

Les préférences européennes et leur réception

Zaki Laïdi

▶ **To cite this version:**

Zaki Laïdi. Les préférences européennes et leur réception. 2007. hal-01066103

HAL Id: hal-01066103

https://sciencespo.hal.science/hal-01066103

Preprint submitted on 23 Sep 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.

LES CAHIERS EUROPEENS DE SCIENCES PO.

> N° 02/2007

Les préférences européennes et leur réception

> Zaki Laïdi

SciencesPo. | Centre d'études européennes

Les Cahiers européens de Sciences Po.

n° 02/2007

ZAKI LAÏDI

Les préférences européennes et leur réception

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

Contact: zaki.laïdi@sciences-po.fr

Citation : Zaki Laïdi (2007), "Les préféren ces européennes et leur récepti on", *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n° 02, Paris: Centre d'études européennes at Sciences Po.

Un monde de moins en moins européen

Protégée militairement par les Etats-Unis et économiquement par la fermeture relative de son marché, L'Europe a, à partir de 1957, vécu dans l'oubli du monde. Aujourd'hui, le double processus d'ouverture accélérée des marchés et d'émergence de nouveaux pôles de puissance non occidentaux a érodé cet eurocentrisme[1]. L'Europe est immergée dans un monde qui lui ressemble de moins en moins et avec lequel elle doit forcément composer de plus en plus.

Illustrons. Si, dans une économie ouverte, les normes sociales fondamentales ne sont par exemple pas du tout respectées, l'Europe, qui jouit de standards sociaux très élevés, risque d'en pâtir[2]. Si, dans cette même économie ouverte, les standards environnementaux sont plus faibles que les siens, elle se trouvera cette fois confrontée à un inévitable désavantage compétitif qui l'obligera, là encore, à ester sur la scène mondiale pour réclamer leur harmonisation. De surcroît, si les standards européens ne sont pas partagés, la production européenne se délocalisera forcément vers des espaces moins exigeants car moins coûteux, sauf à mettre en place une taxation des produits importés de zones à faible normativité environnementale[3].

D'où la question centrale de savoir comment, dans un monde qui est de moins en moins européen, l'Europe peut agir pour défendre ses propres préférences. Peut-elle continuer à le faire en cherchant à étendre le champ de la normativité internationale dans un sens favorable à sa vision du monde ? Peut-elle gérer par la seule norme une réalité internationale « anarchique »? Les normes qu'elle promeut et défend sont-elles l'expression d'une sorte de vertu européenne à prétention universaliste où le vecteur d'influence d'une puissance ne disposant guère d'autres atouts que ceux-ci pour faire avancer ses propres intérêts ? En d'autres termes, comment la préférence européenne pour la norme est-elle reçue par les autres acteurs du système international ? Tel est le sens de notre propos.

Avant de répondre pleinement à ces interrogations, il faut bien comprendre que les instruments de la politique européenne ont été historiquement conçus soit pour prendre en charge des situations homogènes, soit pour gérer des situations où elle bénéficiait d'un fort pouvoir asymétrique. Les politiques d'élargissement menées par l'Europe entre 1957 et 1991 furent dessinées pour des Etats et des sociétés relativement peu différentes de celles du noyau fondateur, tant pour ce qui est de leur niveau de vie que de leur système politique. En 1973, les trois nouveaux Etats membres avaient un PNB par habitant qui avoisinait les 80 % de la moyenne des Six. Mais en 2007, les douze derniers adhérents avaient un PNB qui ne dépassait pas 15 % du PNB moyen des Etats membres[4]. On bascule ainsi d'une logique de club où le respect des règles de vie commune est implicite à une association où la conformité

---

[1] La part des échanges intra-européens est passée de 30 à 20 % des échanges mondiaux en moins de dix ans. Les marchés dynamiques pour l'Europe se situent désormais en dehors du continent. Il faut savoir, par exemple, qu'à l'heure actuelle, les exportations de l'Union vers la Suisse sont encore supérieures aux exportations vers la Chine. *International Herald Tribune*, 12 juin 2007.Vincent Aussilloux et Edouard Bourcieu, « L'émergence de la Chine dans l'économie mondiale : quels enjeux pour l'industrie européenne », Bruxelles, mimeo, 2005.

[2] Il faut en effet se rendre compte que d'ici 2030, 1 milliard et demi de personnes supplémentaires viendront sur le marché du travail mondial (European Economy. European Commission. *Globalisation : Trends, issues and macro-implications for the EU*. Economic Publ. Juillet 2006). Or le différentiel de salaires entre Européens et Chinois est de 1 à 30, même si cet écart doit être corrigé par le différentiel de productivité.

[3] Roland Ismer et Karsten Neuhoff, « Border Tax Adjustments : a feasible way to address non participation in emission trading », DAE Working Paper Series. University of Cambridge.

[4] Andrew Moravsick et Milada Anna Vachudova, "National Interests, State, Power and EU enlargement"', *East-European Studies and Societies* 17, n°1, 2003, p. 46.

aux critères d'adhésion est soigneusement contrôlée par les fondateurs. C'est ainsi que l'idée même de conditionnalité démocratique n'était guère venue à l'esprit des fondateurs du Traité de Rome, même si en la matière les Européens ont été plutôt pionniers[5]. Ce n'est qu'avec l'élargissement à l'Est que le concept a resurgi à travers les fameux critères de Copenhague sur lesquels nous reviendrons.

En dehors des frontières de ce que l'on n'appelait pas encore l'Union, la situation n'était guère différente. La politique commerciale, principal instrument d'action extérieure communautaire de fait, était largement limitée à des politiques de désarmement tarifaire avec les Etats-Unis ou le Japon, c'est-à-dire, là encore, avec des sociétés de niveau équivalent, partageant des visions libérales du monde. Ces négociations commerciales étaient d'ailleurs fort différentes de celles que l'on connaît aujourd'hui car elles ne mettaient en cause ni les politiques publiques européennes (notamment la PAC), ni les politiques monétaires ou sociales. Les préférences européennes étaient sanctuarisées tant au plan européen qu'au plan national.

Avec les pays du Sud, la logique des rapports était naturellement fort différente. Mais l'asymétrie était telle qu'elle n'avait guère d'incidence sur les choix européens, dans la mesure où ces pays avaient bien plus besoin de l'Europe que l'Europe d'eux. De surcroît, l'accès préférentiel aux marchés européens était pleinement compatible avec une fort protectionnisme agricole européen. C'est cette configuration qui est aujourd'hui bouleversée.

Le premier changement a eu lieu dans le premier cercle. Il tient à la transformation du sens de l'adhésion à partir de la chute du Mur de Berlin. Celle-ci ne s'effectue plus à l'égard de pays avec lesquels on partage la même histoire depuis 1945, qui ont le même niveau de vie et dont l'ancrage démocratique est assuré, mais à l'égard de nations coupées du monde pendant près de cinquante ans, dotées de traditions démocratiques heurtées ou faibles et au niveau de vie très modeste. Et il est bien évident que cette hétérogénéité ne cesse de croître à mesure que les Balkans entrent dans le champ de l'élargissement.

Dans le second cercle, les enjeux se sont modifiés. L'Europe et l'Amérique constituent désormais deux entités de force comparable sur le plan économique. L'enjeu n'est plus de libéraliser les échanges entre ces deux groupes de pays, mais plutôt d'harmoniser des modèles de gouvernance économique, financière et environnementale qui mettent en question les politiques publiques des Européens et des Américains. Cela va des normes comptables aux règles financières, en passant par l'environnement ou la protection des données personnelles dans la lutte contre le terrorisme.

C'est néanmoins au niveau du troisième anneau que le défi de l'hétérogénéité est le plus grand pour l'Europe. Celui-ci se décline de trois façons :

L'espace post-colonial des ACP que l'Europe utilise comme son arrière cour est en train de se disloquer à la fois parce que l'accès préférentiel aux marchés européens se réduit mécaniquement à mesure que la libéralisation des échanges s'étend, mais également parce que l'Europe a moins besoin de cet espace qu'auparavant sur le plan économique[6]. S'ajoute à cela le fait que cette périphérie n'est plus une zone de tranquillité que l'on pouvait maintenir à distance grâce à une

[5] Le Conseil de l'Europe avait en effet, dès sa création, conditionné l'adhésion des Etats membres au respect de la démocratie, ce qui était en contradiction avec la Charte des Nations Unies qui, elle, reposait sur le principe strict de l'équivalence juridique des régimes, au nom de l'égalité souveraine des Etats.

