



LES CAHIERS EUROPEENS DE SCIENCES PO.

> N° 05/2005

Peut-on prendre la puissance européenne au sérieux ?

> Zaki Laïdi



SciencesPo.

Centre d'études européennes

Les Cahiers européens de Sciences Po.

n° 05/2005

ZAKI LAÏDI

Peut-on prendre la puissance européenne au sérieux ?

Zaki Laïdi est Directeur de recherche au Centre d'Etudes Européennes de Sciences Po

Contact: zaki.laïdi@sciences-po.fr

Citation : Zaki Laïdi (2005), "Peut-on prendre la puissance européenne au sérieux ?", *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n° 05.

Il y a aujourd'hui, de par le monde, deux modèles potentiels d'organisation du système international. D'un côté, un modèle d'inspiration souverainiste qui ne veut guère voir la mondialisation éroder la centralité des Etats. Pour les tenants de ce modèle, la souveraineté nationale doit résister pied à pied aux empiètements de la mondialisation. De l'autre un modèle de *gouvernance* qui s'appuie sur le partage croissant de la souveraineté entre les Etats et pour qui la mise en commun des ressources nationales doit déboucher sur une gestion concertée des biens publics mondiaux, capable à elle seule de canaliser les « externalités négatives » de l'échange marchand.

Le premier modèle tend à favoriser un maquignonnage géopolitique réaliste entre les puissances dominantes sur la base d'arrangements ad hoc. Le second s'efforce au contraire de tempérer le réalisme excessif des Etats-nations en gouvernant la mondialisation, c'est-à-dire en la normant par des règles.

Gouvernance et souverainisme constitueraient ainsi les deux idéaux types au travers desquels on peut penser l'organisation politique de la mondialisation. Le modèle souverainiste est aujourd'hui clairement incarné par les Etats-Unis. Le second est plutôt l'apanage de l'Europe, même si le rejet du Traité constitutionnel ne marque pas un temps d'arrêt dans le processus européen de partage de la souveraineté. Et c'est en quelque sorte le reste du monde qui arbitrera entre ces deux modèles. Si l'on admet cette hypothèse, il faut alors poser la question suivante : l'Europe est-elle suffisamment forte pour opposer la gouvernance par les normes à une gestion géopolitique classique du système international ?

Avec la montée en puissance de pays comme la Chine, l'Inde, la Russie ou le Brésil, doit-on envisager le monde comme un système cadenassé par les Etats qui y effectueraient un retour en force ou doit-on parier sur l'émergence d'un système plus souple de gouvernance où les

normes atténueraient les logiques étatiques de force et de puissance. Va-t-on vers un monde kantien encadré par des normes ou vers un monde schmittien où le rapport à l'autre se fonde sur la définition d'un ennemi ?

Pour l'Europe, cette question est fondamentale. Car dans la mesure où elle n'aspire pas à être un Super-Etat, son principal atout réside dans sa capacité à normer le système mondial, à imposer la force de la norme plutôt que la norme de la force.

On peut même aller plus loin en disant que si l'Europe ne parvient pas à répandre son modèle de gouvernance par les normes, c'est tôt ou tard sa gouvernance interne qui en pâtira tant est indissoluble le lien entre gouvernance européenne et gouvernance mondiale. On l'a bien vu lorsqu'en 2005 l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto butait encore sur les réticences de la Russie à ratifier le dit-Protocole. On entendit alors des voix européennes –y compris à la Commission- se demander si ce protocole avait encore un sens, alors que l'Union européenne faisait de son adhésion une source essentielle de son profilage international.

C'est donc sur la crédibilité du modèle politique européen en tant que modèle d'organisation des rapports mondiaux que ce texte va tenter de se pencher.

Partons du sens commun. Il tend à voir dans l'Europe un nain politique miné tantôt par son aboulie stratégique tantôt par ses divisions nationales indépassables. La plupart des Etats européens seraient réticents à voir émerger une Europe-puissance, tandis que ceux qui y seraient favorables divergeraient sur le sens à lui donner. De surcroît au sein même de ces derniers, l'engagement européen n'est pas dénué d'ambiguïté. La France rêve d'une Europe multipolaire dont elle serait le moteur. La Grande-Bretagne aspire à un *partnership* euro-américain où elle serait le passage obligé entre l'Europe et l'Amérique¹. Ces deux Etats parlent le même langage stratégique et de ce fait même demeurent irréductiblement rivaux.

¹ Zaki Laïdi, « Vers un monde multipolaire ? », *Etudes*, 2003, n°4, pp.297-310

Quoi qu'il en soit, fondamentalement, l'Europe reste identifiée à un marché organisé autour du principe de la « concurrence non faussée » où s'exercerait marginalement une redistribution des richesses au travers des fonds structurels. Certes, la hantise d'un Super-Etat rôde dans bon nombre d'esprits européens et pas seulement britanniques. Cette crainte est très forte aux Pays-Bas et en Scandinavie. Mais de manière générale, l'Europe identifiée à Bruxelles est le plus souvent perçue comme un objet politique étrange, comme une forme politique baroque où l'esprit notarial et tatillon des ses bureaucrates coexisterait avec le déficit d'ambition géopolitique du continent. L'inflation réglementaire et le goût modéré pour la comitologie convergeraient ainsi vers la perception d'une Europe impuissante cumulant les inconvénients de deux mondes : celui de la bureaucratie réglementaire dont la production normative apparaîtrait comme la greffe d'un corps étranger sur des organes nationaux réputés sains, celui d'un système orwello-kafkaïen fondé sur des enchevêtrement complexes d'autorité défiant les représentations classiques et nationales de l'organisation des pouvoirs (le modèle européen se fonde sur la séparation des pouvoirs au sens où on l'entend dans les démocraties) ainsi que les visions fédéralistes traditionnelles du pouvoir : le fédéralisme américain ne reconnaît par exemple pas le concept de partage de compétences entre Commission et Etats membres, alors que cette disposition est fondamentale en Europe. Cette non conformité au schéma américain explique pour une large part les contresens faits parfois aux Etats-Unis sur la puissance européenne. Les réalistes ou les néo-conservateurs qui ne croient qu'aux Etats ont du mal à voir dans l'Europe un acteur international propre. Le National Security Strategy Document qui sert de viatique à la doctrine Bush ne mentionne jamais l'Europe en tant qu'acteur². Au mieux y voit-il une sorte d'organisation internationale à portée régionale. Cette incompréhension n'est toutefois pas l'apanage des acteurs américains soucieux d'empêcher l'avènement d'une Europe puissance.

² *The National Security Strategy of the United States of America*, Septembre 2002
<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

De nombreux auteurs américains et pro-européens projettent mécaniquement sur l'Europe le modèle historique d'une Amérique en formation. Pour eux, l'Europe est un projet où un centre de pouvoir cherche à gagner contre des Etats sur le modèle de l'Etat fédéral gagnant sur les Etats³. C'est aussi par référence au modèle fédéral américain que beaucoup d'économistes américains ont pendant longtemps sous-estimé la création de l'euro : comment se doter d'une monnaie unique sans une centralisation politique préalable ? Or, s'il y a aujourd'hui bien une perspective dévaluée en Europe notamment après l'échec du projet de Traité constitutionnel, c'est bien celle d'une Europe fédérale. L'Europe constitue désormais au mieux une fédération d'Etats-nations dont le parcours politique inédit rend très naïves les représentations linéaires de son devenir.

Quoi qu'il en soit, l'ambition de ce texte n'est pas dévaluer la politique étrangère de l'Union européenne et encore moins de scruter les mécanismes institutionnels qui favorisent ou obèrent son action. Il est d'essayer de répondre à une question à la fois plus simple et plus ambitieuse : comment un acteur international qui n'est pas un Etat, qui ne se pense pas comme un Etat et qui n'aspire pas à l'être, peut-il espérer influencer et organiser le monde autour de ses propres valeurs tout en bénéficiant des ressources et du statut traditionnellement reconnus aux Etats ? Telle est la question qu'il convient de poser et à laquelle, au fond, peu d'analyses de la politique européenne répondent, tant elles sont dominées par l'analyse institutionnelle de l'action extérieure de l'Union⁴.

