergentes des conditions de cette puissance collective.

Multipolarité de fait, multipolarité construite et multilatéralisme

Au regard de telles contraintes trois options paraissent envisageables : la multipolarité de fait, la multipolarité construite et le multilatéralisme. La multipolarité de fait du système mondial ne fait guère de doute, si par multipolarité on entend pluralisation des sources de puissance et de richesse. Certes on sait d'expérience que la puissance économique ne débouche pas sur la puissance politique. L'exemple japonais l'atteste de manière évidente. Mais on sait aussi que sans puissance économique l'exercice de la puissance politique demeure très fragile. On ne peut donc parier sur l'émergence d'une multipolarité que si au moins deux des trois conditions suivantes sont réunies : la richesse économique, la volonté politique, la puissance démographique. Ces conditions classiques de la puissance s'appliquent –si on laisse de côté les Etats-Unis et l'Europe- à la Chine, potentiellement à l'Inde et partiellement à la Russie. Ces trois pays ont pour caractéristique d'avoir une mémoire de la puissance. Mais à la différence du Japon ou de l'Allemagne, cette dernière reste vive. Le cas le plus affirmé est naturellement celui de la Chine qui cumule tous les facteurs de la puissance : la démographie, une hégémonie culturelle, des diasporas marchandes très actives, des diasporas intellectuelles très créatives sans oublier naturellement la « volonté de puissance ». Dans 20 ans le PNB chinois équivaldra à celui du Japon alors qu'il n'en représente actuellement que le quart. Il ne s'agit naturellement pas de tirer des conséquences mécanistes de cette affirmation. Mais il est difficile de l'ignorer. En adhérant à l'OMC, la Chine a montré qu'elle faisait le pari de la mondialisation. Mais ce pari, elle le fait non pour se fondre dans un monde interdépendant, mais pour valoriser son statut de puissance nationale. Pour elle, la mondialisation constitue avant tout une modalité d'agrandissement de sa puissance nationale. L'Inde est sur ce plan beaucoup moins avancée que la Chine. Mais son

calcul est comparable. La Russie arrive loin derrière. Mais cela n'enlève rien à sa volonté de lutter contre son déclassement consécutif à l'effondrement de l'Union Soviétique.

Ainsi contrairement à ce que l'on pouvait croire mais en parfaite harmonie avec les leçons du XIX^e siècle, il n'est pas impossible que le monde du XXI^e siècle –surtout depuis le 11 septembre- entre dans une logique de réactivation des puissances nationales. Les Etats-Unis l'ont d'ailleurs bien compris, puisque le *National Security Strategy of the USA* de 2002¹⁵¹ s'appuie sur la volonté de prévenir l'émergence d'un monde multipolaire –qui gênerait leur leadership.

Au regard de ces éléments, on pourrait donc dire que la thèse française se trouve implicitement validée par l'évolution probable du système mondial.

En fait la thèse française est à la fois séduisante et cartésienne. Séduisante car elle renvoie à une aspiration politique irrépessible : le besoin de diversité et de pluralisme dans un monde dominé par les Etats-Unis. Car ce qu'à montré la crise irakienne c'est la volonté délibérée de Washington d'asphyxier littéralement toute vision concurrente de la leur. Or il est clair que si la définition que les Etats-Unis ont de leur propre sécurité est essentielle, leur propre définition ne saurait naturellement s'imposer à l'ensemble du monde.

La multipolarité construite

Ceci étant dit, il existe malgré tout une différence essentielle entre ce que nous avons appelé jusque là multipolarité de fait, et ce que l'on pourrait appeler la multipolarité construite. La multipolarité construite relèverait d'une volonté de lui donner un contenu stable ou institutionnel. Et à cela il n'est pas certain que la France soit disposée à en accepter toutes les implications.

En effet, vouloir un monde multipolaire passe par la reconnaissance d'un statut politique à ces différents pôles. Cela signifie donc de manière concrète que l'on réforme le

