

L'Europe parie sur la norme plutôt que sur la force

Zaki Laïdi

▶ **To cite this version:**

Zaki Laïdi. L'Europe parie sur la norme plutôt que sur la force. Etudes, 2006, 4041, pp.1-10. hal-00973085

HAL Id: hal-00973085

https://sciencespo.hal.science/hal-00973085

Submitted on 3 Apr 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Etvdes, 4041, janvier 2006

L'EUROPE PARIE SUR LA NORME PLUTOT QUE SUR LA FORCE

Entretien avec Zaki Laidi
CERI / CNRS

- *Dans votre dernier ouvrage[1], vous écrivez que l'Europe ne sera jamais une grande puissance. Pourquoi?*

Il faut s'entendre sur le terme de grande puissance. Pour moi, grande puissance signifie grande puissance civile et militaire, comparable à ce qu'est, *grosso modo,* la puissance américaine d'aujourd'hui et la puissance chinoise de demain. Or, cette possibilité me parait très faible pour des raisons structurelles. La première est que l'Europe n'est pas un Etat, mais une fédération d'Etats-nations. Cela signifie donc aussi que l'Europe ne renvoie pas à l'existence d'un peuple européen. Or, tant qu'il n'y aura pas de peuple européen, il n'y aura pas d'Etat européen. Et tant qu'il n'y aura pas de peuple européen, il ne pourra pas y avoir de représentation commune du monde et de ses enjeux.

Une autre raison, liée à la première, tient au fait que les Européens ne se considèrent pas comme les garants ultimes de leur sécurité. Or, avec le Japon, nous sommes les seuls dans cette situation. Les Américains, les Chinois, les Indiens, les Russes ou les Brésiliens se considèrent comme les garants ultimes de leur sécurité.

[1] *La Norme sans la force: l'énigme de la puissance européenne,* Sciences Po éd., 2005. Voir, *Etvdes,* décembre 2005, p. 711.

On parle beaucoup de forces européennes, on magnifie les missions de Petersberg[2], on disserte à longueur de temps sur le déploiement des forces en Afrique. Tout cela n'est naturellement pas négligeable, mais ne doit pas nous faire oublier l'essentiel : la plupart des peuples européens considèrent que la défense ultime de leur territoire ne leur incombe pas, mais incombe à l'OTAN et, en fait, aux Américains. Or, non seulement cette perception ne s'est pas modifiée, mais elle s'est renforcée avec l'élargissement de l'Europe. Pour des Baltes ou des Polonais, la sécurité revient aux Américains. L'Union européenne a son importance, mais sa fonctionnalité est économique et certainement pas militaire. On peut imaginer que les choses changent avec le temps. Ce n'est pas impossible. Mais il faut vraiment être Français pour croire que l'Europe-puissance est une idée qui va de soi ou qui fait son chemin. Tant que les Européens ne se considéreront pas comme les garants ultimes de leur sécurité, la référence à l'Europe-puissance restera incantatoire. Toute la question est de savoir si dans le monde de demain - où la Chine, l'Inde et la Russie se pensent comme les garantes ultimes de leur sécurité - cette attitude sera tenable. Aujourd'hui, à l'échelle mondiale, seuls l'Europe et le Japon sont dans cette situation.

- *Malgré tout, la crise irakienne n'a-t-elle pas montré la capacité de certains Etats européens à se défaire de la tutelle américaine?*

C'est exact. Le fait le plus spectaculaire dans l'affaire irakienne ne réside pas dans le positionnement français, mais bien dans l'émancipation allemande. Cela étant, on voit qu'il ne suffit pas de s'opposer aux Américains pour définir une politique européenne. La France et l'Allemagne n'ont pas réussi à entrainer beaucoup de pays derrière eux ; sur ce plan, ce fut un échec. Par ailleurs, pensez-vous que cette crise ait incité les Allemands à consacrer plus d'importance aux questions militaires, à consentir un effort plus substantiel en matière de défense? Certainement pas. Dans leur majorité, les Allemands

[2] En 1992, le Conseil de l'UEO prit une décision historique à Petersberg en définissant la portée des opérations de gestion de crise auxquelles les gouvernements souhaitaient apporter une réponse. Il s'agissait de missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, de missions de maintien de la paix et de missions de forces de combat pour la gestion des crises, connues sous l'appellation « missions de Petersberg ».

considèrent que plus ils s'éloigneront des problèmes militaires, mieux ils se porteront... Je ne juge pas, je constate.