Certes, on pourrait dire ou penser qu'il existe des modalités d'action et d'influence dans le système mondial qui n'ont pas la forme d'Etats. Les multinationales, les ONG, les syndicats

³ Charles Kupchan, *The End of the American Era. US Foreign Policy and the geopolitics of the XXI century*, New York, Knopf, 2003.

⁴ L'ouvrage de Michel E. Smith, par exemple, *Europe's Foreign and Security Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, est l'illustration de ce « biais ». La définition extrêmement rigoureuse des dispositifs d'institutionnalisation de la politique étrangère de l'Union européenne ne s'accompagne d'aucune interrogation sur le contenu réel ou les performances de cette dite politique. Cette démarche est probablement très utile pour comprendre la politique étrangère en tant que politique publique européenne mais moins pertinente pour comprendre la place de l'Union européenne dans le système mondial.

ou les individus sont des acteurs parfois très influents du jeu mondial. Ainsi l'Europe n'aurait pas besoin d'essayer de porter les habits de la puissance étatique pour ester sur la scène mondiale. Mais cette hypothèse bute sur deux contraintes essentielles. La première tient au fait que si les Etats sont loin d'être les acteurs exclusifs du jeu mondial, ils demeurent des acteurs fondamentaux de celui-ci. Un nombre considérable de ressources régulatrices sont encore entre leurs mains et pas seulement le recours légitime à la force. Rien de décisif ne peut se faire sans le consentement des Etats : la justice pénale internationale, la lutte contre l'effet de serre, la lutte contre la criminalité internationale, la mobilisation contre le terrorisme passent par les Etats. De ce point de vue, le 11 septembre a montré à quel point la mondialisation avait besoin de l'Etat y compris pour rassurer les marchés⁵. L'Etat reste donc l'acteur essentiel de la réassurance sociétale quand une crise ou un dérèglement paralysent les « systèmes abstraits » comme les marchés.

Mais indépendamment de cela, toute la démarche politique de l'Europe depuis au moins Maastricht tend à se faire reconnaître comme un acteur d'envergure étatique et plus seulement comme un acteur économique. Cela tient d'abord au fait que des domaines d'action communautarisés comme le commerce ont désormais acquis un statut politique considérable compte tenu de la place tenue par l'OMC dans le dispositif de la gouvernance mondiale.

Cela tient aussi au fait que de nombreuses préférences sociales européennes sur lesquelles nous reviendront exigent une action internationale soutenue qui dépasse les Etats membres (sécurité alimentaire, environnement, etc.). Cela tient enfin à la volonté des acteurs européens de doter l'Union européenne d'une identité internationale. La convergence de ces trois séries de facteurs fait que l'Europe cherche très nettement à se doter d'un statut international qui en ferait l'alter-ego des Etats. La meilleure illustration de cette démarche est la démultiplication des Sommets entre l'Union européenne et les grands pays du monde (Etats-Unis, Chine, Inde,

⁵ Zaki Laïdi, *La Grande Perturbation*, Paris, Flammarion, 2004, p. 219 et suiv.

Russie) où délibérément les sujets de discussion mis en avant dépassent le cadre traditionnel de coopération économique et commerciale. Mais cette démarche n'est pas la seule. Il faut y ajouter tous les sommets « onusiens » où l'Europe se trouve représentée en même temps que les Etats membres ainsi que toute la « diplomatie des traités » qu'elle cherche à dégager de leur cadre exclusivement économique et commercial⁶. Ainsi, les accords de libre échange signés par l'Union européenne avec le Chili ou le Mexique comportent très clairement des clauses de conditionnalité politique (respect des droits de l'Homme et des libertés démocratiques) qui visent à doter l'Union européenne d'un statut de puissance politique⁷. Et par le fait même que la négociation de ces clauses a souvent été difficile on peut en déduire que la formalisation de ces clauses ne peut être réduite à un exercice purement formel. A tout cela s'ajoute une production discursive sur le contenu et le sens de la puissance européenne, qui s'est considérablement accrue au cours de ces dernières années sous l'impulsion de Chris Patten, Javier Solana et surtout Pascal Lamy qui est parvenu à articuler un discours liant gouvernance mondiale et gouvernance européenne⁸.

Comment donc penser le sens de la puissance européenne, avec, naturellement toutes les limites et ambiguïtés que recèle le terme de puissance pour un ensemble qui n'est pas un Etat?

⁶ La diplomatie environnementale est probablement avec la diplomatie commerciale le domaine où l'action extérieure de l'Union européenne en tant qu'acteur est à la fois le plus fort et le plus visible. J. Vogler, « The European Union as an actor in International Environmental Politics », *Environmental Politics*, vol. 8, (3), 1999, pp. 24-48.

⁷ Sur ce cas et plus généralement, sur l'histoire de la conditionnalité politique européenne et ses spécificités, cf. Marcela Szymanski et Michael Smith, « Coherence and Conditionality in European Foreign Policy. Negotiating the UE – Mexico Global Agreement », *JCMS*, 2005, vol. 43 (1), pp. 171-192.

⁸ Voir sur le sens à donner à la production discursive de l'Union européenne, les travaux de Bill Rosamond et Colin Hay, « Globalization, European integration and the discursive construction of Europe », *Journal of European Public Policy* 9 (2), 2002, pp. 147-167. Voir également Vien Schmidt et Claudio Radaelli, « Policy change and discourse in Europe : conceptual and methodological issues », *West European Politics*, mars 2004, pp. 183-210

Hard power versus soft power

Dans la panoplie des instruments d'analyse dont les relations internationales disposent pour comprendre les formes et les modalités de la puissance figure en bonne place la distinction désormais traditionnelle entre *soft* et *hard power*. Comme depuis une vingtaine d'années, elle a retrouvé un regain d'intérêt à la faveur du conflit irakien perçu comme un affrontement entre deux logiques, celle de la force militaire incarnée par les Etats-Unis, celle de la contrainte politique imposée par les Européens. La distinction opérée entre *soft power* et *hard power* a le mérite de la simplicité et du bon sens. De prime abord, elle nous suggère que la vie sociale s'appuie sur des modalités d'influence et de contrôle qui renvoient tantôt à des mécanismes d'attractivité, de cooptation et de persuasion (*soft power*) tantôt à des processus de coercition (*hard power*). Le *soft power* reposerait sur l'attractivité, la séduction, le *hard power* sur la menace de la force.

Dans le champ international, cette distinction fait naturellement sens. Nye définit le *soft power* comme la capacité d'un acteur à convaincre les autres du bien fondé de sa position sans recourir à la menace ? Il va même plus loin en excluant du *soft power* toutes les stratégies ou tactiques politiques reposant sur l'usage de la carotte et du bâton⁹. Naturellement, il faudrait s'entendre sur ce que l'on appellerait ici le bâton. Mais si la carotte et le bâton renvoient au jeu des incitations et des pénalisations, l'Union européenne constitue d'ores et déjà un *hard power* puisque ses politiques d'adhésion reposent fondamentalement sur ce mécanisme : la carotte, c'est l'adhésion ; le bâton, l'exclusion.

Le *soft power* dominerait par la séduction qu'exercerait son modèle sur les autres. Le *hard power* utiliserait la coercition pour faire avancer ses intérêts. Dans l'esprit de Nye le *hard power* consacrerait au fond l'échec ou la faiblesse du *soft power*.

⁹ Cf. Joseph Nye, *Soft Power*, New York Public Affairs, 2005

Le problème est qu'une fois dépassé le stade des généralités, cette distinction apparaît très insatisfaisante.

D'abord parce que de façon générale, on tend –ce que ne fait d'ailleurs pas Nye- à identifier le *soft power* à la puissance civile et le *hard power* à la puissance militaire, car la coercition reposerait au fond sur l'usage de la force.