Conseil de Sécurité, que l'on réexamine le statut des membres permanents, que l'on rediscute du droit de veto. Il est par ailleurs difficile ou en tout cas très délicat de déconnecter la question de la multipolarité de celle de la possession d'armes nucléaires puisque la possession d'armes nucléaires fait intégralement partie du statut de puissance. Or comment reconnaître par exemple le droit de l'Inde à faire partie des grands pôles, tout en lui déniait le droit de posséder l'arme nucléaire ou du droit de veto au Conseil de Sécurité ? Par ailleurs, il faudrait également se prononcer sur l'idée de savoir si la multipolarité renvoie à des Etats nations ou à des groupements régionaux. Or là encore, la réponse est loin d'être évidente. Si l'on met en avant la représentation nationale, on risque en Europe par exemple soit d'exacerber les rivalités intereuropéennes, soit de renoncer à une véritable politique européenne. La seule attitude cohérente en la matière serait pour l'Europe d'aller vers une représentation unifiée du Conseil de Sécurité. Cela signifie donc que la France et la Grande Bretagne renoncent à leur statut de puissance nationale. Mais même dans cette hypothèse –hautement improbable- on ne voit pas comment une représentation unifiée de l'Europe pourrait se faire si les Etats européens ne sont pas préalablement d'accord. A échéance de plusieurs décennies cette éventualité ne semble pas inenvisageable. Mais à moyen terme elle paraît improbable. En tout cas la France ne peut défendre de manière cohérente l'idée d'un monde multipolaire que si elle se montre disposée à partager davantage sa souveraineté dans un cadre européen. L'alternative est le développement d'une multipolarité classique d'Etats-nations. Mais il n'est pas sûr qu'une telle perspective tourne à son avantage. Elle l'obligerait de fait à renationaliser sa politique étrangère et de défense pour contrebalancer des puissances nationales pures comme les Etats-Unis, la Chine, l'Inde et la Russie. La France a en réalité intérêt à approfondir graduellement la logique de partage de sa souveraineté avec les autres Etats européens, sans renoncer pour autant à influencer du mieux qu'elle peut et au mieux de ses intérêts les positions collectives prises par l'Europe.

Elle a plus intérêt –quitte à aller contre son instinct- à rester dans une logique multilatéraliste plutôt que de renouer avec une logique souverainiste.

L'Europe reste et restera pour encore longtemps une énigme politique à laquelle il ne sera possible de rattacher aucune expérience historique comparable. Son ambition « cosmopolitique » restera pour encore longtemps entachée ou limitée par une contradiction que Kant n'a jamais pu lever et qu' Habermas a fort bien relevée : rechercher la paix perpétuelle avec tout ce que cela implique comme renoncement à la souveraineté nationale, sans renoncer pour autant à la souveraineté nationale¹⁵².

De cette originalité découle une première impossibilité : celle de voir dans l'Europe une pure et simple translation régionale des politiques nationales à travers l'anesthésie graduelle de celles-ci. De ce point de vue les analyses prévoyant l'émergence d'une Europe superpuissance sous estiment la particularité de la construction européenne¹⁵³. Tant que l'Europe ne sera pas un Etat souverain, sa vulnérabilité politique sera nécessairement plus grande que celle des Etats-nations classiques, surtout si le système international évolue vers une configuration multipolaire classique construite autour de grands Etats. Habermas juge inconséquente et insuffisante la façon dont Kant réduirait l'état cosmopolite à une fédération d'Etats organisée selon le droit des gens, au lieu d'assurer que les droits de l'Homme en sont la véritable clé de route. Cette vulnérabilité sera à moyen terme mécaniquement renforcée par l'élargissement qui rend plus difficile la mise en place d'une politique commune, même si par réaction se constitue à une échelle plus réduite une avant-garde politique plus intégrée et plus fédéraliste.

Symétriquement, les analyses sous estimant structurellement l'influence de l'Europe au prétexte qu'elle ne constituerait pas un Etat-nation «capable » de recourir à la force, ne sont pas plus convaincantes. Tout le pari de la gouvernance repose sur cette idée selon laquelle des normes multilatérales peuvent se substituer aux pures et simples logiques de

force. De ce point de vue les leçons de la crise irakienne sont provisoirement très ambivalentes. D'un côté elle montre que la maîtrise de la force militaire donne à celui qui la détient un avantage politique décisif sur celui qui ne la possède pas. Mais l'écart abyssal qui sépare la victoire militaire de la victoire politique montre que Carl Schmitt n'a pas réellement triomphé de Kant.

¹ La meilleure théorisation de cette vision américaine a été donnée par John Bolton, « Should We Take Global Governance Seriously ? », Chicago Journal of International Law, Automne 2000, pp. 205-223.

² La thèse de l'Europe comme Etat régulateur a été bien défendue par Giandomenico Majone, La Communauté Européenne. Un Etat régulateur, 1996, Paris, Montchrestien.