Enfin, il y a un troisième facteur, de nature historique, sur lequel on ne peut faire l'impasse: l'Europe s'est créée contre la guerre et contre la force. Le projet européen s'est construit autour de l'idée qu'il fallait sublimer la guerre. Naturellement, on peut estimer que le monde a changé et que les Européens changent avec lui. Mais je n'en suis pas aussi sûr. D'une certaine façon, le point commun qui lie les Européens, c'est la réticence à user de la force et la tendance à promouvoir la norme. Cela n'est pas contradictoire avec le développement d'une force militaire. Au demeurant, ces quinze dernières années montrent que le recours à la force n'a fondamentalement réglé aucun problème. C'est pourquoi ceux qui raillent la naïveté européenne et méprisent sa préférence pour la norme n'ont pas forcément raison. Après tout, le grand événement stratégique de la fin du XX^{e} siècle aura été l'effondrement du communisme. Or, cet effondrement n'a pas été produit par une guerre de conquête, mais par une implosion du système. Souvenons-nous du débat autour des Accords d'Helsinki et de sa fameuse troisième corbeille consacrée aux droits de l'Homme. On parlait de marché de dupes entre l'Est et l'Ouest. Ce fut effectivement un marché de dupes, mais pas dans le sens que l'on pensait. Les idées se sont révélées plus fortes que les fusées. C'est cet exemple historique qui me conduit à juger incompréhensibles les visions purement réalistes du monde.

Ce n'est pas la possession d'un outil militaire qui fera mécaniquement de l'Europe une grande puissance. C'est la finalité donnée à la puissance qui donne sens à la puissance militaire. Je m'étonne, d'ailleurs, que cette évidence ne soit pas reconnue et que l'on continue à se demander comment bâtir une force militaire européenne pour faire de celle-ci une grande puissance.

- Si la puissance européenne ne repose que sur la norme, comme vous le dites, n'est-elle pas condamnée à jouer les utilités?

Tout dépend de l'idée que l'on se fait du système mondial, du regard que l’on porte

sur sa structure et ses enjeux. Si vous voyez le monde en termes « réalistes », c'est-à-dire si vous pensez que ce qui compte, c'est la force des Etats, leurs intérêts, et que les valeurs, les idées, les mouvements d'opinion ne comptent pas, vous serez conduit à penser que l'Europe ne pèse pas. Mais si, en revanche, vous estimez que les problèmes du monde ne sont jamais réglés par la seule force, alors vous êtes amené à penser que l'Europe a ses chances. Ni la pauvreté, ni l'environnement ne peuvent être réglés par la force. La démocratie non plus, même si, sur ce point, les choses sont complexes. Sans pression extérieure, les régimes ne bougent pas. Mais la seule pression extérieure ne suffit pas. Cela est vrai depuis la conquête de l'Egypte jusqu'à celle de l'Irak.

La question est donc celle-ci : allons-nous vers un monde organisé et régulé par des normes - ce qui est le projet européen - ou bien assistons-nous au retour de la *Realpolitik,* avec la montée en puissance de la Chine, de l'Inde et de la Russie? C'est là une vraie question. Les Européens font le par¡ que la norme généralisée peut gouverner le monde. C'est à la fois leur souhait et leur intérêt. Maintenant, je ne suis pas sûr que les autres grands Etats partagent cette vision du monde. C'est la d'ailleurs que réside toute l'ambigüité du discours français sur le « monde multipolaire ». En France, on pense qu'un monde multipolaire est automatiquement un monde multilatéral organisé autour de règles strictes. Mais cette définition n'est pas admise par tous. Je ne suis pas du tout certain que les Chinois voient les choses sous cet angle. Pour eux, ce qui compte, c'est de se faire reconnaitre par les Américains ; le reste leur importe peu. Ce qu'ils veulent, c'est entrer dans la cour des très grands, non pour faire prévaloir les normes, mais pour défendre leurs intérêts.