Or la réalité est bien plus complexe que cela. Si la possession d'un outil militaire était la marque distinctive du *hard power*, l'Europe serait alors déjà un *hard power* puisqu'elle dispose de certains attributs de la puissance militaire à travers ses Etats membres mais aussi collectivement. Or cela n'est pas le cas. Pourquoi ? Parce que l'outil militaire dont elle dispose est aujourd'hui limité à des opérations classiques de maintien de la paix (Missions de Petersberg) qui relèvent plus de la dissuasion, de la sécurisation, de la mise en confiance des belligérants que du recours à la force à proprement parler. L'outil militaire européen reste donc un instrument de *soft power*. On peut donc être doté d'un outil militaire sans être un *hard power*.

Quand passe-t-on donc du *soft power* au *hard power* ? En vérité, un *hard power* est avant tout un acteur qui se pense comme ayant la responsabilité ultime d'assurer la sécurité et la survie de son territoire. De cette responsabilité ultime découle nécessairement toute une représentation du monde. Les Etats-Unis, la Chine, l'Inde, la Russie ou même le Brésil sont et seront toujours les garants ultimes de leur propre sécurité. C'est en cela qu'ils sont des *hard powers*. L'Europe n'est, dans ces conditions, pas un *hard power*, puisqu'elle a choisi depuis 1945, de faire des Etats-Unis le garant ultime de sa sécurité. Et ce qui vaut pour l'Europe vaut exactement pour le Japon. On comprendra que, dans de telles conditions, la possession d'un outil militaire par l'Europe ne fera pas d'elle pour autant un *hard power*. C'est précisément pour cette raison que l'acquisition par l'Europe d'une force militaire n'est pas en soi

contradictoire avec le maintien de son statut de puissance normative et cela, contrairement à ce qui peut s'écrire parfois sur cette contradiction¹⁰.

Ceci étant, même si la distinction entre *hard* et *soft power* ne recouvre pas pleinement la distinction entre puissance civile et puissance militaire, c'est malgré tout autour de cette dichotomie que le problème de la puissance européenne est posé depuis maintenant une trentaine d'années.

C'est à François Duchêne que l'on doit le concept de « puissance civile ». Son intuition s'est révélée juste. Pour lui –ses écrits datent du début des années 70- l'Union européenne influencera le jeu mondial mais l'influencera différemment. Cette différence, il la définissait par une capacité à domestiquer les rapports étatiques mondiaux à travers leur contractualisation, autrement dit à travers la mise en place de règles ou de normes de comportement international¹¹.

Cette thèse n'a naturellement jamais convaincu les « réalistes » européens qui, tels Hedghey Bull, n'imaginent pas de puissance européenne sans puissance militaire, soit parce qu'une « puissance normative » ne sera jamais crédible si elle ne dispose pas de la menace militaire (Therborn), soit parce que l'absence d'outil militaire crée un décalage inévitable entre les attentes (fortes) et les capacités concrètes (faibles)¹².

A ce courant « réaliste » s'oppose un courant « constructiviste » pour qui précisément, c'est la capacité de l'Europe à normer le système mondial qui fait à la fois sa force et sa différence, et que cet atout ne passe pas forcément par l'acquisition d'une puissance militaire.

¹⁰ Karen Smith, *European Foreign Policy in a changing world*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

¹¹ François Duchêne, « The European Community and the uncertainties of Interdependence » in M. Kohnstamm, et W. Hager (eds.), *A Nation Writ Large ? Foreign Policy Problems Before the European Community*, Mac Millan, Basingstoke, 1973.

¹² H. Bull, « Civil Power Europe : A contradiction in terms ? », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21 (2), 1982, pp. 149-164 ; G. Therborn, « Europe in the Twenty-First Century », in P. Gowan et P. Anderson (eds.), *The question of Europe*, Londres, Verso, 1997, pp. 357-384 et C. Hill, « The Capability-Expectations Gap or Conceptualizing Europe's International Role », *JCMS*, Vol. 31 (3), pp. 305-328.

Certains, comme Ian Manners, vont encore plus loin en estimant que la puissance militaire « érodera » la puissance normative de l'Europe car elle l'incitera à déployer sa force militaire pour la crédibiliser en privilégiant le court terme (la solution militaire) sur le long terme¹³. Cette hypothèse n'est peut-être pas pleinement convaincante mais elle n'est pas pour autant absurde. Il est des cas où l'absence de moyens d'action militaire conduit tout naturellement cet acteur à rechercher des solutions autres que militaires aux problèmes du monde. Si la Norvège a acquis sur la scène mondiale un avantage comparatif important dans le règlement pacifique des différends, c'est précisément parce que la non-possession d'un outil militaire la conduit naturellement à recherche des solutions alternatives. Au Proche-Orient, où l'Europe est réputée peu influente, ce sont les paramètres européens posés au Sommet de Venise de 1979 qui ont, par la force des choses, fini par s'imposer. L'idée de créer un Etat palestinien aux côtés d'un Etat juif a été portée –en dehors du monde arabe- par l'Europe avant de finir par être acceptée par les Etats-Unis eux-mêmes. Autrement dit, moins une puissance aurait de ressources militaires, plus elle penserait aux ressources alternatives et donc non militaires pour agir. Ce raisonnement tient à condition de n'être pas poussé trop loin. Un très grand nombre de pays membres de l'Union voient dans la non possession d'une force militaire une occasion de « sortir du monde » et non d'y rentrer d'une manière différente. C'est toute l'ambiguïté des positions scandinaves ou nord-européennes. Ils militent pour une « puissance européenne normative » mais ne perçoivent aucune contradiction entre cette préférence et un soutien au *hard power* américain qui assure leur sécurité militaire et celle du monde occidental en général.

Quoi qu'il en soit, un fait s'impose : l'acquisition par l'Europe d'un outil militaire ne règlera pas ipso facto le sens de sa puissance. D'une part parce que même les tenants d'une militarisation de la puissance européenne n'envisagent en aucun cas l'émergence d'une

¹³ «Normative Power Europe reconsidered», Oslo, octobre 2004, Cidel Workshop. Disponible sur www.arena.uio.no/cidel/workshopenlosecurity

puissance comparable à celle des Etats-Unis. D'autre part parce que les projections les plus réalistes voient au mieux dans l'Europe une puissance militaire capable d'intervenir à l'intérieur des ses frontières sans recours au soutien militaire des Etats-Unis. Autant dire que vis-à-vis du reste du monde, l'Europe restera pour encore très longtemps une puissance civile, c'est-à-dire une puissance normative.

Reste donc à définir le contenu de cette puissance normative et à en évaluer l'effectivité.

Qu'est-ce qu'une puissance normative ?

Une puissance normative est une puissance qui s'efforce de promouvoir à l'échelle mondiale des standards *régulateurs* et *prescriptifs* capables de générer de la stabilité et de la prévisibilité dans le jeu mondial. Elle consisterait à initier, former et filtrer des processus politiques mondiaux sans chercher ou pouvoir les imposer de manière unilatérale¹⁴. La puissance normative veut contenir l'anarchie internationale par la prolifération de normes qui auraient pour caractéristique essentielle d'avoir été collectivement discutées et adoptées et d'être par là même opposables à tous les acteurs du système mondial, indépendamment de leur position hiérarchique au sein de celui-ci. Dans cette définition, c'est le dernier point qui est fondamental. Car toute l'idée de gouvernance par les normes fonde sa légitimité sur le principe selon lequel une règle doit s'appliquer à tous –y compris aux plus forts- et que c'est ce principe qui est censé le rendre attractif aux moins puissants. C'est par exemple sur l'intérêt des pays en développement à s'impliquer davantage dans l'OMC que l'Union européenne a bâti sa stratégie vis-à-vis des pays du Sud¹⁵.

¹⁴ Richard Whitman, *From civilian power to superpower ? : the international identity of the European Union*, New York : St Martin's Press, 1998 Basingstoke : Macmillan, 1998.

¹⁵ Cf. Adrian Van den Hoven, « Assuming leadership in Multilateral Economics Institutions : the EU's development round : discourse and strategy », *West European Politics*, Vol. 27 (2), mars 2004, pp. 256-283.