[6] Sur l'érosion des préférences tarifaires offertes aux PMA sous l'effet de la libéralisation des échanges internationaux, cf. Antoine Bouët, Lionel Fontagné et Sébastien Jean, *Is erosion of preferences a serious concern ?*, Paris, CEPII. 14. Septembre 2005. Disponibles sur : www.cepii.fr/anglaisgraph/workpap/pdf/2005/wp05-14.pdf

politique d'aide classique et routinière. L'asymétrie entre l'Europe et les ACP génère des déséquilibres qui se répercutent directement sur la sécurité de l'Europe, notamment au travers de la pression migratoire. L'Europe ne cherche plus à garantir sa sécurité en important des matières premières. Elle veut à tout prix exporter sa sécurité par un jeu d'incitations et de contraintes afin de ne pas importer de l'insécurité[7]. D'où une inflexion assez sensible de sa politique d'aide et de coopération dans un sens plus conditionnel et plus sécuritaire[8]. Ce pouvoir de nuisance des plus pauvres se trouve ainsi combiné avec le pouvoir de marché des pays émergents. Eux aussi bousculent l'Europe, soit en voulant accéder à ses marchés agricoles protégés (Brésil, Thaïlande), soit en lui signifiant sa dépendance économique vis-à-vis d'eux dans certains secteurs stratégiques comme l'énergie (Russie). A tous ces nouveaux acteurs, elle doit donc tenir un nouveau discours, définir une nouvelle stratégie, imaginer de nouveaux instruments, envisager de nouvelles pratiques. L'Europe est donc obligée de repenser son rapport au monde de manière profonde moins par ambition stratégique ou volonté de puissance que sous la contrainte d'un monde ouvert. L'introversion n'est plus pour elle une option, sauf à accepter son propre déclassement.

Les préférences de l'Europe et leur réception

Pour prendre la mesure de ces nouveaux enjeux, il nous faut d'abord identifier les préférences de l'Europe avant de voir comment elles sont reçues par des acteurs qui peuvent les partager, les contester, les contourner, les accepter par nécessité ou les dévitaliser. Raisonner en termes de préférences c'est s'inscrire avant tout dans une vision libérale des relations internationales qui suppose que les choix des Etats ne sont pas des invariants historiques ou culturels mais des jeux complexes d'intérêts et d'identités exercés par les individus et les groupes pour forcer l'acteur public à faire des choix conformes à leurs préférences[9]. Dans le cas de l'Europe, cette réalité est favorisée par la structure même de la gouvernance européenne, une gouvernance à multi niveaux où interviennent les Etats membres, la Commission, le Parlement sans oublier, naturellement, tous les acteurs sociaux qui s'efforcent d'influencer le choix de ces différentes institutions[10].

Raisonner en termes de préférences, c'est enfin comprendre que chaque communauté politique cherche à dévoiler ses préférences sous contrainte de celles des autres[11]. Or c'est précisément cela qui est en jeu en Europe avec la mondialisation.

Cette réception différenciée des normes européennes est elle-même tributaire du degré d'engagement que met l'Europe à les promouvoir. Celui-ci étant à son tour

---

[7] William Wallace, « Looking for after the neighbourhood : responsibilities for the EU-25", juin 2003, disponible sur : www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Policypaper4_01.pdf

[8] Cf. European Commission, *The European Consensus on development*, Brussels, June 2006 disponible sur : http://ec.europa.eu/development/body/publications/docs/consensus_en-total.pdf#zoom=100%

[9] La théorie libérale des relations internationales pose que l'on ne peut pas comprendre l'action collective internationale sans prendre en compte les soubassements sociétaux des acteurs étatiques. Cf. Andrew Moravsik, « Liberal international relations theory » in Colin Elman et Miriam Fendius Elman (eds.), *Progress in international relations theory*, Cambridge, MIT Press, 2002. Sur le concept de preferences, voir Jacques Gerstlé, "La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique", *Revue Française de Science Politique*, vol. 53, n° 6, pp. 859-885. Voir également Ernst Feho et Urs Fischbacher, « Why social preferences matter. The impact of non selfish motives on competition, cooperation and incentives", *The Economic Journal* 112 mars 2002, pp. C1-C33.

[10] Giandomenico Majone, *La Communauté européenne. Un Etat régulateur*, Paris, Montchrestien, 1996

[11] Cf. Andrew Moravsick, "Taking Preferences seriously. A liberal Theory of International Politics", *International Organization* 51 n° 4 autumn 1997, p. 51.

lié à la cohérence de la préférence européenne et aux enjeux qu'elle recouvre. A cette fin, nous nous intéresserons à trois enjeux :

- Le rapport à la norme d'origine européenne ;
- Le rapport de l'Europe à la puissance et sa perception par ses partenaires non européens ;
- La gestion de la norme face à des enjeux géopolitiques.

La réception de la norme européenne

Il existe une profonde homothétie entre la manière dont l'Europe se construit et celle dont elle voit le monde. C'est un point de départ à la fois banal mais essentiel. Car il permet de comprendre pourquoi la préférence pour la norme est à la fois le produit d'une histoire spécifique et l'idéal-type à travers lequel l'Europe se représente le monde. Dans l'esprit européen la particularité de son modèle et son caractère universaliste vont forcément de pair, dans la mesure où l'on se représente toujours le monde au travers de son histoire.

Au fil des décennies le caractère normatif de la construction européenne s'est considérablement accru tout simplement parce que l'Europe a pénétré de plus en plus la fabrique de chaque Etat nation européen[12]. Il s'est accru quantitativement mais aussi qualitativement, rendant le recours à la norme de plus en plus contraignant et affectant des domaines sensibles aux yeux des Etats membres. Mais que faut-il entendre par norme ? Les standards destinés à codifier le comportement des acteurs à partir de principes communément admis, et ce afin de générer des disciplines collectives et à prescrire des conduites dans les différents champs de l'action publique[13].

Cette gouvernance par les normes que l'Europe expérimente en son sein, elle tend spontanément à vouloir l'étendre au reste du monde. Implicitement, elle fait le pari que la gouvernance du monde passe par plus de normes et que cette gouvernance par les normes constitue le modèle politique le plus adapté à un monde interdépendant, car il constitue un facteur d'égalisation de la puissance[14]. C'est par exemple tout le discours que tenait Pascal Lamy, du temps où il était Commissaire européen, envers les pays en développement pour rentrer dans le jeu de l'OMC[15]. Elle veut ainsi à la fois exercer son pouvoir par la norme et faire en sorte que l'exercice du pouvoir mondial soit régi par cette même norme[16]. Mais une puissance normative n'est pas seulement une puissance émettrice de normes (*norm-maker*). C'est un acteur qui s'efforce de convertir ces standards en règles de vie internationales et acceptables pour ceux qui les reçoivent (*norm-takers*) soit parce qu'ils y trouvent une contrepartie immédiate ou tangible (adhérer à l'Union ou accéder à ses marchés), soit parce qu'ils y voient un moyen de se doter de disciplines qu'ils ne parviendraient pas

---

[12] Jean-Louis Quermonne, *Le système politique de l'Union Européenne*, Paris, Montchrestien, 2002.

[13] Martha Finnemore et Katryn Sikkink, « International norm dynamics and political change », *International Organization* 52 (4), automne 1998, pp. 887-917.

[14] Zaki Laïdi et Pascal Lamy, "A European Approach to Global Governance". Disponible sur www.laidi.com/papiers/progpol0902.pdf

[15] Pascal Lamy, « L'Europe : le développement pour objectif, le commerce comme instrument », Conférence internationale sur la mondialisation, Louvain, 26 novembre 2002 (disponible sur http://www.globalisationdebate.be/2002/trades/speech/sp_lamy.htm)

[16] Cf. Zaki Laïdi, *La norme sans la force.L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005. Il ne semblerait toutefois pas que son successeur, Peter Mandelson, ait le même souci. Sa vision des rapports économiques mondiaux semble se fonder sur une vision très réaliste qui privilégie avant tout la défense des intérêts économiques européens au prix d'un désintérêt pour les pays en développement. Cf. Fiorella Triscritti, « Free trade and new economic powers : the worldview of Peter Mandelson », EUI Working Paper. Disponible sur : cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/6753/1/RSCAS-2007_11.pdf -

à s'imposer eux-mêmes, soit parce qu'en adhérant à ces normes ils deviendraient les co-gérants de leur effectivité