³ Le Livre Blanc sur la gouvernance européenne reconnaît ce lien sous un autre angle : celui de la crédibilité, en disant ceci : « L'Union européenne doit réussir la réforme de sa gouvernance interne si elle être plus convaincante en plaidant le changement à l'échelle internationale » in Gouvernance européenne. Un livre Blanc, Bruxelles, 25 juillet 2001. Disponible sur le site de la Commission Européenne www.europa.int. Voir aussi Romano Prodi, « Europe and Global Governance », Bruxelles, 31 mars 2000, Congrès du COMECE disponible sur le site de la Commission Européenne : europa.int/commission/external_relations_news/0300/speech.

⁴ La thèse d'une Europe simplement ou fondamentalement intergouvernementaliste est défendue par de nombreux anglo-saxon comme Stanley Hoffman, Alan Milward et surtout Andrew Moravcsik, « Negotiating the Single European Act, National Interest and Conventional Statecraft in the European Community », International Organization, 45, pp. 19-56.

⁵ « La remise en cause du pouvoir de la souveraineté étatique constitue la clé de voûte du système européen (...). L'idée d'un système souverain dans lequel « les monstres froids » que constituent les Etats seraient soumis à un ensemble de principes régulateurs apparaît comme la seule alternative « à l'état de nature dans lequel les appareils étatiques auraient coexisté jusqu'alors ». Renaud Dehousse, « Naissance d'un constitutionnalisme transnational », Pouvoir 96, 2001, p. 20.

⁶ Deux thèses sont en présence. D'un côté l'idée selon laquelle l'Europe constitue avant tout un système de gouvernance complexe (multi-level governance) de nature non hiérarchique, délibératif construit autour de

réseaux et d'influences autonomes. De l'autre, celle d'une Europe comme un système politique à part entière. Cf Ben Rosamond, « Globalisation and the European Union », article non publié, Warwick, septembre 2002.

⁷ Laurent Pech, « La solution au déficit démocratique » : une nouvelle gouvernance pour l'Union Européenne ? » in European Integration, 2003, vol 52°, p. 143. Cette normativité est également renforcée par la juridification de l'ordre européen, juridification qui affaiblit la légitimité politique du processus d'intégration ; Cf Renaud Dehousse « L'Europe par le Droit », Critique Internationale 5 , hiver 1999, p. 146.

⁸ Commission des Communautés Européennes, Gouvernance Européenne, *Un Livre Blanc*, 25 juillet 2001, Bruxelles, p. 10.

⁹ Christian Lequesne, « Les pêcheurs, l'Europe et la règle », *La Croix*, 20 juin 2003. Ce point est développé par le même auteur dans *L'Europe bleue A quoi sert une politique communautaire de la pêche*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001.

¹⁰ Vaucluse, Somme Gard, Haute-Marne, Aisne, Haute-Savoie, Ardennes, Oise, Hérault, Pas-de Calais. Cf. Zaki Laïdi, « Le vote protestataire face à l'Europe », *La Croix*, 25 juin 2002.

¹¹ Jacques Rupnik, Europe : les malentendus de l'élargissement, Paris, Cahiers d'En Temps Réel (8), 2003.

¹² Jean-Louis Quermonne, le système politique de l'Union Européenne, Paris, Montchrestien, 2002 (5è édition), p. 70.

¹³ *Idem*.

¹⁴ Adrienne Heritier, «New modes of Governance in Europe : Policy-making without Legislation ?», Max Planck, Project Group. Common Goods : Laws, Politics and Economics, Bonn, 2002.

¹⁵ Pour une illustration de cette démarche cf Susan Baker, «European Union Biodiversity Policy », EUI Working Paper, Florence, EUI European University Institute, 2002.

¹⁶ Z. Laïdi et P. Lamy, «La gouvernance mondiale ou comment donner sens à la globalisation ? » in La gouvernance mondiale, *op. cit.*, p. 200.

¹⁷ J.F. Rischard, Propositions pour mieux gouverner la planète, Paris, Cahiers d'En Temps Réel (5), 2002.

¹⁸ Cf Giandomenico Majone, International Economic Integration, National Authority, Transnational democracy : An impossible Trinity, Florence, European University Institute, EUI Working Paper, RSC 2002/48.

¹⁹ Jeremy Rabkin, "Is EU Policy Eroding the Sovereignty of Non Member States ?" Chicago Journal of International Law, vol 1(2), 2000, pp. 273-290.

²⁰ Giandomenico Majone, International Economic Integration, *op. cit.*, p. 37.