La puissance normative ne cherche pas simplement à normer le système international car toutes les puissances sont soucieuses de développer à l'échelle mondiale une normativité capable de répondre à leurs intérêts. Le recours à la force est de ce point de vu une norme comportementale très forte. Ce qui caractérise la puissance normative de l'Europe, c'est sa volonté de faire transiter et reconnaître cette normativité par des instances du système international pour leur conférer une légitimité indéniable. Ainsi, aujourd'hui, l'Europe cherche à favoriser la création d'une Organisation Mondiale de l'Environnement dans le but de conférer aux questions d'environnement une légitimité qu'elles n'ont pas encore et de faire de celle-ci l'institution qui mettra en oeuvre des choix collectifs internationaux. Or, c'est précisément pour éviter d'être pris dans une nouvelle « nasse normative » que les Etats-Unis s'opposent à une telle initiative.

La littérature internationaliste, quand elle parle de normes, tend généralement à distinguer entre normes de comportement, normes constitutives et normes prescriptives¹⁶. Les premières sont censées discipliner les acteurs, les secondes créer de nouvelles catégories d'action ou d'acteurs, les troisièmes avancent des prescriptions. Dans la réalité, ces différentes dimensions se complètent assez naturellement. Préconiser une discipline collective en matière de lutte contre l'effet de serre (comportement) contribue à créer de nouvelles catégories d'actions ou d'acteurs (le marché des émissions de gaz à effet de serre) et à naturellement prescrire certains choix normatifs (planète propre). Ian Manners, qui est un des premiers à avoir parlé de l'Europe comme d'une puissance normative, explique cette préférence pour la norme comme le résultat d'une prédisposition institutionnelle¹⁷. Cette hypothèse est juste.

Mais il faut la pousser beaucoup plus loin.

L'Europe est par construction une puissance normative. Parce qu'elle n'est pas un Etat et

¹⁶ Sur une définition formalisée de la norme, cf. Martha Finnemore et Kathryn Sikkink, « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization*, (1998), pp. 887-917.

¹⁷ Ian Manners, « Normative Power Europe », art. cit. p. 250.

qu'elle doit tenir compte des Etats qui la compose, elle doit, pour exister, définir en permanence des normes qui permettront soit de discipliner les Etats réputés indisciplinés, soit de dévitaliser leurs prérogatives régaliennes sans les priver formellement de la symbolique étatique qui s'y rattache. Les Etats qui rejoignent l'Union européenne sont les premiers convaincus de l'importance de cette dimension puisqu'ils doivent ingérer par avance un acquis communautaire de 80 000 pages qui n'est rien d'autre qu'un gigantesque compendium normatif.

Quand elle crée l'UEM, l'Europe crée une norme comportementale destinée à rassurer l'Allemagne et à contraindre les autres Etats aux vertus d'une économie non inflationniste garantie par une monnaie forte. Quand, quelques années plus tard, on « découvre » que l'intégration monétaire passe également par une sorte de coordination budgétaire, on crée de nouveau une « norme comportementale » destinée à responsabiliser les Etats sans les dépouiller de leur souveraineté fiscale¹⁸.

L'Europe a donc structurellement tendance à « surnormer » son espace constitutif pour contourner la souveraineté des Etats. Il y a donc dans toute la dynamique européenne une relation étroite entre norme et souveraineté. La norme intervient comme une règle disciplinaire destinée à brider des Etats au comportement régalien jugé erratique.

Comment s'effectue alors la translation au niveau mondial de cette préférence pour la norme ?

D'une double façon : analogique et homothétique.

Analogique tout d'abord, parce que la norme est vue comme une réponse à l'anarchie¹⁹. Les Européens ont cherché à sortir de l'état de nature qui caractérisait leurs relations en mettant en place un réseau d'interdépendance croissant, lui-même construit par des normes légitimées à

¹⁸ Cf. Jean Pisany Ferry et Elie Cohen, « Les paradoxes de l'Europe puissance », *Esprit*, août-septembre 2002.

¹⁹ Pour la théorie des relations internationales, l'anarchie n'est pas le chaos ou le désordre mais l'absence de gouvernement mondial. Cf. sur la formalisation du concept, Joseph Grieco, « Anarchy and the limits of cooperation : a realist critique of the newest liberal institutionalism », *International Organization*, 42 (3) Été 1998, pp. 485-507.

leur tour par des institutions aussi fondamentales que la Cour de Justice Européenne. Au niveau mondial, l'Europe raisonne en des termes similaires. Elle identifie la mondialisation à l'interdépendance et voit dans la normativité internationale la meilleure garantie de cette interdépendance pacifique.

Dans cette hypothèse, le multilatéralisme est vu comme l'instrument essentiel de légitimation de la norme. Mais cette analogie n'explique pas tout. S'y ajoute une certaine homothétie entre les formes de la gouvernance européenne et les formes de la gouvernance mondiale. Dans la construction européenne, il existe une gradation dans la gouvernance, qui va des politiques communes -qui sont, pourrait-on dire, fédéralisées- à des politiques de coordination qui laissent intacte la souveraineté des Etats en passant par un stade intermédiaire qui est celui de l'harmonisation des politiques. Il y a en Europe des politiques communautaires, des politiques harmonisées et des politiques coordonnées. Toutes ces politiques sont très normées, mais le pouvoir de coercition qui y renvoie y est naturellement très différent. Un Etat peut difficilement se soustraire durablement aux règles du marché unique. Il peut, en revanche, facilement se défaire de normes de coordination de l'agenda de Lisbonne. A l'échelle mondiale, on retrouve cette gradation de la gouvernance. Il y a des biens publics mondiaux dont la gestion requiert des normes contraignantes et obligatoires pour les Etats (Protocole de Kyoto, Cour Pénale Internationale, reconnaissance des jugements de l'ORD à l'OMC), des normes harmonisées mais non uniformisées (politiques commerciales, propriété intellectuelle) et enfin des engagements publics en faveur de l'aide au développement, de lutte contre la pauvreté, de la réduction de la dette, etc. (Objectifs du Millenium). C'est la thèse d'une Europe comme laboratoire de la gouvernance mondiale²⁰.

²⁰ Cf. sur la conceptualisation de l'idée, Ben Rosamond et Knud Erik Jörgensen, « Europe : Regional Laboratory for a Global Polity », in M. Ougaard et R. Higgott (eds.), *Towards Global Polity*, Londres, Routledge, 2002 et Pascal Lamy, *Démocratie-Monde*, Paris, Le Seuil, 2004.

Pourquoi l'Europe préfère-t-elle la norme ?

La préférence européenne pour la norme et le caractère normatif de la puissance européenne a donc pour origine la manière dont l'Europe se fait et la manière dont elle voit le monde. Cet eurocentrisme tient aussi au fait que l'Europe répercute peut-être mieux, que les autres espaces politiques mondiaux, les préférences collectives de ses citoyens qui disposent de relais capables de contourner ou de dépasser les canaux classiques des Etats-nations²¹.

Il existe en effet quatre traits distinctifs de la construction européenne et du modèle social qui la fondent pour expliquer la capacité de l'opinion européenne à exprimer des préférences collectives fortes face à la globalisation des marchés et des biens publics²². Car, contrairement à une légende entretenue par des altermondialistes français, l'Europe est en réalité l'espace politique le plus demandeur de standards sociaux élevés dans la mondialisation.

- L'Europe dispose de fragments d'espace public dont un des plus importants est peut-être le Parlement européen. Il s'agit après tout du seul Parlement transnational existant à travers le monde et disposant de prérogatives limitées mais non marginales. C'est en tout cas au moins une chambre d'écho particulièrement réceptive aux intérêts non directement étatiques, qu'il s'agisse de groupes économiques, environnementaux ou culturels. Le Parlement européen joue le rôle de contrepoids au Conseil et donc au pouvoir des Etats, même si le déséquilibre des forces est réel entre les deux institutions.
- Le second facteur susceptible d'expliquer cette porosité entre préférences sociétales et politiques européennes tient au besoin qu'ont les institutions européennes –notamment la Commission- de trouver sans cesse des ressources de légitimation susceptibles d'atténuer ce que, par commodité de langage, on appelle le « déficit démocratique ».