L'Europe a structurellement avantage à normer le système mondial pour prévenir deux difficultés : que les normes adoptées soient beaucoup plus basses que les siennes et la placent ainsi en position désavantageuse. Que son absence de pouvoir –au sens de *hard power*- réduise son influence sur le monde. Ce second point est capital. En effet, quand elle aborde de grandes questions mondiales (environnement, droits de l'homme, normes sociales fondamentales, règles de la propriété) avec les grands acteurs du monde, elle peut difficilement entrer dans des marchandages politiques classiques. Elle n'a guère de moyens de pression pour convaincre les Etats-Unis d'adhérer au Protocole de Kyoto, sinon en s'appuyant sur l'opinion publique mondiale et sur les acteurs américains désireux de sortir les Etats-Unis de leur isolement en la matière. Elle peut difficilement réduire sa pression sur la Chine en matière de droits de l'homme en échange d'engagements de celle-ci dans le domaine de la sécurité. La structure du pouvoir politique de l'Union ne lui permet pas d'agir ainsi puisque l'UE n'est pas un Etat. Dans le regard des autres, elle reste donc une force sans pouvoir de coercition. Certes, ce jugement serait à nuancer. Car tant au plan économique que commercial, elle dispose de leviers non négligeables. C'est ainsi par exemple que l'UE est parvenue à arracher à Moscou la ratification du Protocole de Kyoto en échange d'une acceptation de son entrée à l'OMC. Mais ce pouvoir ne va guère au-delà, sauf, bien sûr, quand il y a à la clé la perspective d'une adhésion à l'Union pour un Etat candidat[17]. Il ne touche en tout cas pas la sphère des affaires stratégiques ou militaires. A l'inverse des Etats-Unis, l'Europe ne peut pas obtenir de l'Inde des concessions tarifaires en échange de concessions sur le nucléaire par exemple. Elle ne peut ainsi pas se comporter comme un Super Etat qui effectuerait des arbitrages entre les différentes composantes de son action ou de sa stratégie. Elle est explicitement tenue de normer le système mondial sur une base segmentée et d'anesthésier par la norme la logique de puissance. De fait, ce n'est pas un hasard si ce sont sur les enjeux globaux renvoyant à la création de biens publics mondiaux (environnement, justice pénale internationale, développement durable) que la puissance européenne est la plus effective

Comment s'exprime concrètement cette préférence normative de l'Europe ?

D'abord et avant tout par une adhésion prononcée au socle normatif de la gouvernance mondiale, c'est-à-dire à l'ensemble des textes et des traités internationaux qui règlementent le système international. Sur les 40 textes qui le constituent, l'UE en a en moyenne –à travers les Etats membres- ratifié 34 contre 11 pour les Etats-Unis, 16 pour la Chine et 15 pour l'Inde[18]. Parmi ces textes, le plus emblématique est le Protocole de Kyoto sur le changement climatique. Malgré le revirement américain consécutif au départ de Bill Clinton, l'Union européenne a réussi à maintenir sur l'agenda mondial les deux dispositifs centraux de ce Protocole : des objectifs quantitatifs contraignants doublés de mécanismes de marché des quotas. Cette constance européenne s'est encore vérifiée au sommet du G-8 D'Heiligendam où l'Allemagne a fait entériner le principe d'une réduction de 50 %

[17] Sur le plan économique, l'Union européenne dispose d'une palette d'instruments de coercition comme la reconnaissance du statut d'économie de marché, qu'elle dénie par exemple à la Chine, pour pouvoir utiliser contre elle des mesures anti-dumping. Cf. Bernadette Andreosso-O'Callaghan, et Françoise Nicolas, "Complementary and rivalry in EU. China Economic Relations in the XXIst century", *European Foreign Affairs Review*, 12, 2007, p. 32. Elle dispose également d'un pouvoir d'extraterritorialité en matière de fusion de grandes entreprises lorsque celles-ci sont susceptibles d'acquérir des positions dominantes.

[18] Zaki Laïdi, *La norme sans la force*, op. cit., p. 115.

des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050, ce qui est la position officielle européenne[19].

Ensuite par un investissement dans les institutions multilatérales où l'Europe cherche très clairement à relever les exigences normatives pour protéger ses propres normes. C'est ce que révèle sa stratégie à l'OMC où elle cherche à défendre les « règles de Singapour », les normes sociales fondamentales et le respect des règles environnementales.

Les « *Singapore issues* » portent sur la définition de règles en matière de compétition, d'investissements, de transparence dans l'octroi des marchés publics et de facilitation du commerce qui n'est en fait que le nom de code pour parler de la corruption. L'Europe a réussi à mettre ces questions sur l'agenda de l'OMC à partir de 1996[20]. Mais face au manque de soutien des Etats-Unis et à l'hostilité de la plupart des pays en développement qui y voient soit une ingérence politique, soit un enjeu secondaire, elle a dû battre en retraite à partir de 2004, lorsque la Conférence de Cancun fut brutalement interrompue sur cette question. L'Union européenne découvrit alors pour la première fois la réalité politique des pays du G-20, qui contestaient pour des raisons diverses le leadership euro-américain sur les négociations commerciales[21]. Certains vont jusqu'à estimer que la difficulté que rencontre l'Europe à faire avancer son agenda réglementaire, et donc normatif, à l'OMC expliquerait la réduction de sa motivation pour un accord global au sein de l'OMC et son intérêt accru pour des accords commerciaux bilatéraux[22]. La levée du moratoire sur la signature de nouveaux accords de libre-échange, accords envers lesquels Pascal Lamy nourrissait une certaine méfiance, traduirait la volonté politique des Européens de conquérir rapidement de nouveaux marchés asiatiques pour doper la croissance et créer des emplois, plutôt que de rechercher des règles globales aux conséquences moins immédiates et surtout plus aléatoires[23]. Du coup, certains experts des relations économiques de l'UE estiment par exemple qu'un accord de libre échange euro –indien serait dans les conditions actuelles très défavorable à l'Inde, sauf si celle- ci obtenait en échange l'ouverture du marché de l'emploi à ses travailleurs qualifiés, ce que l'Europe ne veut à l'évidence pas faire[24].

Le second exemple est celui de l'environnement, où l'Union européenne cherche très clairement à faire de la question générale du développement durable un vecteur d'affirmation politique, y compris à travers l'utilisation des instruments d'action ou de pression dont elle dispose, notamment sur le plan commercial[25]. En 1996, elle pose la question du lien entre commerce et environnement en s'appuyant

---

[19] Conseil européen, 9 mars 2007, disponible sur : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/93141.pdf , p. 12 et suiv.

[20] Cf. Virginia Leary, "The WTO and the social clause : Post Singapore". *European Journal of International Law*, vol. 8, 1997.

[21] Voir Amrita Narlikar et Diana Tussie, « The G-2O at the Cancun Ministerial Developing Countries and their evolving coalitions in the WTO", *World Economy* 27 (7), July 2004, pp. 947-966.

[22] Simon Evenett, "Global Europe : an initial assessment of the European Commission New Trade Policy", janvier 2007. www.evenett.com/articles/ECNewTradePol.pdf

[23] Idem

[24] Deux effets négatifs se conjuguent pour l'Inde : un effet "termes de l'échange" qui tient au fait que quand l'ouverture s'effectue dans un pays plus protégé que son partenaire, c'est le partenaire qui en profite. Un « effet de diversion » qui résulte du fait que les échanges avec l'Europe s'effectueraient au détriment d'autres régions. Entretiens, Paris, mai 2007

[25] "The EU will use its considerable influence to bring more nations behind an ambitious sustainable development agenda. It will also use its own instruments such as trade and cooperation agreements to drive change". Commission of the EU.

sur la Déclaration de Rio de 1992 sur le développement durable[26]. Son objectif est alors d'obtenir une réécriture de l'article XX de l'OMC dans un sens plus favorable à l'environnement. S'étant sentie encouragée par la jurisprudence de certains panels OMC dans les années 90, l'Union européenne a tout fait pour infléchir les normes OMC afin de prévenir un retournement éventuel de la jurisprudence OMC sur ces questions. Au moment de Doha, en 2001, elle arrache donc le principe de l'ouverture d'un examen sur la relation entre les AME et les règles de l'OMC. Mais le gain est purement symbolique. Car en limitant l'examen au lien entre AME et accords OMC, la déclaration de Doha laisse entière la question des accords non couverts par les AME, comme le Protocole de Kyoto[27].