²¹ Récemment encore, les exportateurs vietnamiens de *catfish* aux Etats-Unis se sont heurtés aux producteurs locaux américains du Mississippi menacés par la concurrence. Il est vrai que les Vietnamiens sont parvenus à acquérir 20 % du marché du *catfish* aux Etats-Unis. Les producteurs américains ont réussi à obtenir du Congrès le vote d'une législation protectionniste maquillée par des arguments scientifiques. Si le conflit perdure, le Vietnam pourra porter plainte à l'OMC et le cas échéant obtenir gain de cause. Mais même dans cette hypothèse, il pourra difficilement compenser la perte d'une part de marché aussi grande (*New York Times*, 22 juillet 2003).

²² Joseph Stiglitz, "Bush's Tax Plan. The Dangers », *New York Review of Books*, 13 mars 2003, p. 13.

²³ *La Banque centrale Européenne*, Rapports de Patrick Artus et Charles Wyplosz, Paris, CAE, La Documentation Française, 2002, p. 120.

²⁴ J.P. Fitoussi, *La règle et le choix. De la souveraineté économique en Europe*, Paris, Le Seuil, 2002, p. 23.

²⁵ A. Greenspan, 1997, cité in Charles Wyplosz et Patrick Artus, *La Banque Centrale Européenne*, *op. cit.*, CAE, p. 42.

²⁶ A. Greenspan, cité in *ibid.*

²⁷ Gregory Mankiw, "US monetary policy during the 1990s" disponible sur <http://post.economics.harvard.edu/faculty/mankiw/papers/mp90>.

²⁸ Patrick Artus et Charles Wyplosz, *La Banque Centrale Européenne*, *op. cit.*, p. 50.

²⁹ *Financial Times*, 14 juillet 2003

³⁰ Entretiens.

³¹ Jean Pisani-Ferry et Elie Cohen, « Les paradoxes de l'Europe-puissance », *Esprit*, août-septembre 2002.

³² Richard Baldwin et Charles Wyplosz, *The Economics of European Integration*, chapitre 14, disponible sur www.unige.ch/wyplosz/p11.

³³ A l'époque, l'Allemagne était très réticente à intégrer l'idée de croissance dans le Pacte. Mais en 2003, le Chancelier allemand confronté au dépassement du déficit des 3 % du budget rappelait que le Pacte de stabilité était aussi un pacte de croissance...

³⁴ Sur les détails du dispositif cf *The Economics of European Integration*, *op. cit.*, p. 12 et suivantes.

³⁵ *Idem.*

³⁶ Michel Aglietta cité in *Le Monde*, 22-23 juin 2003.

³⁷ Charles Wyplosz et Patrick Artus, *La Banque Centrale Européenne*, *op. cit.*, p. 69.

³⁸ Entretiens

³⁹ Patrick Artus et Charles Wyplosz, *La Banque Centrale Européenne*, *op. cit.*, p 7.

⁴⁰ Au terme d'une critique en règle de la BCE, Jean-Paul Fitoussi admet que la BCE se préoccupe d'emploi et de croissance, La règle et le choix. De la souveraineté économique en Europe, *op. cit.*, p 76.

⁴¹ David Vogel et Diana Lynch, "The Regulation of GMO's in Europe and the United States : A Case Study of Contemporary European Regulation Politics", New York, Council on Foreign Relations, disponible sur www.cfr.org/publications, p. 15.

⁴² J. Peterson et E. Brumberg, «The EU After the 1990's : Explaining Continuity and Change » in M.-G. Cowles et M. Smith (eds), The State of the European Union. Risks, Reform, Resistance and Revival, (vol. 5), Oxford. Oxford University Press, 2000, pp. 19-41.

⁴³ David Vogel, «The Politics of Risk Regulation in Europe and the United States», Yearbook of European Environmental Law, Volume 3 (2003), disponible sur <http://faculty.hass.berkeley.edu/vogel/uk%20oct.pdf>.p8.

⁴⁴ Ronald Brickman, Shelia Jasanoff et Thomas Ilgen, Controlling Chemicals : The Politics of Regulation in Europe and the United States, Ithaca, Cornell University Press, 1985, p. 37.

⁴⁵ Henning Arp, « Technical regulations and politics : the interplay between economic interests and environmental policy goals in EC car legislation" in J.D. Leifferink, P.D. Lowe et A.P.J. Mol (eds), European Integration and Environmental Policy, Londres, Belhaven Press, 1993, pp. 15-174.

⁴⁶ Lennart Lundqvist, The Hare and the Tortoise. Clean Air Politics in the United States and Sweden, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1980 pp. 170-171.