Or, ce qu'il faut voir, c'est que les Européens n'ont pas de carte de rechange. Leur modèle politique, c'est la « gouvernance par les normes ». Ils ne pensent pas du jour au lendemain se retourner et dire: « Ce schéma ne marche pas; faisons, comme les autres, de la *Realpolitik.* » L'Europe ne peut pas changer de position car, encore une fois, elle n'est pas un Etat. L'Europe ne peut revenir à la *Realpolitik* que si ses différents membres décident de faire bande à part. Collectivement, ils n'ont pas le choix des armes. Ils ne peuvent que chercher

à convaincre les autres d'entrer dans un jeu contraignant de règles valables pour tous, y compris les plus puissants.

- *Mais, précisément, la guerre en Irak n'a-t-elle pas prouvé l'échec de cette démarche?*

Si, naturellement. Les Européens étaient divisés, et ceux qui avaient des positions communes n'ont pas réussi à créer une véritable dynamique européenne. Cela étant, la suite des événements a montré que la démarche américaine n'était pas forcément la meilleure, et que la manière d'exporter la démocratie par la force reste très problématique s'il n'y a pas, localement, de forces pour la porter. Certes, je ne suis pas sûr que les Européens aient sur ces questions des idées originales. Mais la démarche américaine est restée pour le moment infructueuse. Après les premières élections, on a pu croire que la tendance pouvait s'inverser. Depuis, cet optimisme a été singulièrement révisé à la baisse. Par ailleurs, la crise syrienne - et le consensus qu'elle a entrainé sur le plan international - montre que l'ONU reste une institution au pouvoir légitimant non négligeable. Personne ne conteste le fait que l'injonction faite à Damas de coopérer avec l'ONU pour élucider les conditions de l'assassinat de M. Hariri soit justifiée, car elle fait consensus... y compris dans les pays arabes.

L'ambassadeur américain aux Nations Unies, M. Bolton, qui est le théoricien de la politique la plus anti-onusienne des Etats-Unis depuis cinquante ans, est ravi de voir l'ONU se saisir des questions iranienne et syrienne que les Etats-Unis ne peuvent plus régler seuls.

Il est évident que l'unilatéralisme américain a atteint ses limites et que les jugements hâtifs prononcés sur la disparition du multilatéralisme étaient excessifs. La vie internationale obéit à des logiques de balancier.

- *Ce retour du balancier favorise-t-il donc l'Europe?*

D'une certaine façon, oui, car il lui permet de revenir dans le jeu et de souligner que le multilatéralisme peut produire des résultats. Cela étant, l'Europe est

aujourd'hui trop absorbée par ses problèmes internes pour tirer le moindre profit politique de cette situation.

Cette introversion doit beaucoup à l'absence de toute vision stratégique sur son avenir, à la difficulté des systèmes nationaux à s'adapter aux contraintes de la mondialisation, à la tendance à renationaliser les choix, à la tentation de vivre l'Europe comme une contrainte plutôt que comme une occasion.

Le seul domaine où l'Europe dispose d'une réelle visibilité politique, c'est à l'OMC. Mais, par malchance, c'est elle qui, à tort, est jugée responsable des blocages de la négociation du cycle de Doha[3] en raison du soutien qu'elle apporte à son agriculture.

- *Vous montrez dans votre livre que l'attachement des Européens à la norme se traduit par une adhésion plus stricte aux règles multilatérales, et que, en cela, ils se différencient des autres grands pays. Cette différence est-elle culturelle?*

Non, cela n'a rien de culturel. La préférence pour la norme est consubstantielle au projet européen en ce que celui-ci veut dépasser la représentation d'un monde où les Etats n'auraient que des intérêts conflictuels et où seul le jeu des Etats serait à prendre en compte. L'Europe dit que, dans un monde plus interdépendant, la régulation doit être fondée sur des normes, et non plus seulement sur des arrangements politiques entre Etats.