Il faut cependant bien voir que cette préférence pour l'environnement n'est pas purement abstraite. Et que si elle reflète des préférences sociales indiscutables, elle exprime aussi des intérêts qui conduisent l'Union européenne à avoir une attitude beaucoup plus ambivalente qu'il n'y paraît. En matière de biosécurité par exemple, l'Europe a réclamé avec succès la reconnaissance du principe de précaution dans le Protocole de Carthagène sur la biosécurité, et cela pour contenir la consommation des OGM. Mais lorsque certains pays en développement réclamèrent une généralisation des contrôles internationaux sur le sujet, ils se heurtèrent à l'opposition des Européens soucieux de réglementer l'utilisation des OGM dans l'agriculture, mais non dans l'industrie pharmaceutique, alors que cette distinction paraît bien problématique. La norme restrictive cherche ici clairement à protéger des intérêts marchands[28].

Le troisième exemple est celui des normes sociales fondamentales. Pour l'Europe, il s'agit à la fois d'éviter une « compétition sociale par le bas », d'accroître la légitimité de l'OMC par la prise en charge des questions sociales et de renforcer l'image sociale de l'Union européenne sur la scène mondiale. A la Conférence de l'OMC en Singapour de 1996, le principe du respect des normes sociales fondamentales fut accepté sous la réserve que ces normes ne soient pas utilisées dans un sens protectionniste[29].

A la Conférence de Doha de 2001, les Européens tentent de remettre, cette fois seuls, le sujet à l'ordre du jour. Mais ils se heurtent à l'hostilité des pays en développement, et notamment de l'Inde, qui menace de ne pas signer la déclaration finale si cette question était reposée[30]. Pour les pays en développement, la question des normes sociales fondamentales est combattue autant pour des questions de souveraineté politique que pour des questions économiques puisque les normes sociales ne concernent pas les coûts du travail. Elle leur paraît être le produit d'une idéologie néo-coloniale[31]. Au demeurant, il existe beaucoup de doutes quant à l'efficacité d'une telle démarche, même si les opinions publiques européennes et les

---

[26] Simon Lightfoot et Jon Burchell, « The European Union and the World Summit on Sustainable Development: Normative Power Europe in Action ? »*Journal of Common Market Studies* 43 n° 1, 2005, pp. 75-95.

[27] Ce résultat est négatif pour l'Union européenne car il est en retrait par rapport à la jurisprudence des panels OMC qui prennent en compte tous les accords environnementaux et pas seulement ceux ratifiés par les Etats membres de l'OMC.

[28] Robert Falkner, « The European Union as a green normative power. EU leadership in International Biotechnology Regulation", Center for European Studies, Working Paper Series n° 140 (2006), p. 8. Disponible sur : www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/Falkner.pdf

[29] Kari Tapiola, « Core Labor Standards and Globalization", Juillet 2002 disponible sur www.adb.org/SocialProtection/tapiola.pdf

[30] Entretiens, Bruxelles, décembre 2001

[31] Cf. John Chenoy et Anuradha Chenoy, « The social clause as an ideology », *The Third World Network* disponible sur http://www.aidc.org.za/?q=book/view/64

syndicats y attachent une grande importance. En effet, si la défense de standards sociaux s'inscrit parfaitement dans une logique de défense des droits de l'homme, il n'a jamais été prouvé que leur violation ait constitué un avantage comparatif ou une source de « compétition par le bas ». Sans syndicats, les Chinois ont vu leurs salaires quadrupler en 30 ans, alors qu'avec des syndicats puissants, les Brésiliens voient leurs salaires stagner[32].

Quoi qu'il en soit, les résultats obtenus par l'Europe sur le plan multilatéral ont été fort modestes. L'appel à la création d'un organisme conjoint à l'ILO et à l'OMC n'a guère été suivi d'effets. Echaudés par l'échec de Seattle, les Etats-Unis privilégient désormais le cadre bilatéral pour faire valoir leurs intérêts en la matière[33]. Du coup, ce sont les Européens qui se trouvent stigmatisés par les pays en développement et cela de manière bien plus forte que les Etats-Unis, car ce sont eux qui se montrent les plus exigeants sur la mise en place d'une normativité multilatérale en matière d'environnement ou de droits sociaux[34]. Notons toutefois que l'intérêt soutenu des Européens pour cette question tient au fait que l'Europe continue à disposer d'une base industrielle concurrencée par les pays émergents. Or cette spécialisation industrielle n'est pas assez mobile. Elle est construite autour de positions acquises, de recherche de rentes et d'exploitation des spécialisations existantes. Cela la différencie des Etats-Unis qui jouent de façon plus mobile sur la haute technologie et les services[35].

Toutefois, l'Europe est donc forcée de revoir ses objectifs à la baisse et se replier sur une stratégie bilatérale en tout cas pour tout ce qui concerne les normes sociales fondamentales, dont la défense est intégrée désormais dans le cadre plus général de la lutte pour « le travail décent ». Elle se targue d'avoir sanctionné le Belarus et Myanmar pour leur non-respect des clauses sociales fondamentales. Mais il s'agit d'Etats isolés et de régimes largement disqualifiés, ne mettant aucun intérêt européen en cause. L'Europe donne ainsi l'impression de ne sanctionner que les Etats ne disposant d'aucun pouvoir de nuisance sur elle, alors qu'elle se montre étrangement indulgente à l'égard de régimes peu scrupuleux mais économiquement attractifs, comme le montre Luis Martinez dans ce livre à propos de l'Algérie et de la Libye[36].

La perception du *soft power* européen

Instrument de régulation internationale susceptible de contourner les tête-à-tête entre les Etats, la préférence pour la norme conduit presque mécaniquement à un rejet des règles de la Realpolitik qui se fondent sur une interprétation schmittienne du politique. Pour Carl Schmitt,

« La distinction spécifique du politique, à laquelle permet de ramener les actes et les mobiles politiques, c'est la discrimination de l'ami et de l'ennemi (...) un monde où

---

[32] James Galbraith, "Why Populists Need to Re-think Trade", *The American Prospect*, May 10, 2007.

[33] Sandra Polaski, « Protecting labor rights through trade agreements : an analytical guide », disponible sur http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=15796

[34] Il semblerait que les obstacles réglementaires au commerce d'origine européenne soient plus pénalisants pour les pays en développement que ceux des autres pays OCDE. Anne-Célia Disdier Lionel Fontagné, Mondher Mimouni « The impact of regulations on agricultural trade: evidence from SPS and TBT agreements ». CEPII, février 2007, disponible sur : www.cepii.fr/anglaisgraph/workpap/summaries/2007/wp07-04.htm

[35] Lionel Fontagné, « Quelle spécialisation optimale pour la France ? », *Esprit*, juin 2007, p. 23.

[36] L'attitude européenne est d'ailleurs ambiguë puisqu'elle donne comme exemple de pays sanctionnés le Belarus et le Myanmar tout en indiquant par ailleurs que sa politique en la matière « refuse l'idée de sanctions négatives ». Cf. Peter Mandelson, « Trade policy and decent work intervention », EU Commission, disponible sur http://ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/sppm134_en.htm

l'éventualité de cette lutte aurait été entièrement écartée et bannie [serait] un monde sans politique »[37].

Or cette vision du monde est précisément celle que récuse l'Europe. Dans le rapport Solana qui tenta de fixer la doctrine stratégique de l'UE après l'intervention américaine en Irak[38], le terme même d'ennemi est totalement absent. Ce même rapport parle de menaces globales non identifiées à un Etat particulier (terrorisme, prolifération, conflits régionaux, Etats défaillants et crime organisé). Or la défense du sol face à l'ennemi est précisément au cœur de la théorie schmittienne qui a toujours fait prévaloir l'idée que l'ordre politique est un ordre spatial avant d'être un ordre normatif[39]. Schmitt ne récuse pas la norme mais il la subordonne à la défense d'une territorialité. Il privilégie le topique (« la prise de terres ») sur l'utopique (la paix perpétuelle)[40]. Sur ce point, l'Europe est indéniablement kantienne et anti-schmittienne.