⁴⁷ David Vogel, "The Politics of Risk Regulation in Europe and the United States", *art. cit.*, p. 9.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 10.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 11.

⁵⁰ David Vogel, « The Hare and the Tortoise revisited. The New Politics Consumer and Environmental Regulation in Europe » disponible sur <http://faculty.hass.berkeley.edu/vogel/uk%20oct.pdf>.p5.

⁵¹ David Vogel, « The Politics of Risk Regulation in Europe and the United States", *art. cit.*, p. 8.

⁵² James Cameron, « The Precautionary Principle » in G. Sampson et W.-B. Chambers (eds), Trade, Environment and the Millennium, New York, United Nations University Press, 1999, p. 250.

⁵³ David Vogel, National Styles of Regulation : Environmental Policy in Great-Britain and the United States, Ithaca, Cornell University Press, 1986, p. 182.

⁵⁴ David Vogel, " The Politics of Risk Regulation in Europe and the United States", *art. cit.*, p. 16.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 15.

-
- ⁵⁶ cité in T. Christouforou, “The Precautionary Principle, Risk Assessment and the Imperative Role of Science”, p. 3 cité in David Vogel “The Politics of Risk Regulation in Europe and the United States”, *art. cit.*, p. 16.
- ⁵⁷ W. Grant, D. Matthews and P. Newell, The Effectiveness of European Environmental Policy, Londres, McMillan Press, 2000, p. 35.
- ⁵⁸ David Vogel, “The Politics of Risk Regulation in Europe and the United States”, *art. cit.*, p. 39.
- ⁵⁹ Natalie McNellis, “EU Communication on the Precautionary Principle », Journal of International Economic Law, 2000, pp. 545-551.
- ⁶⁰ Commission of the European Communities, “Communication on the Precautionary Principle”, COM (2000) 1, Brussels, CEC.
- ⁶¹ A.-M. Sbragia et D. Damro, «The Changing Role of the European Union in International Environmental Politics : Institution Building and the Politics of Climate Change”, Government and Policy (17), 1999, pp. 63-64.
- ⁶² A. Jordan et T.O’Riordan, « The precautionary principle in Contemporary Environmental Policy and Politics » in C. Raffensparger et J.Trickner (dirs), Protecting Public Health and the Environment, Washington DC, Island Press, 1999, p. 21.
- ⁶³ E. Soule, « Assessing the Precautionary Principle”, Public Affairs Quarterly 2000, 14-4, p. 318.
- ⁶⁴ David Vogel, “The Protestant Ethic and the Spirit of Environmentalism : the cultural roots of green politics and policies”, Septembre 2001, Haas School of Business, p. 11 (disponible sur le site de l’auteur, cf note 43).
- ⁶⁵ Albert Weale, « Environmental rules and rules-making in the European Union, Journal of European Public Policy, 1996.
- ⁶⁶ A. Roy et P.-B. Joly, « France : Broadening Precaution Expertise”, 2000, 3-3, Journal of Risk Research, pp. 247-254.
- ⁶⁷ David Vogel, “The Politics of Risk Regulation in Europe and the United States”, *art. cit.*, p. 67
- ⁶⁸ Marsha Echols, “Food Safety Regulation in the European Union and The United States : Different Cultures, Different Laws”, Columbia Journal of European Law, vol. 4, 19987, pp. 525-543.
- ⁶⁹ David Vogel, “The Politics of Risk Regulation in Europe and the United States”, *art. cit.*, p. 18.
- ⁷⁰ *Ibid.*, p. 19.
- ⁷¹ David Vogel, “The Hare and the Tortoise”, *art. cit.*, p. 10.
- ⁷² Cf Mark A. Pollack et Gregory Schaffer, “Transatlantic Conflict Over GMO : Why the US is Avoiding a Trade War”, The Washington Quarterly, vol. 23, Automne 2000.
- ⁷³ International Herald Tribune.

⁷⁴ Pour une synthèse des débats publics et des attitudes des opinions européennes et américaines sur les OGM cf Michael W. Toffel et James E. Heyman, A Atlantic Divide ? European and American Attitudes on Genetically Engineering Foods, Haas School of Business, University of California, Working Paper, Février 2002, disponible sur <http://faculty.haas.Berkeley.edu/toffel/papers/atlantic-divide-marsapt.pdf>.

⁷⁵ Sur la place des questions environnementales à l'OMC, cf Steve Charnovitz, "A Central Guide to the WTO's Report on Trade and Environment", Arizona Journal of International and Comparative Law, 1997, pp. 341-342.