²¹ Cf. Andrew Moravcsik, « Taking Preferences seriously: Liberal Theory of International politics », *International Organization*, Automne 1997.

²² Cf. Zaki Laïdi et Pascal Lamy, « La gouvernance mondiale ou comment donner sens à la globalisation » in *Gouvernance Mondiale*, rapport du Conseil d'Analyse Economique, 2003, p.

Ne tenant pas son pouvoir du « peuple européen », la Commission a besoin de démontrer concrètement qu'elle agit dans l'intérêt général et qu'elle est capable de le faire dans des domaines où la demande sociale de régulation par les normes est forte, comme la protection de l'environnement, la sécurité alimentaire ou le principe de précaution, etc.²³.

Or, dans tous ces domaines, l'imbrication entre gouvernance européenne et gouvernance mondiale est fondamentale. Dans les trois exemples que nous venons de citer, le respect de ces préférences sociales européennes est intimement lié à leur reconnaissance internationale, notamment à l'OMC. En effet, à partir du moment où ces préférences sociales interfèrent de plus en plus avec le commerce mondial, seule une reconnaissance internationale de ces préférences est en mesure de les garantir. Si les Européens souhaitent majoritairement ne pas avoir une alimentation à base d'OGM, ils doivent nécessairement obtenir que les raisons qui les incitent à les récuser soient justifiées et reconnues, sauf à s'exposer à des sanctions internationales²⁴. C'est la raison pour laquelle d'ailleurs, la priorité pour l'Europe n'est pas tant de savoir si elle peut exporter son modèle, comme on le dit trop souvent, que si elle est en mesure de faire reconnaître sa spécificité par le monde dans une économie mondialisée.

La troisième spécificité européenne réside dans le mode de financement de sa vie publique. Depuis maintenant une vingtaine d'années, la plupart, voire la quasi-totalité des Etats européens ont choisi la voie du financement public de la vie politique. Par ce fait, la dépendance des partis politiques vis-à-vis de leurs bailleurs de fonds économiques s'en trouve non pas supprimée mais amoindrie. Les Etats-Unis ont globalement suivi une évolution inverse. La dépendance de l'acteur politique central vis-à-vis des puissances de l'argent s'est

²³ «Les Européens sont à la pointe de la défense de préférences collectives non marchandes et sont donc par construction les plus grands demandeurs de gouvernance mondiale », Pascal Lamy, Après Doha. Les chemins de la gouvernance mondiale, Paris, *Cahiers d'En Temps Réel* (1). Février 2002, p. 34, disponible sur www.entempsreel.org.

²⁴ Cf. Cf. Marjoleine Hennis, New Transatlantic conflicts. American and European Food Policies Compared, European University Institute, RSC 20002/01, disponible sur www.webdb.e.it/FMP20

considérablement accrue. Elle se reflète très fortement dans les choix de la politique américaine et des priorités commerciales par exemple. De fait, l'Europe en tant qu'acteur international répercute davantage au niveau mondial les préoccupations sociétales de ses habitants que les Etats-Unis. Il est par ailleurs possible que les exigences sociétales européennes soient plus grandes dans certains domaines que les exigences sociétales américaines. Ainsi, on peut penser qu'en termes de développement durable, d'environnement, de protection sanitaire et alimentaire, l'aversion sociale au risque soit plus forte en Europe qu'aux Etats-Unis²⁵. Ce qui expliquerait pourquoi les positions politiques prises par l'Union européenne à l'OMC sur ces questions sont plus intransigeantes.

En réalité, il est remarquable de penser que la structure du pouvoir européen –où il n'y a pas d'Etat central faisant écran aux demandes sociétales- et la nature particulière des attentes sociétales en matière de protection de l'environnement et de santé alimentaire, se combinent pour faire de l'Europe l'acteur mondial le plus demandeur de normes mondiales dans ces domaines. Parce que l'Europe a connu des crises sanitaires graves, parce que l'exiguïté de son espace physique la rend plus sensible aux chocs environnementaux, parce qu'aussi, son système économique et social repose sur la valorisation du « travail cher », l'Europe s'efforce de défendre des standards très élevés en matière de santé alimentaire, d'environnement et de respect des normes sociales fondamentales.

Produit de sa propre histoire –récente- comme de la nature des priorités sociétales des ses habitants (la défense de l'environnement plutôt que la défense militaire de l'espace) la préférence pour la norme est également devenue pour l'Union européenne, ces dernières années, un symbole de son identité politique fragile. L'Union européenne se présente très clairement aux yeux du monde comme la puissance qui a ratifié le Protocole de Kyoto ou le Traité de Rome portant création d'une Cour Pénale Internationale.

²⁵ Voir, entre autres, David Vogel, « The Politics of Risk Regulation in Europe and the United States, *Yearbook of European Environmental Law*, vol. 3, 2003.

Elle veut ainsi apparaître comme le leader mondial de la défense des biens publics mondiaux. Elle cherche ainsi à se doter d'une identité narrative fondée sur le bien commun mondial (par opposition à l'intérêt national) sur la responsabilité collective (par opposition à la souveraineté nationale) sur des valeurs de long terme (le développement durable) plutôt que sur des intérêts à court terme. Le discours américain par exemple, ignore pratiquement tout du concept de développement durable²⁶. Il n'est pas exagéré de voir dans l'Europe le producteur d'une sorte de « patriotisme normatif », étendard d'une proto-citoyenneté mondiale destinée non pas à supplanter la citoyenneté nationale mais à la compléter.

Une puissance normative peut-elle être effective ?

Le cadre de la puissance normative étant posé, il reste naturellement à se poser la question du contenu et donc de l'effectivité de cette puissance.

Est-ce que la puissance normative est une forme de puissance capable de donner un contenu concret à la réalité du monde, ou est-ce qu'il s'agit plus prosaïquement d'une démarche, voire d'une posture, qui buterait sur les contraintes réalistes d'un monde dur où il y a peu de sanctions contre les Etats qui refuseraient la norme ? L'inspiration kantienne de l'Europe est-elle une philosophie capable de gagner le reste du monde, ou reste-t-elle une illusion à laquelle s'attacherait un ensemble riche et pacifié qui rêverait de protéger les consommateurs contre le bœuf aux hormones quand les trois quarts de l'humanité se débattent dans la survie, qui aspirerait à constitutionnaliser le principe de précaution quand les fléaux de la guerre et de la maladie ravageraient les masses humaines qui l'entourent, qui voudrait lutter contre le travail des enfants en Birmanie alors qu'elle-même recourait à des telles méthodes il y a bien moins d'un siècle ?

²⁶ Cf. Simon Lightfoot et Jon Burchell, « The EU and the World Summit on Sustainable Development : Normative Power Europe in Action ? », *JCMS*, 2005, vol. 43 (1), pp. 75-95.

L'Europe ne serait-elle pas ainsi doublement irréaliste ? Au regard de la géopolitique qui ne connaît que la force (critique américaine). Au regard de la sociologie d'un monde plus préoccupé par la survie physique que par le respect de la norme (critique des sociétés du Sud). Pour essayer de répondre à ces questions, il nous faut d'abord circonscrire le champ normatif mondial dans lequel s'exerce la puissance européenne.

Pour cela, on dispose d'un corpus de 40 textes (traités, protocoles, conventions) que les Nations Unies considèrent comme centraux pour la gouvernance mondiale²⁷. On pourra naturellement discuter de la pertinence de cette matrice de référence. Mais elle n'est pas totalement arbitraire.

²⁷ Il s'agit des 32 textes considérés par les Nations Unies comme constitutifs du corpus normatif de la gouvernance mondiale auquel nous avons rajouté les huit Conventions-cadres de l'OIT sur les normes sociales fondamentales.