En effet, dans son projet de *Paix perpétuelle*, censée déboucher sur l'avènement d'un ordre cosmopolite, Kant privilégiait les valeurs sur la territorialité. Deux facteurs étaient à ses yeux essentiels : le caractère pacifique des républiques et la force socialisatrice du commerce. Le rapport Solana reprend presque mot pour mot ces deux facteurs. Il note que « *the quality of international society depends on the quality of governments : the best protection for our security is a world of well-governed democratic states* » avant d'ajouter que le « *trade and development policies can be powerful tools for promoting reforms*"[41]. Plus significatif encore est le dernier rapport de la *European Defence Agency* consacré à l'Europe et à son environnement stratégique[42]. On est frappé à sa lecture de voir l'importance accordée à l'opinion publique et à sa perception de toute opération militaire (« *the political outcome will be determined not just by the achievement of military objectives but by the maner in which operations are conducted or are perceived to be conducted* »)[43]. On retrouve là encore d'une certaine façon la référence kantienne à l'existence d'un espace public exerçant une fonction critique et disciplinaire en vue de la construction d'une *Paix perpétuelle*[44]. Mais ce qui paraît encore plus révélateur dans ce document, c'est précisément le refus de penser une intervention militaire sur le mode d'un jeu à somme nulle entre l'ami et l'ennemi. Les responsables politiques de la Commission parlent de partenaires et non d'alliés. Et si ils parlent des « amis », ils n'évoquent jamais les ennemis mais les Etats non-coopératifs (*non cooperative states*)[45]. De manière significative, le rapport de l'EDA écrit ceci : « *The objective is not 'victory' as traditionally understood, but moderation, balance of interests and peaceful resolution of conflicts*"[46]. L'Union européenne en reste à des visions de maintien de la paix reposant sur des règles d'engagement très restrictives, privilégiant le contact avec les populations civiles et réduisant au maximum le

---

[37] Carl Schmitt, *La notion de politique. Théorie du partisan*, Paris, Flammarion, 1992, p. 73 (Coll. « Champs »).
[38] Javier Solana, *Une Europe sûre dans un monde meilleur*, disponible sur www.iss-eu.org/solana/solanaf.pdf
[39] Carl Schmitt, *Le* nomos *de la Terre*, Paris, PUF, 1998, p. 35.
[40] Ibid.
[41] Javier Solana, *Une Europe sûre dans un monde meilleur*, disponible sur www.iss-eu.org/solana/solanaf.pdf
[42] EDA. *An initial long term vision for European Defence capability and capacity needs.* http://www.operationspaix.net/An-initial-long-term-vision-for
[43] Ibid. p. 9.
[44] I. Kant, *Pour la paix perpétuelle* : projet philosophique : textes sur la paix et la guerre d'Erasme à Freud, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 1985.
[45] Cf. Clara Portela "Community Policies with a Security Agenda : The worldview of Benita Ferrero-Waldner", EUI Working Papers. RSCAS 2007/10. Disponible sur : http://cadmus.iue.it/dspace/handle/1814/6752
[46] EDA, *An initial long term vision for European Defence capability and capacity needs*, ibid., p. 13.

recours à la force[47]. Pour les Européens, la force militaire n'est clairement pas un instrument de *hard power*. Elle est destinée prioritairement à réconcilier et à pacifier et non à punir.

Ce refus d'identifier un ennemi ou de se voir dans un rapport extrême avec lui a naturellement à voir avec les conditions historiques de la construction européenne. Il s'explique également par le fait que l'Union européenne se superpose à des Etats-nations dont certains ont des stratégies militaires plus classiques mais, plus fondamentalement encore, au fait que les Européens ne sont pas les garants ultimes de leur sécurité. De sorte que toutes les hypothèses que l'on peut faire sur la puissance militaire de l'Europe, ou sur sa conversion en *hard power*, n'ont aucun sens si elles n'intègrent pas ce postulat de base[48].

Dans le regard des autres, ce fait est essentiel. Mais ses conséquences sont ambivalentes. Le fait que l'Europe ne soit pas un hard power est de nature à la rendre plus acceptable, peu dangereuse et donc plus fréquentable aux yeux du reste du monde. On défile peu dans le monde pour conspuer l'Europe en tant que telle. Une étude d'opinion internationale menée dans 18 pays non européens montre que l'Union européenne est positivement perçue dans la quasi-totalité d'entre eux. Mais certains détails de cette enquête paraissent intéressants. En Amérique latine, où pourtant le sentiment pro-européen est généralement symétrique du sentiment anti-américain, on note une exception notable : celle du Brésil où, à l'évidence, le protectionnisme agricole européen est perçu comme une entrave à sa puissance. En Asie, le sentiment pro-européen prime, mais ce qui domine dans des pays comme l'Inde ou les Philippines, c'est l'indifférence à l'Europe qui se traduit par un très fort taux de non réponses[49]. De l'indifférence, on peut alors glisser aisément vers un certain dédain, soit parce que « la norme sans la force » apparaît peu crédible, soit parce qu'elle est perçue comme un « acteur de second rang » dont les choix stratégiques sont effectués par ses protecteurs –en l'occurrence les Etats-Unis- soit, enfin, parce que l'Europe n'est vue qu'au travers de ses Etats membres ayant chacun des intérêts et des pratiques particulières fort éloignées des principes que défend l'Europe. Or plus on touche aux questions de stratégie et de sécurité, plus cette dernière dimension paraît cruciale.

Un pays comme l'Inde a par exemple beaucoup de difficultés à penser l'UE comme acteur international, au point d'ailleurs que le commissaire européen Mandelson s'en inquiète publiquement : « *Just as Europe should take India seriously, I want India to take Europe seriously (…). I read recently a report that Indians do not think very much about the European Union. This is a shame if it is true* »[50].Derrière cette appréciation se cache un problème central : celui de la souveraineté des Etats. L'Inde, mais aussi la Chine, la Russie ou le Brésil, sans parler des Etats-Unis, ne semblent identifier la puissance qu'à la puissance nationale. Un rapport prospectif indien rédigé de 2005 imagine à l'horizon 2035 un monde tripolaire comprenant les Etats-Unis, l'Inde et la Chine. Sur la base d'une méthodologie assez simple faisant

---

[47] William Wallace, "Is there an European Approach to war ?", *European Foreign Policy Unit*, Working Paper 2005/2, March 2005. disponible sur : www.Ise.ac.uk/Depts/intrel/pdfs/EFPU%20Working%20Paper%202005%202%20WW.pdf

[48] Zaki Laïdi, *La norme sans la force*, op. cit., p.

[49] World Public Opinion, *Views of European Union's Influence*. Disponible sur http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/

[50] Peter Mandelson, « The global Economic Agenda : Europe and India's Challenge », EU Commission, 13 janvier 2005, disponible sur http://ec.europa-eu/commission_barroso/mandelson/speeches

intervenir la population, le PNB et le PNB par habitant, il aboutit ainsi à ce résultat[51]. Or, à en croire Joscka Fischer, c'est précisément sur ce scénario que travaillent les Américains[52]. Ce qui est intéressant dans ce rapport, c'est de voir le traitement réservé à l'Europe. Deux hypothèses sont envisagées. La première repose sur un abandon de la moitié de la souveraineté des Etats européen au profit de l'Union européenne et au détriment des Etats membres. Dans ce cas, l'Europe deviendrait le quatrième pôle du système mondial. La seconde envisage un abandon de souveraineté des Etats membres beaucoup plus modeste (un quart). Dans ce cas, la puissance de l'Union européenne représenterait à l'horizon 2035, soit 25 % de la puissance américaine, contre 50 % dans le premier scénario[53]. Indépendamment des réserves que l'on peut avoir à l'égard d'une approche quantitativiste de la puissance, il est intéressant de voir que du côté indien, on en reste à une vision extrêmement classique de la souveraineté et de la puissance et que, par rapport à l'Europe, toute sa dynamique est vue sous l'angle d'un jeu à somme nulle entre ses Etats membres et l'Union.

Cette question de la souveraineté rejaillit d'ailleurs sur l'ensemble des rapports euro-indiens dans la mesure où les Indiens ne peuvent que se montrer méfiants à l'égard d'un projet européen qui cherche à éroder la souveraineté de ses membres –et donc de ses partenaires- alors que l'Inde s'efforce par tous les moyens de valoriser sa puissance nationale[54]. Pour les Indiens, par exemple, la notion de « partage de souveraineté » ne signifie pas plus que « coopération intergouvernementale »[55]. D'où un indiscutable malentendu sur l'attachement conjoint des Européens et des Indiens au multilatéralisme. Pour l'Union européenne, le multilatéralisme constitue un instrument de régulation destiné à faire avancer le « bien commun » alors que pour les Indiens, elle représente avant tout une ressource pour se faire reconnaître par les Etats-Unis.

Préférences normatives et asymétrie politique

Depuis maintenant quinze ans, l'Europe affronte comme nous le rappelions, les réalités d'un monde hétérogène auquel elle ne saurait se soustraire. Son ambition normative se trouve ainsi plus que jamais soumise au principe de réalité. Car plus une norme s'applique à des situations éloignées du contexte dans lequel elles ont été conçues, plus elle encoure le risque de ne pas être respectée. L'Europe peut alors soit se montrer préventivement plus exigeante sur le respect des normes qu'elle diffuse, soit prendre des libertés avec les normes qu'elle prescrit formellement, soit enfin, entrer dans une logique d'affrontement plus ou moins feutré avec ses partenaires.