⁷⁶ David Vogel, "The WTO, International Trade and Environmental Protection : European and American Perspectives" (disponible sur le site de l'auteur <http://faculty.hass.bakely.edu/vogel/uk%20oct.pdf>).

⁷⁷ David Vogel, "The WTO, International Trade and Environmental Protection", *art. cit.*, p. 19. Sur l'affaire "thon-dauphins" voir Joël Trachtman « Decision : Gatt Dispute Settlement », American Journal of International Law, 1993, p. 142 (1992) ainsi que Steve Charnovitz "Dolphins and Tuna : An Analysis of the Second Gatt Panel Report", Environmental Law Reporter, octobre 1994.

⁷⁸ Gregory Schaffer, «The WTO Under Challenge : Democracy and the Law and Politics of the WTO's Treatment of Trade and Environment Matters », The Harvard Environmental Review, vol. 24(2), 2000, pp. 563-592.

⁷⁹ David Vogel, "The WTO, International Trade and Environmental Protection", *art. cit.*, p 8.

⁸⁰ *Ibid.*, p 9.

⁸¹ Pascal Lamy, Après Doha : Les chemins d'une gouvernance mondiale, Paris, Cahiers d'En Temps Réel, Janvier 2002.

⁸² Pascal Lamy, Mission Statement, Bruxelles, Commission Européenne, 1999, mimeo.

⁸³ Sur les détails de la déclaration de Doha et son application aux questions environnementales voir l'excellente synthèse de l'ICTSD, « The Doha Declaration's Reading Depends on the Reader », Bridges, novembre-décembre 2001 et notamment Steve Charnovitz, «The Environmental Significance of the Doha Declaration », pp. 13-14 disponible sur <http://www.ictsd.org>.

⁸⁴ Susan Baker, « European Union Biodiversity Policy », *art. cit.*, p 4.

⁸⁵ *Ibid.*, pp. 19-20.

⁸⁶ Steve Charnovitz, « The Supervision of Health and Biosafety Regulations by World Trade Rules » disponible sur www.net/researchpapers/documents/charnovitz.

⁸⁷ Mark A. Pollack et Gregory C. Schaffer, "Transatlantic Conflict Over GMOS", *art. cit.*, pp. 14-15.

⁸⁸ Steve Charnovitz, "The Supervision of Health and Biosafety Regulations", *art. cit.*, p 16.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 3.

⁹⁰ G. De Buréa et J. Scott, « The Impact of the WTO on EU Decisions-making », Harvard Jean Monet Working Paper 6/00.

⁹¹ Arthur Appleton, “Shrimps / Turtle : Untangling the Nets”, Journal of International Economic Law, vol. 22, 1999, pp. 477-496.

⁹² David Vogel, « The WTO, International Trade and Environmental Protection », *op. cit.*, p. 19.

⁹³ Giandomenico Majone, “What Price Safety ? *The Precautionary Principle and Its Policy Implications”, Journal of Common Market Studies 40 (1), 2003, pp. 89-109.

⁹⁴ Pew Research Center For the People and the Press. Bush International Poll, Fural Topshine, août 2001.

⁹⁵ The Next Steps : A Climate Change Briefing For European Decision-Makers, EUI, Florence, Policy Papers RSC 02/13, p. 11.

⁹⁶ Sur la politique américaine dans la décennie 90 on se reportera au remarquable article de Sheila M. Cavanagh, Robert W. Hahn et Robert N. Stavins, « Natural Environmental Policy During The Clinton Years », pp. 28 et suivantes.

⁹⁷ L'IPCC a été créée conjointement en 1988 par l'Organisation météorologique mondiale et le programme des Nations Unies pour l'Environnement. Il a pour mission de rassembler les informations scientifiques sur ce sujet, et d'en faire la synthèse critique. Ce sont ses conclusions qui serviront de base scientifique au Protocole de Kyoto. Sur tous les aspects techniques du problème on se reportera à Roger Gunesie, Kyoto et l'économie de l'effet de serre, Paris, CAE, Documentation Française, 2003.

⁹⁸ Morrissey, Wagner, RL30522 : Global Climate Change : A Survey of Scientific Research and Policy Report, CRS, Washington DC., 2000.

⁹⁹ Karen Daifuku, « How to Reduce GHG Emissions in Europe », Foratom, article non publié et *Pew Center on Global Climate Change* disponible sur Pew Climate.org/global-warmingbasis

¹⁰⁰ « National Environmental Policy During The Clinton Years », art. Cit., p. 29. Voir aussi Paul Harris, Sharing The Burdens ? The Euro-Atlantic Community and Global Environmental Change, EUI Working Papers, RSC 2002/63.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 30.