LES PERFORMANCES NORMATIVES DES GRANDS ACTEURS MONDIAUX

	UE	USA	Japon	Brésil	Russie	Chine	Inde
Droits du Travail	7.8	2	6	7	8	3	4
1. Liberté d'association et protection du droit d'organisation de la convention	25	non	oui	non	oui	non	non
2. Droit d'organisation et négociations collectives	25	non	oui	oui	oui	non	non
3. Convention sur le travail forcé	24	non	oui	oui	oui	non	oui
4. Abolition du travail forcé	25	oui	non	oui	oui	non	oui
5. Egalité de Rémunération	25	non	oui	oui	oui	oui	oui
6. Convention concernant la Discrimination (Emploi et Profession)	24	non	non	oui	oui	non	oui
7. Convention sur l'âge minimum	23	Non	oui	oui	oui	oui	non
8. Convention sur les pires formes de travail des enfants	24	oui	oui	oui	oui	oui	non
Droits de l'Homme	9,7	4	4	5	5	4	3
1. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (New York, 16 décembre 1966)	25	Non ratifié	oui	oui	oui	oui	oui
2. Pacte international relatif aux droits civils et politiques (New York, 16 décembre 1966)	25	oui	oui	oui	oui	oui	oui
3. Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (New York, 16 décembre 1966)	24	non	non	non	oui	non	Non
4. Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (New York, 9 décembre 1948)	24	oui	non	oui	oui	oui	oui
5. Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (New York, 10 décembre 1984)	25	oui	oui	oui	oui	oui	SpasR
6. Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (New York, 18 décembre 2002)	3 + 10 non ratifié	non	non	Non ratifié	non	non	non
7. Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (New York, 18 décembre 1990)	non	non	non	non	non	non	non
8. Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés (New York, 25 mai 2000)	24 + 1 non ratifié	oui	oui	oui	Non ratifié	Non ratifié	Non ratifié
9. Protocole facultatif à la Convention relatives aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la	21 + 4 non ratifié	oui	oui	oui	non	Oui	

pornographie mettant en scène des enfants (New York, 25 mai 2000)							
	UE	USA	Japon	Brésil	Russie	Chine	Inde
Réfugiés	2	1	2	2	2	2	0
10. Convention relative au statut des réfugiés (Genève, 28 juillet 1951)	25	non	oui	oui	oui	Oui	non
11. Protocole relatif au statut des réfugiés (New York, 31 janvier 1967)	25	oui	oui	oui	oui	Oui	non
Questions pénales	3	0	0	2	1	1	0
12. Statut de Rome de la Cour pénale internationale (Rome, 17 juillet 1998)	24	Non ratifié	non	oui	Non ratifié	non	non
13. Accords sur les Privilèges et immunités de la Cour pénale internationale (New York, 9 septembre 2002)	10 + 14 non ratifié	non	non	Non ratifié	non	non	Non
14. Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé (New York, 9 décembre 1994)	25	Non ratifié	oui	oui	oui	Oui	non
Terrorisme	3	3	2	2	3	1	3
15. Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (New York, 15 décembre 1997)	24 + 1 non ratifié	oui	oui	oui	oui	Oui	oui
16. Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (New York, 9 décembre 1999)	25	oui	oui	Non ratifié	oui	Non ratifié	oui
17. Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (New York, 13 avril 2005)	25	oui	non	oui	oui	non	oui
Criminalité organisée et corruption	4	0	0	3	3	1	0
18. Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (New York, 15 novembre 2000)	25	Non ratifié	Non ratifié	oui	oui	Oui	Non ratifié
19. Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (New York, 15 novembre 2000)	25	Non ratifié	Non ratifié	oui	oui	non	Non ratifié
20. Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (New York, 15 novembre 2000)	18 + 6 non ratifié	Non ratifié	Non ratifié	oui	oui	non	Non ratifié
21. Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des		non	Non ratifié	Non ratifié	non	Non ratifié	Non ratifié

Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (New York, 31 mai 2001)							
22. Convention des Nations Unies contre la corruption (New York, 31 octobre 2003)	24 non ratifié	Non ratifié	Non ratifié	Non ratifié	Non ratifié	Non ratifié	non
	UE	USA	Japon	Brésil	Russie	Chine	Inde
Environnement	3,56	0	4	4	1	2	2
23. Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Kyoto, 11 décembre 1997)	23	Non ratifié	oui	oui	oui	Oui	oui
24. Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international (Rotterdam, 10 septembre 1998)	25	Non ratifié	oui	oui	non	Non ratifié	non
25. Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (Stockholm, 22 mai 2001)	22 + 3 non ratifié	Non ratifié	oui	oui	Non ratifié	oui	Non ratifié
26. Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatifs à la Convention sur la diversité biologique (Montréal, 29 janvier 2000)	19	non	oui	oui	non	SpasR	oui
Droit de la mer	2	1	1	1	2	1	2
27. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Montego Bay, 10 décembre 1982) ; Accord relatif à l'application de la Partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 (New York, 28 juillet 1994)	25	non	oui	Non ratifié	oui	oui	oui
28. Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants et des stocks de poissons grands migrateurs (New York, 4 août 1995)	25	oui	Non ratifié	oui	oui	Non ratifié	oui
Désarmement	2	0	2	2	1	0	0
29. Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (New York, 10 septembre 1996)	25	Non ratifié	oui	oui	oui	Non ratifié	non
30. Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines	25	Non	oui	oui	non	non	non

antipersonnel et sur leur destruction (Oslo, 18 septembre 1997)							
Santé	1	0	1	0	0	0	1
31. Convention-cadre de l’OMS pour la lutte antitabac (Genève, 21 mai 2003)	25	Non ratifié	oui	Non ratifié	non	Non ratifié	oui
Droits des Traités	1	0	1	0	1	1	1
32. Convention de Vienne sur le droit des traités (Vienne, 23 mai 1969)	24	Non ratifié	oui	Non ratifié	oui	oui	oui
TOTAL	38	11	23	28	27	16	16

Source : Nations Unies, Collection des Traités et Organisation Internationale du Travail, Ratifications des Conventions fondamentales de l’OIT

Les additions ne prennent en compte que les textes ratifiés. Le tableau indique néanmoins les cas où des textes ont été signés mais non ratifiés. Dans le cadre des ratifications européennes, les chiffres ont été parfois arrondis car ils renvoient à une moyenne entre les 25 Etats membre qui ne tombe pas forcément justes.

A partir de l’examen de ce corpus, on peut faire trois remarques. La première est qu’il existe indéniablement une dynamique normative intra-européenne forte qui fait que dans la quasi-totalité des cas, la ratification par l’Europe de ces textes est massive. La seconde est que la propension collective des Européens à ratifier ces textes est bien plus forte que celle des autres Etats dominants du système mondial. La troisième est que l’écart entre l’Europe et le reste du monde s’accroît au fur et à mesure que l’on touche à des secteurs sensibles mettant fortement en cause la souveraineté des Etats. L’Europe se retrouve seule avec le Brésil à avoir ratifié le traité portant création de la CPI alors que les Etats-Unis, la Chine, l’Inde et la Russie ne l’ont soit pas signé, soit pas ratifié. Et si pour le Protocole de Kyoto, les Etats-Unis sont isolés, c’est parce que le traité ne comporte pas d’engagements pour la Chine, l’Inde et le Brésil. Mais globalement, c’est entre les Etats-Unis et l’Europe que l’écart normatif est le plus sensible. Sur les 40 documents mentionnés, les Etats-Unis n’en ont ratifié que onze tandis que l’Europe en a ratifié trente-cinq. Certes, cet écart doit être relativisé par plusieurs facteurs dont celui de l’effectivité. Les Etats-Unis peuvent appliquer les textes qu’ils n’ont pas ratifiés par «juridisme»²⁸. Mais cette

²⁸ David Sloss, « International Agreements and the Political Safeguards of Federalism », Stanford Law Review, 55, mai 2003, pp. 1984-1985.