La première hypothèse consiste à préciser, expliciter ou durcir les normes qu'elle exporte dès lors qu'elle rencontre des situations où la diffusion normative ne va plus de soi[56]. C'est le scénario qui a prévalu au moment de l'élargissement vers les

---

[51] Arvind Virmani**,** *A Tripolar Century : USA,China and India*, New Delhi, India Council for Research on International Economic Relations, March 2005, disponible sur www.icriev.org

[52] « Les Etats-Unis sont en train de définir une mutation stratégique pour le XXI° siècle qui s'articule autour d'un trio composé des Etats-Unis, de la Chine et de l'Inde », *Le Figaro*, 31 mai 2007.

[53] Arvind Virmani**,** *A Tripolar Century*, op. cit.

[54] Le rapport indien rédigé en réponse au document européen : « An EU-India strategic partnership » écrit de manière très significative que ce partenariat exprime « *a level of relationship higher than that maintained by either side with non strategic partners, and imune from the vicissitudes of either side's relationship with a third party*". Le sens du message est clair : nous ne sommes pas un partenaire comme les autres.

[55] Je me réfère ici aux interventions orales de collègues indiens lors du colloque « Are European Preferences shared by others ? », Paris, CERI/ Centre d'Etudes Européennes de Sciences Po, juin 2006.

[56] Il est, par exemple, révélateur de constater que les Pays-Bas ont demandé dans les discours autour du Traité simplifié, que les critères de Copenhague soient désormais intégrés dans les Traités.

pays d'Europe centrale et orientale après la fin de la guerre froide. En 1993, l'Union européenne entérine au Sommet de Copenhague le principe d'adhésion des PECO. Mais elle accompagne l'ouverture des négociations en vue de l'adhésion, d'une formalisation inédite des critères d'entrée dans l'Union européenne, formalisation qui n'existait pas jusque là. Ces critères d'adhésion qui deviendront les Critères de Copenhague, sont bien connus[57].

Mais, à ces trois conditions formelles s'en est ajoutée une plus informelle qui précise que :

"*The Union capacity to absorb new members while maintaining the momentum of European integration is also an important consideration in the general interest of both the Union and the candidate countries*"[58].

A l'époque ce dernier critère n'a pas été perçu comme tel et la plupart des études sur la conditionnalité ne le reconnaissent pas comme un critère en soi. Mais depuis l'ouverture de négociations en vue de l'adhésion de la Turquie, il a été clairement « réactivé », notamment par des Etats membres hostiles à l'adhésion de la Turquie[59]. Ce dernier critère est, dans la perspective qui est la nôtre ici, fort intéressant car il montre à quel point une conditionnalité qui est aussi une norme peut donner lieu à des usages extensifs particulièrement éloignés du discours européen qui présente la norme comme une codification de rapports entre égaux. Or ici, on n'est même plus dans la conditionnalité où le *norm-maker* impose sa norme au *norm-taker*. On est dans une logique où l'Union européenne apprécie seule, sans possibilité d'être contestée, sa disponibilité à accueillir un nouvel Etat membre.

On entre donc dans quelque chose de très différent, en ce que l'on se laisse une marge discrétionnaire d'appréciation totalement déconnectée des performances du partenaire. Le critère relatif à la capacité d'absorption revient donc à dire que, même dans l'hypothèse où un Etat-candidat viendrait à remplir toutes les conditions d'adhésion, il pourrait toujours se voir refuser cette adhésion.

Les trois premiers critères de Copenhague ne vont toutefois pas aussi loin. Car même si beaucoup contestent la clarté et la précision de ces critères trop généraux pour ne pas eux aussi prêter à des interprétations de pure contingence politique, ils s'inscrivent néanmoins dans un cadre normatif contractualisé.Si un Etat-candidat remplit ses obligations, il se trouve qualifié pour entrer dans l'Union.

Pour autant, la relative clarté dans laquelle s'exerce cette conditionnalité ne doit pas nous faire perdre de vue son caractère profondément asymétrique. Pour devenir membre, il faut satisfaire aux critères de Copenhague et adopter les 80 000 pages de l'acquis communautaire dans leur intégralité. Celui-ci est ainsi à prendre ou à laisser. Ce que l'on appelle négociation n'est en fait qu'un processus de vérification par l'Union européenne que les candidats ont bel et bien retranscrit dans leur

---

[57] Ces critères sont les suivants :
- *Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of the law, human rights and respect for and protection of minorities.*
- *Membership requires the existence of a functioning market economy to cope with competitive pressure and market forces within the Union.*
- *Membership presupposes the candidate ability to take on the obligations of membership including adherence to the aims of political economy and monetary Union*. European Council in Copenhagen. Presidency conclusions 21-22 June 1993, disponible sur : ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdate/en/ec/72921.pdf

[58] Michel Emerson et al., « Just what is the 'absorption capacity' of the European Union ?", CEPS Policy Brief. September 2006. Disponible sur : shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1381 - 10k -

[59] Ibid., p. 3

législation intérieure l'acquis communautaire, chapitre par chapitre, page par page[60]. Dans les faits, la réalité s'est révélée plus complexe. Car plus les conditionnalités sont larges et massives, plus elles laissent place à des arbitrages entre différentes priorités et créent par ce fait même une marge de manœuvre pour les impétrants[61]. Ce n'est toutefois ni la rigueur de la conditionnalité européenne, ni *a contrario* les interstices laissés aux acteurs locaux par cette conditionnalité, qui expliquent le succès de l'élargissement en Europe centrale et orientale. Celui-ci tient au fait que la perspective d'adhésion a, dès le départ, constitué une force d'attraction considérable pour des sociétés où le système qu'elles quittaient –le communisme- avait non seulement échoué mais de surcroît bridé la souveraineté de ces Etats. Avant même donc que la conditionnalité européenne s'exerce, celle-ci avait été en quelque sorte intériorisée par les élites dès lors qu'il y avait localement un consensus pour rejoindre l'Union européenne[62]. Ainsi, grâce à la compétition électorale, ce sont les forces favorables à l'adhésion qui se sont imposées sur l'échiquier intérieur, avant même le débat des négociations d'adhésion.

On était donc, dès le départ, très loin d'un jeu à somme nulle où un acteur extérieur voulait imposer une norme à un acteur qui n'en voulait pas. On n'était pas pour autant dans un jeu entre égaux puisque la conditionnalité était définie par le *norm maker*. On était en fait dans un contexte où l'asymétrie était intériorisée en raison des bénéfices tangibles que son respect impliquait[63].

Les normes au service de la géopolitique

Or c'est précisément la reproduction de ce schéma qui fait problème dès lors que l'Europe ne peut plus s'engager à offrir une contrepartie aussi significative que l'adhésion. Toute sa politique de voisinage, la fameuse ENP, vise à résoudre ce problème que l'on peut résumer ainsi : L'Europe ne veut plus ou ne peut plus offrir l'adhésion comme perspective à ses voisins, tout en leur faisant croire que cette rupture fondamentale ne changera rien pour eux. Or cette différence change tout ou presque. Elle change tout pour l'Europe qui ne dispose plus du mécanisme disciplinaire de l'adhésion pour se discipliner elle-même tant dans le suivi bureaucratique que politique de cette stratégie sans finalité précise. Elle change également tout pour ses partenaires pour lesquels le coût de conformité avec les standards européens tant sur le plan économique que politique, ne semble pas compensé par des avantages décisifs. Or si les politiques d'adhésion ont réussi malgré la nature initialement asymétrique des rapports entre l'Union et les candidats, c'est parce que la balance coûts-avantages était d'emblée établie[64].

---

[60] Andrew Moravsick et Milada Anna Vachudova, "National Interests, State, Power and EU enlargement"', *East-European Studies and Societies* 17, n°1, 2003, p. 7. disponible sur : www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/Moravcsik_Vachudova.pdf

[61] James Hugues, Gwendolyn Sasse, Claire Gordon, *Europeanization and regionalization in the EU's enlargement to Central and Eastern Europe : the myth of conditionality*, New York : Palgrave Macmillan, 2004, 231 p.

[62] Geoffrey Pridham, « European Union accession dynamics and democratization in Central and Eastern Europe : Past and future perspectives", *Government and Opposition* 41 (3), 2006, p. 386.