¹⁰² Daniel Bodansky, US Climate Policy After Kyoto : Elements of Success Policy Brief, Carnegie Endowment, Washington, 2002.

¹⁰³ Kyoto et l'économie de l'effet de serre, *op. cit.*, p. 20.

¹⁰⁴ Protocole de Kyoto à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, FCC/Informal18.1998 (F)

¹⁰⁵ Pour une critique américaine argumentée du Protocole de Kyoto cf Richard Cooper, The Kyoto Protocol : A Flawed Concept, Fondazione Eni Enrico Mattei, Nota de Lavro, 52, 2001. Richard Cooper ne croit pas pour autant à la crédibilité du contre-projet Bush.

¹⁰⁶ Daniel Bodansky, US Climate Policy After Kyoto : Elements of Success, Policy Brief, Carnegie Endowment, Washington, 2002. Voir aussi David Victor, The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming, Princeton, Princeton University Press, 2001.

¹⁰⁷ www.librelec.fr/qqchiffre.htm

¹⁰⁸ RIIA, A Strategic Assessment of the Kyoto-Marrakech System, Briefing Paper (6), juin 2003, p. 4.

¹⁰⁹ European Environment Agency, Environmental Signals 2002.

¹¹⁰ James Meadcroft, The next step : A Climate Change Briefing For European Decision-Makers, Florence, EUI, Florence, Policy Papers, RSC n° 02/13, p. 34.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 21.

¹¹² *Ibid.*, p. 32.

¹¹³ cf AMICC, Chronology of US opposition to the ICC, disponible sur www.amicc.org.

¹¹⁴ Cf sur l'incompatibilité entre l'article 98 du Statut de la CPI et les accords d'immunité, cf le dossier à charge très complet d'*Amnesty International*, Cour Pénale Internationale. La campagne américaine en vue d'obtenir l'immunité de juridiction pour les actes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, Londres, 2000, index A1 : 10/240/025/02.

¹¹⁵ Audition de M. Rony Abraham devant la commission des Affaires Etrangères du Sénat, in Rapport sur le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale, autorisant la ratification de la convention portant statut de la Cour Pénale Internationale présenté par André Dulait (cité par la suite Rapport Dulait) disponible que le site du Sénat <http://www.senat.f/rap/598-313>.

¹¹⁶ Pierre Brana, Rapport 2141, Assemblée Nationale, 15 février 2000, p. 7. Rapport fait au nom de la Commission des Affaires Etrangères sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention portant Statut de la CPI (cité par la suite Rapport Brana).

¹¹⁷ Statut de la Cour Pénale Internationale, disponible sur [www.icc.cpi.cut/docs/baisdocs/rome-statute\(f\).html](http://www.icc.cpi.cut/docs/baisdocs/rome-statute(f).html), p. 2.

¹¹⁸ Rapport Brana, *op. cit.*, p.

¹¹⁹ Rapport Brana, *op. cit.*, p. 4.

¹²⁰ L'article 12 du Statut n'autorise la compétence de la CPI que si est partie au Traité l'Etat sur le territoire duquel les crimes ont été commis ou l'Etat dont le criminel est le ressortissant. La compétence universelle n'est en fait reconnue à la CPI que par le Conseil de Sécurité. Cf FIDH. Rapport Cour Pénale Internationale : « La route ne s'arrête pas à Rome », novembre 1998 (266) disponible sur [www.fidh.imagnet.fr /rapports/r266.htm](http://www.fidh.imagnet.fr/rapports/r266.htm).

¹²¹ Sur l'évolution de la position française face à la CPI cf les témoignages de MM Bettatti et Abraham in Rapport Dulait, *op. cit.* p.

¹²² Rapport Brana, *op. cit.*, p. 42.

¹²³ Rapport Brana, *op. cit.*, p. 28.

¹²⁴ *Idem.*

¹²⁵ Sur les différences de sensibilité aux Etats-Unis on remarquera l'opposition mesurée de David Scheffer principal négociateur américain à Rome pour l'Administration Clinton, à celle par exemple d'un Jeremy Rabkin exprimant un point de vue souverainiste et militant très hostile à la CPI. Cf David Scheffer, «The US Perspective in the International Criminal Court », Mc Gill Law Journal 2000 et Jeremy Rabkin in The International Criminal Court : Protecting American Servicemen and Officials From the Threat of International Prosecution, Hearings.Senate. CFR, 14 Juin 2000, Washington, USGPO, pp. 16-21.