interprétation n'est pas la seule. Il y a aujourd'hui aux Etats-Unis une réaction de fond contre un empiètement jugé excessif du droit international sur le droit américain et cette inquiétude est politiquement amplifiée par un courant souverainiste pour qui la gouvernance mondiale est la marque d'un projet porté par l'Europe et attentatoire à la souveraineté des Etats et, naturellement, des Etats-Unis²⁹. De ce point de vue, la guerre en Irak n'a fait que révéler et magnifier un écart politique réel renvoyant ainsi à deux visions du monde. L'une qui veut créer des règles internationales dans l'ensemble du système mondial, y compris dans celui de la sécurité et du recours à la force. L'autre qui ne rejette pas les règles en soi mais qui fait un tri méthodique entre normes d'organisation des marchés –qui devraient reposer le plus largement possible sur l'auto-régulation-, les normes de la concurrence –qui devraient être le privilège de l'OMC-, les normes sociales et environnementales qui devraient relever davantage des codes de bonne conduite, qui des institutions multilatérales ; enfin les normes de sécurité et de défense qui reposeraient sur des arrangements politiques ad hoc. Certes, face à la concurrence des pays à bas salaires ou des produits polluants, les Etats-Unis sont, en tant que pays riche avancé, amenés à défendre des positions proches de celles des Européens. Et c'est une des raisons pour lesquelles l'Administration Bush a été, par rapport à l'OMC, assez clairement multilatéraliste, y compris quand il s'est agi de remettre en cause certaines pratiques américaines comme celles des niches fiscales accordées aux entreprises américaines investissant à l'étranger³⁰. Mais parce qu'ils restent un Etat aux intérêts globaux multiples et forcément changeants, les Etats-Unis ne veulent guère d'une normativité excessive qui les

²⁹ Jeremy Rabkin, « Is EU Policy Eroding the Sovereignty of Non-member State », *Chicago Journal of International Law* (automne 2000), p. 273. Pour une synthèse des débats américains sur le rapport entre droit interne et droit international dans le contexte actuel de la politique américaine, cf. Andrea Bianchi, « International Law and US Courts : the myth of Lohengrin revisited », *European Journal of International Law*, 2004, vol. 15, pp. 751-781

L'article qui a déclenché une vaste polémique sur le sujet et dont on vu qu'il avait eu des prolongements politiques indirects est celui de Bradley et Goldsmith, « Customary International Law as Federal Common Law : A critique of the modern position », *Harvard Law Review* (1997), 815 et Philipps Sands, *Lawless World. America and the making and the breaking of global rules*, Penguin, 2005.

³⁰ *Financial Times*, 7 juin 2005

lierait trop. D'autant qu'en cas de crise grave ou de tension appelant la création de nouvelles normes, les ressources du *hard power* peuvent ici se révéler plus efficaces.

Face à la concurrence chinoise, et demain indienne, notamment en matière de bas salaires, les Etats-Unis croient plus crédible de négocier avec la Chine et l'Inde pour les inciter à l'auto-limitation, car ces deux pays sont pris dans une logique de négociation globale avec les Etats-Unis, que d'essayer de les faire adhérer aux conventions cadres de l'OIT que les Etats-Unis n'ont d'ailleurs que marginalement ratifiées. Certes, l'Europe peut en certaines occasions se prêter à ce jeu très classique. Elle a aussi mis en balance l'adhésion de la Russie à l'OMC avec sa ratification du protocole de Kyoto. Mais ces occasions ne sont pas si fréquentes.

D'où cette question essentielle : l'Europe pourra-t-elle rester une puissance kantienne dans un monde qui ne le serait guère ? Il existe à cette interrogation deux réponses extrêmes et une réponse intermédiaire.

La première réponse consiste à penser, comme le fait Mark Leonard, que l'Europe serait une puissance transformatrice (une autre manière de parler de puissance normative) qui, par la généralisation et la prolifération de la norme, transformerait graduellement le monde. Cette transformation dont les critères de Copenhague seraient l'expression emblématique, produirait des effets à long terme peu spectaculaires mais effectifs.

La puissance européenne serait ainsi en train de transformer la Turquie en pays démocratique, potentiellement capable de rejoindre l'Union, tandis que les Etats-Unis se trouveraient en Irak dans une position plus délicate, plus inconfortable et surtout sans garantie de succès³¹. Factuellement fondée, cette interprétation irénique du rôle de l'Europe bute sur une contrainte essentielle : l'extension de la logique normative dont parle Leonard ne fait sens que pour les pays candidats à l'Union. Or, sauf à imaginer l'Europe sur le modèle d'une République universelle dont l'ambition ultime serait d'agrèger le reste du monde à son projet, l'Europe

³¹ Mark Leonard, «Europe's Transformative Power », *CER Bulletin* (40), février-mars 2005. (Disponible sur web : cer.org.uk/articles/).

n'arrive à « transformer » que les pays qui sont censés la rejoindre. La capacité de l'Europe à transformer sa périphérie communautaire s'est révélée au mieux très modeste et au pire inconsistante. La conditionnalité politique dont l'Europe a fait son étendard (les critères de Copenhague) n'a fait preuve de son efficacité que dans les pays candidats, c'est-à-dire ceux qui étaient disposés à s'y plier pour rejoindre l'Union³². Dans tous les autres, et notamment arabes de la Méditerranée, la capacité de l'Europe à peser sur la transformation politique des régimes arabes, s'est révélée à peu près nulle³³. Même dans les pays où l'influence européenne, à travers la France, est réelle, l'Europe n'apparaît jamais comme une sorte de recours face à l'autoritarisme. La référence à l'Europe n'est valorisée que dans les contextes flattant l'ego national ou le nationalisme arabe (Irak, Palestine). Ainsi, l'Europe ne parviendrait à transformer que les pays qui seraient disposés ou prédisposés à se transformer. Ailleurs, les logiques de partenariat opposées aux théories américaines du « *regime change* » n'ont guère réussi car elles n'ont jamais attaqué de front les obstacles politiques qui bloquaient le réformisme. Que peut bien signifier la socialisation de la magistrature syrienne aux règles et principes de l'Etat de droit si le verrouillage politique empêche toute possibilité de le mettre en œuvre ? On peut naturellement parier sur les effets bénéfiques ou à long terme d'une telle démarche. Mais on peut simultanément y voir un moyen pour des régimes foncièrement antidémocratiques de prolonger leur survie en donnant à leurs bailleurs de fond des gages peu tangibles³⁴. C'est d'ailleurs dans le domaine de la conditionnalité politique que la puissance normative relève sa plus grande faiblesse. C'est un domaine où la normativité fait sens et que l'Europe revendique d'ailleurs très clairement à travers les critères de Copenhague. Mais c'est aussi celui où la résistance politique des Etats est la plus forte, ce qui

³² Cf. James Hugues et Gwendolyn Sasse, « Monitoring the Monitors : EU enlargement conditionality and Minority Protection in the CEEC 's » www.ecmi.de/jemie/download/Focus1-2003_Hughes_Sasse.pdf

³³ Cf. Stefania Panebianco, « The constraints to EU action as a 'norm exporter' in the Mediterranean », art.non publié, juillet 2004, disponible sur : www.democracyagenda.org.

³⁴ Cf. sur une critique sévère de la pratique européenne de la conditionnalité, Richard Youngs, « Democracy as product vs democracy as process », Juillet 2004 (www.democracyagenda.org).

peut légitimement conduire à se demander si la normativité à l'européenne ne révélerait son efficacité –et du même coup son utilité- que dans des contextes où les enjeux politiques de ces normes seraient non « sensibles ».

La seconde réponse, à l'opposé de la première, consisterait à penser que la puissance normative serait une illusion dans un monde où, contrairement à certaines légendes, les Etats feraient un retour spectaculaire. Face à la Chine, l'Inde, la Russie ou le Brésil, l'Europe serait au fond la seule grande puissance non étatique du monde. Certes, celle-ci pourrait imaginer, comme le pense la France, que l'émergence de nouvelles puissances équilibrerait la puissance américaine et contraindrait celle-ci à rentrer ou re-rentrer dans un jeu multilatéral dont elle cherche à s'extraire.