[63] « The rewards of membership were so substantial that eventually all plausible candidates in the region came around to electing a pro-EU government and get to work on fulfilling the membership requirements". Milada Ana Vachudova, *The leverage of international institutions on democratizing states: Eastern Europe and the European Union.* EUI Working Papers, disponible sur : www.iue.it/RSCAS/WP-Texts01_33.pdf

[64] "A state adopts EU rules if the benefits of EU rewards exceed the domestic adoption costs", Franck Schimellfennig et Ulrich Sedelmeier, "Governance by conditionality : EU transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, August 2004, p. 664.

Au plan perceptif, il faut d'abord compter ici avec les Etats qui ont refusé d'emblée d'accepter le cadre de la ENP comme cadre contractuel général de leurs relations avec l'Europe. C'est le cas de la Russie initialement intégrée à celui-ci et retirée de ce cadre face au refus russe. Il faut ensuite prendre en considération ceux qui n'acceptent pas ce cadre mais qui ne peuvent le faire, faute de mieux. C'est le cas de l'Ukraine pour qui la seule perspective politique sérieuse avec l'Europe est l'adhésion et qui voit donc dans la ENP une source de retardement de son adhésion[65]. Il faut aussi prendre en considération le cas de pays qui ne voient pas d'inconvénient à rentrer dans ce cadre de manière formelle, mais qui ne semblent pas pour autant décidés à en accepter toutes les modalités surtout si celles-ci contiennent de nouvelles obligations. C'est le cas, par exemple, d'un pays comme l'Algérie qui, parce qu'elle constitue une source précieuse d'approvisionnements énergétiques pour l'Europe, sait parfaitement que celle-ci ne prendra aucun risque pour lui imposer une conditionnalité politique ou une réforme économique qu'elle ne voudrait pas mener. Seule une libre circulation des personnes pourrait l'intéresser dans le cadre de la ENP. Mais elle sait que l'Europe n'y est pas disposée[66]. Restent les autres. Les pays qui n'ont aucune chance de pouvoir adhérer à l'Union dans les 10 ou 15 prochaines années et pour qui l'essentiel est d'attirer les ressources européennes pour tenter de bâtir des Etats viables. Le reste est constitué d'un ensemble de pays particuliers ayant des attentes particulières vis-à-vis de l'Europe et pour qui le cadre formel dans lequel s'insèrent les rapports avec l'Union n'a guère d'importance, voire même de signification. De sorte que l'on peut légitimement se demander si la ENP n'est pas avant tout un dispositif politico-institutionnel qui a d'abord et avant tout un sens pour l'Union elle-même.

En effet, la ENP a été fondamentalement définie comme une politique de non-adhésion, même si elle fut bureaucratiquement conçue par ceux qui eurent en charge la responsabilité de l'élargissement[67].

Initialement intitulée *Wider Europe* en 2003, elle devient seulement ENP l'année suivante, précisément pour bien souligner qu'être voisin de l'Europe ne signifiait nullement être membre de l'Europe[68]. Et dans cette perspective, le fait politique majeur réside dans l'abandon de tout droit politique à l'adhésion à l'Union, même pour des Etats dont la qualité d'Etat européen n'est pas discutée[69]. Comme toute politique, elle repose sur des dits et des non-dits. Le dit, c'est l'intérêt de l'Europe de se trouver bordée d'un « *ring of friends* » qui présenteraient la caractéristique d'être économiquement prospères, politiquement stables et bien

---

[65] « *We do not accept any substitute for European policy like the one proposed by the concept of Europe Neighbourhood Policy* ». Déclaration de l'ambassadeur ukrainien devant le comité parlementaire de coopération. 15 février 2007

[66] Cf. Les remarques de l'ambassadeur d'Algérie auprès de l'UE. « The most important market liberty for Algeria, the free circulation of people, has been withdrawn from the Eu's offer and cannot be found in the Action Plan" in *The Greening of the European Neighbourhood Policy*. Disponible sur assets.panda.org/downloads/enpandtheenvironment.pdf -

[67] Judith Kelley, « New wine in old wineskins: promoting political reforms through the New European Neighbourhood Policy", *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n° 1 mars 2006, pp. 30.

[68] Le document de 2003 (13 mars) est intitulé *Wider Europe: Neighbourhood: A new Framework for relation with our eastern and southern Neighbours*. Un an plus tard, le *Wider Europe* disparaît au profit du seul *Europe Neighbourhood Policy* dans le *Strategy Paper*. Le *Strategy Paper* parle d'offrir une perspective distincte de l'adhésion, alors que celui de 2003 se borne à dire que cette nouvelle politique « *would not in the mid term include a perspective of membership* », p. 5.

[69] "For European ENP partners, the ENP does not in any way prejudge the possible future development of their relationship with the EU », Strategy Paper. European Neighbourhood Policy. 2004. Disponible sur : ec.**eu**ropa.**eu**/world/**enp**/pdf/com06_726_en.pdf art. cit., p. 13.

gouvernés[70]. Le non-dit, c'est le souci de prévenir une importation involontaire d'insécurité vers l'Union de la part de pays instables ou peu développés sous forme de migrations non contrôlées, de conduites mafieuses ou d'actions terroristes. C'est le point le plus fondamental car c'est au fond la seule caractéristique en commun de pays aussi différents que la Moldavie, le Liban ou la Tunisie. La NEP constitue en définitive une politique très classique de contrôle d'une semi-périphérie qui vise la mise en place d'un cercle vertueux entre développement, démocratie et bonne gouvernance, afin de ne pas entraver la sécurité et la stabilité de l'Europe. C'est l'exemple même d'une *milieu goal policy*[71]. L'Europe fait ainsi de la géopolitique avec des normes.

Ce cercle, l'Europe ne prétend pas le construire. Mais elle espère pouvoir le favoriser tout en estimant qu'elle n'a pas le pouvoir ou la volonté d'imposer ses propres normes[72]. Il faut donc se poser la question dans les termes suivants : que peuvent trouver de nouveau ou de suffisamment attractif les partenaires pour s'engager dans la voie proposée par l'Europe à travers son ENP ? La réponse est probablement « pas grand chose », sauf si pour certains d'entre eux, la ENP est un passage obligé vers l'adhésion.

Sur le plan économique et commercial par exemple, la ENP propose une intégration économique et commerciale approfondie (« *deep trade and economic integration with the EU* ») dont on croit deviner qu'elle pourra passer par des accords de libre échange appelés, là encore « *deep and comprehensive free trade agreements* »[73]. Mais qu'est-ce qu'un « *deep and comprehensive free trade agreements* » signifie-t-il vraiment? La réponse de la Commission est la suivante : « *a deep and comprehensive FTA should cover substantially all trade in goods and services between the EU and ENP partners including those products of particular importance for our partners and should include strong legally-binding promises on trade and regulation issue* »[74]. Contre un accès plus grand à son marché, l'Europe exige que ses partenaires se plient à ses contraintes en matière de normes et de standards techniques, de politique industrielle, de propriété intellectuelle, de règles d'origine, de fiscalité, de passage des marchés publics, etc[75]. Autrement dit, toutes les normes que l'Europe ne parvient pas à faire reconnaître au plan mondial, elle s'efforcerait de les arracher sur un plan bilatéral. « Adoptez mes normes et en échange, nous vous ouvrirons nos marchés ». Mais ce *deal* équilibré est dans les faits profondément inégal et pas toujours attractif. Inégal car la nature des concessions effectuées par les deux parties n'est pas équivalente. Quand l'Europe, à travers un traité bilatéral, offre à un pays un accès plus grand à son marché, elle lui consent l'apparence d'une faveur par rapport à d'autres partenaires. Mais cette préférence est fragile. D'une part parce que rien n'empêche l'Europe de l'accorder aussi à un autre

[70] The premise of ENP is that the EU has a vital interest in seeing greater economic development and stability and better governance in its neighbourhood. EU Communication for the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy. December 4 2006. Disponible sur ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf

[71] Arnold Wolfers oppose les *milieu goals* aux *possession goals*. "Milieu goals are out not to defend or increase possessions they hold to the exclusive of others, but are instead at shaping conditions beyond their national boundaries (...). It is one thing to be in good physical of financial conditions within an orderly and prosperous community, but quite another thing to be privileged by the wealth of one's possessions in surroundings of money, health, lack of public order and widespread resentment". *Discord and collaboration.Essays on International Politics*. Disponible sur www.mtholyoke.edu/acad/intrel/pol116/wolfers.htm

[72] *European Neighbourhood Policy, Strategy Paper*, op. cit.

[73] Ibid., p. 4

[74] *emphasis by the author*. Ibid., p.