Si vous voulez régler le problème du changement climatique, vous avez besoin de partir de l'idée qu'il existe un bien public mondial qui se nomme l'environnement, et que sa préservation requiert le dépassement de la stricte régulation interétatique. Les Européens estiment que la mondialisation impose par nature un plus grand partage de la souveraineté entre Etats et que, dans ce domaine, elle n'est pas dénuée d'atouts. Après tout, qu'est-ce que

[3] La quatrième Conférence ministérielle de l'OMC a en lieu á Doha, au Qatar, du 9 au 14 novembre 2001; 121 gouvernements avaient alors présenté un grand nombre de propositions de négociation. Ces négociations se sont poursuivies dans le cadre du mandat énoncé dans la Déclaration de Doha, qui fixe une série de dates-butoirs. La quasi-totalité des négociations relatives á l'agriculture devait aboutir au plus tard le 1er janvier 2005. L'objectif officieux est désormais la fin de 2006.

l'Union européenne, sinon un système politique fondé sur le partage de la souveraineté ? Cette idée a été très forte, et même dominante, dans toute la décennie quatre-vingt-dix. Il y eut la chute du Mur de Berlin, puis le Sommet de Rio, le Protocole de Kyoto et la création de la Cour Pénale Internationale. On a cru alors que l'on entrait dans une logique inexorable de gouvernance mondiale, liée elle-même à l'interdépendance croissante des sociétés et des marchés. Ce cycle s'est clairement inversé après le 11 Septembre. On a non seulement découvert que la mondialisation avait de multiples facettes, mais que, dans bien des cas, la dérégulation des marchés appelait le renforcement des Etats en tant qu'acteurs régaliens. Certains ont imprudemment commis le contresens de penser que ce retour des Etats entrainerait un recul des logiques néolibérales, mais il n'en est rien. Ce sont deux dynamiques différentes. Vous pouvez avoir des marchés surpuissants et des Etats sécuritaires tout aussi puissants. Pour comprendre cela, il faut regarder du côté des Etats-Unis. Le marché est au cœur de la société américaine, mais l'Etat régalien est également très puissant, souvent même plus qu'en Europe, car il dispose d'une grande réactivité. L'Administration Bush, au lendemain du 11 Septembre, est passée d'un excédent budgétaire à un formidable déficit budgétaire, car elle n'a pas, elle, à respecter les critères de Maastricht.

Nous en venons donc au point central: l'Amérique est un Etat, l'Europe n'en est pas un. Tout découle de cette différence, politique et non culturelle. La norme est pour les Européens le moyen de « tenir les Etats », de les discipliner, de les contraindre. C'est pour cela que la norme est omniprésente dans la construction européenne. Elle fait le pari qu'à l'échelle mondiale on puisse envisager les choses de manière équivalente : normaliser le système mondial dans le plus grand nombre de domaines pour le rendre plus prévisible, mieux gérable, moins erratique, plus contrôlable. Le projet européen à l'échelle mondiale se mesure à cette recherche d'une normativité du système international. Mais cette préférence pour la norme n'est pas purement esthétique, elle répond aux intérêts de l'Europe, car elle reflète ses préférences. Nous avons besoin de normes environnementales fortes, car nous voulons protéger notre environnement. Nous recherchons la mise en place de clauses sociales fondamentales, car nous craignons qu'une concurrence de pays à bas salaires ne détermine notre modèle

social. Nous nous efforçons de défendre la multifonctionnalité dans l'agriculture, car nous ne voulons pas voir nos agriculteurs disparaitre en masse. Nous voulons plus de régulation politique des conflits, car nous ne sommes pas disposés à entrer en guerre...

- Dans votre livre, vous identifiez beaucoup la défense du modèle européen à la défense de préférences non marchandes. L'agriculture en fait-elle partie? Et en protégeant notre agriculture, ne faisons-nous pas tort aux gays en développement?

C'est une question centrale, aujourd'hui, à l'OMC, et c'est l'Europe qui est au cœur de la controverse. Sur le fond, les choses peuvent sembler assez simples: les riches doivent exploiter les secteurs à forte valeur ajoutée - comme les services - pour laisser aux pays en développement un avantage dans l'agriculture. Tout cela parait relever du non-sens de l'avantage comparatif. Maintenant, surgissent deux difficultés. La première est d'ordre presque philosophique: l'agriculture est-elle une activité comme une autre ? Doit-on renoncer à l'agriculture comme nous avons renoncé au charbon et comme nous renoncerons demain aux textiles? Car il faut bien voir que si nous ouvrons tout notre marché agricole à la compétition mondiale, nos agriculteurs disparaitront. A cette première difficulté s'en ajoute une seconde. Si nous ouvrons nos marchés au Brésil, celui-ci en profitera largement, mais il écrasera par là-même les pays africains. Est-ce la solution?