Même si elle ne saurait être totalement exclue, cette hypothèse n'est pas forcément la plus probable. Car on peut très bien imaginer que ces puissances émergentes utilisent le multilatéralisme non comme l'apprentissage d'une gouvernance collective passant par la généralisation des normes, mais comme une posture destinée à obtenir une reconnaissance politique de la part des Etats-Unis. Au demeurant, c'est très souvent une critique qui a été faite à la politique française dont le souci premier serait de se faire reconnaître comme l'interlocuteur privilégié des Etats-Unis, quitte à s'appuyer dans la réalisation de cet objectif, sur les institutions multilatérales. Autrement dit, le multilatéralisme refléterait moins un projet qu'une position d'attente avant reconnaissance par les Etats-Unis de leur puissance. Une fois celle-ci obtenue, ces Etats exprimeraient une préférence nette pour le maquignonnage géopolitique –jugé plus valorisant- que la gouvernance par les normes, qui les banaliserait. Cette interprétation n'est pas la plus improbable quand on sait à quel point le norme a, de manière générale, un statut fragile. On le voit très bien en Europe, où la rébellion contre Bruxelles ne revêt plus un caractère anecdotique. On l'imagine encore plus volontiers dans le reste du monde où cette socialisation est bien plus fragile. Tout porte à penser que des Etats

comme la Russie, la Chine ou l'Inde sont avant tout soucieux d'acquérir un statut mondial. Si l'acquisition de celui-ci passe par une adhésion par les normes, ils rejoindront alors l'Europe et le Japon. En revanche, chaque fois que cette ascension sera freinée par une logique de gouvernance mondiale, ils s'en éloigneront.

Conclusions provisoires

Quelles conclusions prescriptives peut-on alors tirer pour l'Europe ?

La première possibilité qui s'offre à elle serait celle que l'on pourrait appeler le « mimétisme de la puissance ». Il consisterait à s'imaginer comme une véritable grande puissance, capable de penser large, mais apportant des solutions moins « brutales » aux problèmes du monde que ne le feraient les Etats-Unis. C'est un peu la lecture que l'on peut faire du document Solana. L'Europe accepterait l'agenda stratégique mondial américain mais se proposerait de lui instiller les ressources du *soft power* européen³⁵. La démarche européenne vis-à-vis de l'Iran semble inspirée de cette démarche. Mais ce positionnement est-il suffisant ? Probablement pas. D'une part parce que l'on ne voit dans le document Solana aucune véritable énonciation originale du monde. Ensuite, et surtout, parce qu'il laisse scrupuleusement de côté toutes les questions relatives à la gouvernance mondiale qui constituent la véritable marge politique de l'Europe. Il est donc assez curieux que le regard stratégique porté sur le monde par le rapport Solana s'en tienne au champ très classique de la sécurité –mettant ainsi en évidence les lacunes de l'Europe- alors qu'une approche plus compréhensive de la sécurité, incluant les insécurités sociétales (environnement, santé, modèle social) aurait mieux rendu compte de la vision européenne du monde, même avec ses limites et ses contradictions. Naturellement, le

³⁵ Javier Solana, *Une Europe sûre dans un monde meilleur*. Stratégie européenne de sécurité, décembre 2003. disponible sur www.iss.eu.org/solana/

dit document reconnaît la réalité de ses « dangers sociétaux » et l'impossibilité de les régler par le seul recours à la force. Mais le raisonnement est sur ce plan purement descriptif. Mais peut-être faut-il voir dans cette ablation entre « problèmes stratégiques » et « problèmes sociétaux mondiaux » un avatar du partage des rôles stricts entre un responsable interétatique des affaires étrangères et une Commission aux responsabilités transversales mais circonscrites aux « affaires civiles ».

Quoi qu'il en soit, l'identité politique mondiale de l'Europe présentera pour encore longtemps cinq traits distinctifs, constitutifs de sa puissance immature.

- le premier repose sur le refus par l'Europe d'une quelconque suprématie sur le reste du monde, alors que cette idée est centrale dans le projet américain. On a beaucoup parlé, pendant la guerre en Irak, de l'opposition entre l'Europe kantienne et l'Amérique hobbesienne. Mais en réalité, si la filiation kantienne de l'Europe est indéniable, la filiation de l'Amérique est à rechercher non du côté de Hobbes, mais de celui de Carl Schmitt³⁶. L'identité stratégique américaine reste fondée sur la discrimination entre l'ami et l'ennemi. Il faut avoir un ennemi pour donner sens à son action, estiment les Américains, alors que, bien évidemment, cette idée est totalement inacceptable pour les Européens. Le cœur de l'opposition entre gouvernance par les normes et souveraineté réside bien là. Mieux vaut, pour l'Europe, assumer cette différence que vouloir la réduire ou encore plus la nier.
- Le second trait de l'identité européenne repose sur le fait que son nombrilisme sera toujours plus fort par le fait qu'elle n'est pas un Etat. Cela altèrera indéniablement sa réactivité politique, sauf dans les domaines communautarisés de son action. Il y a sur ce plan une indéniable corrélation entre efficacité, réactivité et communautarisation.

³⁶ Carl Schmitt, *La Notion de Politique*, Paris, Flammarion, 1992 « Champs ».

- Vis-à-vis du reste du monde, la puissance européenne apparaît toujours comme à la fois plus attirante et moins crédible. Plus attirante parce qu'elle ne fait pas peur (elle a épuisé son besoin d'Empire), mais moins crédible parce qu'elle ne fait pas assez peur. L'Europe participe de fait à une dépoliarisation du conflit des civilisations puisque même en Iran et au Pakistan et plus encore en Palestine, on entend très souvent le « mort à l'Amérique » mais beaucoup moins rarement « mort à l'Occident ». Seule la rhétorique des groupes armés islamistes procède délibérément à cette « confusion » en usant du registre des « croisés ».
- L'Europe conservera toujours un avantage comparatif décisif chaque fois que le partage de souveraineté apparaîtra plus avantageux que le repli sur la souveraineté nationale. En cela, la capacité de l'Europe à inspirer d'autres processus de régionalisation ne saurait être sous-estimée. A l'échelle mondiale, cette attirance pour le projet européen sera par définition cyclique. Dans les cycles politiques mondiaux, il y a des phases multilatéralistes et des phases souverainistes. Dans les années 90, la phase multilatéraliste semblait en progression. Dans les années 2000 et surtout depuis le 11 septembre 2001, c'est le versant souverainiste qui semble reprendre le dessus, y compris d'ailleurs à l'intérieur de l'Europe. C'est d'ailleurs ce risque qui paraît à terme le plus important car l'eurosepticisme se nourrit aujourd'hui beaucoup plus de la production normative de l'Europe, censée vouloir tout harmoniser et calibrer, sans tenir compte des histoires et traditions nationales particulières. La peur de la bureaucratie bruxelloise que l'on croyait circonscrite à la Grande-Bretagne s'est révélée très forte aux Pays-Bas lors du dernier référendum. Or, à tort ou à raison, c'est au travers de la production normative bruxelloise que la menace identitaire est ressentie³⁷.

³⁷ Cf. Arjen Nijeboer, « The First Dutch Referendum », Pre-Ballot Assesment, May 2005 (Initiative and Referendum Institute Europe) art. non publié.

- Reste un dernier trait, qui a suscité bien des controverses et qui semble pour le moment insoluble : celui du rapport à l'Amérique. Sur cette question, beaucoup de choses ont été dites, sauf l'essentiel : pour exister, l'Europe a besoin de construire sa différence. Et pour ce faire, elle a besoin de la construire par rapport à l'ensemble dont elle est sur le fond la plus proche : les Etats-Unis. C'est toujours avec celui dont on est le plus proche qu'on a besoin de marquer sa différence et avec lequel on a le plus de mal à le faire. L'Europe et les Etats-Unis n'ont pas entre eux de différences radicales ni de conflits insurmontables. Raisonner en ces termes déferait les logiques de l'Histoire et les dynamiques de l'intérêt. Simultanément ne pas voir que la nécessité de se distancier des Etats-Unis est consubstantiel à l'émergence politique de l'Europe, c'est oublier de voir que même les logiques de la géopolitique restent soumises aux impératifs de la différence identitaire.