¹²⁶ David Scheffer, "International Criminal Court : The Challenge of Jurisdiction", Address at the Annual Meeting of the American Society on International Law, 25 mars 1999. Disponible sur www.iccnw.org/html/schaffer9004.

¹²⁷ Ce point a été parfaitement explicité par le négociateur américain David Scheffer, « ICC : The Challenge of Jurisdiction », Address at the Annual Meeting of the American Society on International Law, 25 mars 1999. Voir également du même auteur la synthèse des objections américaines au Traité, «The United States and the International Criminal Court, 93, American Journal of International Law 12 (1999). Voir aussi Antoine Garapon, « Désaccords euro-atlantiques. A propos de justice internationale et la lutte contre le terrorisme », Esprit, Août-septembre 2002, pp. 195-207.

¹²⁸ La synthèse factuelle la plus complète sur les objections américaines à la CPI et les mesures prises pour en limiter les effets se trouve dans « US Policy Regarding the International Criminal Court », Report for Congress CRS, updated septembre 2002.

¹²⁹ David Scheffer, « ICC, The Challenge of Jurisdiction », *op. cit.*

¹³⁰ Testimony of Prof. Jeremy Rabkin, "US House of Representatives", 28 février 2002.

¹³¹ Jeremy Rabkin, « Human Rights Agenda Versus National Sovereignty » disponible sur www.freedomhouse.org/research/freeworld/2001/essay3text.htm.

¹³² « La puissance et la faiblesse », Commentaire, Automne 2002, pp. 517-536.

¹³³ *Ibid.*, p. 525.

¹³⁴ Carl Schmitt, Le Léviathan dans la doctrine de l'Etat de Thomas Hobbes, Paris, Seuil, 2002.

¹³⁵ Cf Pierre Hassner, « Puissance et légitimité », Commentaire, hiver 2002-2003, pp. 785-789.

¹³⁶ Cf, « Le Hobbes de Schmitt, le Schmitt de Hobbes » in Carl Schmitt, Le Léviathan dans la doctrine de l'Etat de Thomas Hobbes. Sens et échec d'une symbolique politique, Paris, le Seuil, 2002, p. 26.

¹³⁷ Etienne Balibar, « Le Hobbes de Schmitt, le Schmitt de Hobbes » in Carl Schmitt, Le Léviathan dans la doctrine de l'Etat de Thomas Hobbes, Paris, Le Seuil, 2002, p. 21.

¹³⁸ Selon le titre du Monde daté du 13 septembre 2001.

¹³⁹ Le Léviathan dans la doctrine de l'Etat, *op. cit.*, p. 26.

¹⁴⁰ Carl Schmitt, La notion de politique, Paris, Champ-Flammarion, 1992, p. 64.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 73.

¹⁴² *Idem.*

¹⁴³ *Ibid.*, p. 74.

¹⁴⁴ Pierre Manent, « Les problèmes de la démocratie », Commentaire, été 2002, pp. 266-267.

¹⁴⁵ Kagan, *art. cit.*, p. 526 et Pierre Manent, *art. cit.*, p. 267.

¹⁴⁶ Carl Schmitt, La notion de politique, *op. cit.* p. 78.

¹⁴⁷ Foreign Affairs, 2000.

¹⁴⁸ Le Président Bush a en septembre 2003 officiellement admis que les Etats-Unis n'avaient pas de preuves quant à l'implication de l'Irak dans les attaques du 11 septembre, Le Figaro, 18 septembre 2003.

¹⁴⁹ La notion de politique, *op. cit.*, p. 83.

¹⁵⁰ J.-M. Ferry, La question de l'Etat européen, Paris, Gallimard-essais, 2000, p. 140.

¹⁵¹ Washington, White House, September 2002.

¹⁵² Dans son livre, La paix perpétuelle. Le bicentenaire d'une idée kantienne, Paris, Le Cerf, 1996, Habermas juge inconséquente et insuffisante la façon dont Kant réduirait l'état cosmopolite à une fédération d'Etats organisée selon le droit des gens, au lieu d'assurer que les droits de l'Homme en sont la véritable clé de route. Cette vulnérabilité sera à moyen terme mécaniquement renforcée par l'élargissement qui rend plus difficile la

mise en place d'une politique commune, même si par réaction se constitue à une échelle plus réduite une avant-garde politique plus intégrée et plus fédéraliste.

¹⁵³ Charles Kupchan, The End of the American Era. US Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-First Century, New York Knokf, 2003.