Le problème est encore plus complexe, car la protection de l'agriculture européenne reste socialement très inéquitable sur le plan social et très peu transparente sur le plan politique... Si les Français savaient à qui profite la PAC, défendraient-ils autant la protection de l'agriculture? Je ne connais pas la réponse, mais, à l'évidence, la question mérite d'être posée.

- La mondialisation devrait donc inciter l'Europe à s'unir. Or, c'est le contraire que l'on observe. Pourquoi ?

J'ai toujours pensé que la mondialisation agissait comme un puissant

révélateur des forces et des faiblesses de chaque nation, et donc de l'Europe. Tout d'abord, il faut bien comprendre qu'avec l'élargissement, l'hétérogénéité de l'Europe s'est accrue et, par là-même, les échelles de temps se sont diversifiées. Les Européens n'ont pas tous le sentiment de vivre dans un moment historique unique. Naturellement, ils sont confrontés aux mêmes enjeux globaux, mais cela ne change rien à leurs perceptions de ces contraintes.

Prenez les nouveaux pays membres. Pour eux, l'entrée dans l'Europe, c'est le retour de l'Histoire, l'occasion de renouer avec leur histoire, de retrouver une souveraineté politique minée par le soviétisme. L'idée de partage de souveraineté qui est au cœur du projet européen ne constitue pas pour eux une idée qui va de soi. Et, s'ils sont disposés à l'admettre sur le plan économique, ils ne souhaitent aucunement la voir s'étendre au champ social ou diplomatique. Leur priorité est donc de protéger, voire de valoriser, leur autonomie au sein d'un ensemble européen. Pour eux, l'Europe est moins un projet qu'un dispositif destiné à les aider à revenir dans le jeu des puissances nationales européennes. Sur le plan économique et social, le rapport à l'Europe est également différent. Les logiques d'harmonisation sociale ou fiscale leur paraissent contradictoires avec leur intérêt national. Comme les Anglais, ils croient à la concurrence entre Etats européens. Vous croyez toujours à la concurrence quand vous en profitez. Par ailleurs, l'idée d'harmoniser le social fleure un soviétisme qui leur semble suspect. Enfin, sur le plan de la sécurité, les choses sont encore plus nettes : face aux Russes, le meilleur rempart reste l'OTAN.

Voici donc trois domaines où les différences se creusent. Il faudrait y ajouter les rivalités franco-britanniques - sans parler de la tentation qu'ont certains, en Europe, de disqualifier celle-ci pour affronter la mondialisation. C'est notamment le cas des Britanniques : à leurs yeux, l'Europe est désormais trop petite pour affronter des problèmes globaux et trop grande pour faire face à des défis locaux. Ce message n'est évidemment pas innocent. Car, en insistant sur l'inadaptation de l'Europe aux différentes échelles de la mondialisation, on met en cause sa pertinence, son utilité. On disqualifie par là même l'idée de

régulation européenne, notamment sur le plan social ou fiscal...

Voilà où nous en sommes, et je n'ai pas l'impression que l'échec du référendum va modifier cette situation extraordinairement préoccupante pour l'Europe.

Pour autant, rien n'est figé. Et c'est en cela que les actes de décès de l'Europe dressés hâtivement paraissent peu convaincants. Toutes ces différences existent, mais toutes ont également vocation à s'estomper. Je pense, par exemple, que dans dix ans l'écart entre les « deux Europes » sera sur bien des plans moins grand qu'aujourd'hui. Les facteurs d'harmonisation existent en Europe, et il ne faut pas les négliger. Cela étant, c'est le déficit de leadership qui pose le plus de difficultés. Au fond, depuis le traité de Maastricht, l'Europe tourne à vide et avance par inertie. L'échec du référendum lui a, d'une certaine façon, signifié que cette situation n'était pas tenable. Le couple franco-allemand n'a plus la force propulsive qu'il avait, et la Grande-Bretagne, contrairement à ce que l'on dit, n'a pas de projet pour l'Europe. Il y a un projet britannique en Europe. Il n'y a pas de projet britannique pour l'Europe.