[75] Ibid., p. 4

pays B concurrentiel du pays A. D'autre part, parce que rien ne prouve qu'en cas d'accord multilatéral, les préférences concédées à A et B ne viendront pas à s'éroder, voire à disparaître. De surcroît, l'existence d'un accord de libre échange n'exclut pas le maintien de limitations sur des produits sensibles de nature agricole ou industrielle, sans parler de la circulation des personnes[76].

En revanche, l'Europe n'aura rien perdu. Bien au contraire. Car contre l'octroi de préférences fragiles et relatives, elle aura arraché à ses partenaires des concessions durables dans des domaines réglementaires qui l'intéressent, comme on l'a vu, au plus haut point[77]. Le fait d'ailleurs d'estimer que l'objectif ultime de l'Europe est de « *share a common regulatory basis and similar degree of markets access* » confirme le déséquilibre potentiel de tels accords. De surcroît, il n'est pas prouvé qu'un accord de libre échange présente des opportunités réellement nouvelles en termes d'accès au marché européen. Le plus souvent, les partenaires de l'Europe sont contraints dans leur politique d'exportation vers l'Europe, soit par des difficultés internes qui les empêchent d'accroître leurs exportations, soit par des obstacles réglementaires européens draconiens que l'Europe les force précisément à accepter dans le cadre de traités de libre échange ou d'accords préférentiels. Certes, les partenaires de l'Europe ne sont pas tenus d'adopter tout l'acquis communautaire. Mais cette liberté à un prix : celui de ne pas pouvoir pleinement intégrer le marché unique, rendant ainsi très théorique l'idée d'un accès à « tout sauf aux institutions ». Au demeurant, cette proposition est ambiguë. Car si, pour l'Europe, elle signifie « *ne vous découragez pas car, en définitive, vous pourrez presque tout avoir* », on peut imaginer que, pour ses partenaires, elle soit interprétée comme « *même si nous faisons tout comme eux, ils ne voudront jamais de nous* ». Par delà les malentendus, cette approche pose d'ailleurs un réel problème politique : « Tout sauf les institutions » signifie que jamais ces pays ne pourront participer à la définition des politiques européennes qu'ils auraient par ailleurs adoptées. Ils resteraient ainsi d'éternels *norm makers*. La ENP constitue de ce point de vue un dispositif destiné à normer l'asymétrie entre l'Europe et ses partenaires non communautaires. En réalité et dans de nombreux cas, l'accès au marché européen déjà assez large et le plus souvent sous-utilisé, est bien moins précieux qu'une intégration régionale par exemple. Or, la ENP repose sur une base qui exacerbe le bilatéralisme. Elle prétend naturellement favoriser le développement de l'intégration régionale. Mais dans les faits, elle ne s'en donne pas les moyens, surtout quand les blocages à cette intégration sont de nature éminemment politique. On sait par exemple qu'au Maghreb, l'intégration régionale est bloquée par la rivalité algéro-marocaine et qu'à l'évidence, l'Union européenne n'a pas les moyens de régler. De fait la ENP n'a donné lieu à aucune initiative commerciale nouvelle allant dans le sens d'une « *deep integration* ». Les Balkans sont couverts par les fameux SAA et les pays méditerranéens par les accords Euro-Med. Les deux seuls accords de libre échange proposés l'ont été à des pays non couverts par la ENP, comme la Corée du Sud et l'Inde. Avec l'Ukraine, des négociations en vue d'un « *enhanced agreement* » sont en cours. Mais il s'agit avant tout d'une formule destinée à amadouer des Ukrainiens qui semblent déçus par l'absence de calendrier d'adhésion.

Ces difficultés se trouvent décuplées quand on passe de l'économique vers des domaines plus sensibles comme ceux qui touchent à la bonne gouvernance ou aux

[76] Stephen Woolcock, « European Union policy towards free trade agreements », EUPE, Working Brussels Papers- 3/2007. Disponible sur : www.ecipe.org/pdf/EWP-3-2007.pdf

[77] Souvent le discours européen sur la réciprocité est démenti par les pratiques européennes. Ainsi certains accords parlent de reconnaissance mutuelle des règles et standards mais dans les faits, c'est une conformité avec les standards européens que l'Union Européenne attend de ses partenaires. Stephen Woolcock, art. cit. P. 8.

droits de l'Homme. En théorie, la ENP se veut être une politique compréhensive au sens où elle veut lier les différentes dimensions de sa coopération avec ses voisins. Mais dans la pratique, cette ambition est très sérieusement rabaissée dès lors que l'on touche aux questions de nature plus politique.

Car de nouveau surgit la même question : quel intérêt des régimes politiques autoritaires peuvent-ils avoir à se plier aux règles de la bonne gouvernance ou de la démocratie si les incitations à changer son faibles ? Par incitations, il faut entendre soit les sanctions éventuelles que l'Union européenne appliquerait aux pays récalcitrants, soit, a contrario les avantages que celle-ci leur offrirait en échange du respect de ces normes. Au regard des résultats obtenus jusque là, les performances de la ENP semblent modestes.

Pour s'en rendre compte, il est méthodologiquement intéressant de comparer trois instruments européens que sont le *Strategy Paper* de 2004, les *Country Reports* et les *ENP Actions Plans*. Les premiers définissent le cadre général de la ENP, les seconds leur application spécifique, les troisième leur mise en oeuvre par les deux parties[78]. Dans ces trois documents, le référentiel commun en matière politique est celui de *shared values*. Le *Strategy Paper* de 2004 prétend lier le niveau d'ambition des relations avec ses voisins « to the extent to wich those values are effectively shared »[79]. Mais ce principe n'est nullement respecté dans la mesure où la ENP ne constitue pas un instrument juridique nouveau susceptible d'être opposable aux engagements pris dans le cadre d'accords de partenariat ou d'association. De surcroît, la Commission semble interpréter l'article 2 (relatif au respect des droits de l'Homme) de ces accords dans le cadre euro-méditerranéen dans un sens très minimaliste[80]. Enfin les instruments financiers de l'Europe vis-à-vis des pays méditerranéens, comme le programme MEDA ne se réfèrent que fort peu au respect des droits de l'Homme[81]. Malgré tout un discours sur la démocratie et les droits de l'Homme qui se voulait essentiel dans le processus de Barcelone par exemple, le partenariat euro-méditerranéen a d'abord et avant tout recherché la stabilisation politique des pays méditerranéens à travers de fait la consolidation des régimes en place dont la quasi-totalité sont des régimes autoritaires.

On constate ainsi que quatre pays intégrés à la ENP n'ont fait l'objet d'aucun rapport ou de plan d'action. Ces quatre pays sont le Belarus, l'Algérie, la Libye et la Syrie. Or si l'absence du Belarus peut s'expliquer par les très faibles performances politiques de ce pays, explicitement reconnues par l'Union, les trois autres cas sont différents. Il s'agit de pays sensibles avec lesquels l'Union et les Etats membres entretiennent des relations politiques ou économiques très importantes, mais à l'égard desquels elle hésite à avoir une position frontale, notamment pour tout ce qui touche à la démocratie et aux droits de l'Homme. L'absence de Plan d'action avec ces pays traduit donc à la fois la préférence européenne pour la stabilité de ces régimes menacés par l'islamisme, ou l'absence de base d'accord entre l'Union et ces pays, soit éventuellement les deux. Mais même dans les pays étant parvenus à se mettre

---

[78] Mais le point essentiel est que les Country Reports émanent de la seule Commission, tandis que les Actions Plans expriment un accord entre la Commission et les pays partenaires. Les différences entre les deux documents permettent ainsi de prendre la mesure des écarts entre les attentes européennes et ce que l'Union peut réellement « arracher » aux pays concernés par la ENP.

[79] *European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, 15 mai 2004, p. 3.

[80] Michelle Pace, "The EU surrounded by a ring of friends: The impact of the ENP on Europe South". Disponible sur : www.bisa.ac.uk/2006/pps/pace.pdf -

[81] E. Emerson et G. Noutcheva, "From Barcelone Process to Neighbourhood Policy: Assessments and Open Issues", CEPS, Working Document (220), Brussels, 2005, p. 6. Disponible sur : shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1209 - 10k

d'accord avec l'Union sur des Actions Plans, on constate une absence totale de concertation des Européens avec les ONG locales concernées par les questions des droits de l'Homme[82].

Structurellement, la ENP semble extrêmement mal outillée pour venir en aide aux ONG de la société civile[83]. Ses aides transitent dans la quasi-totalité des cas au travers des gouvernements. Quand bien même elle le nierait, l'Europe pratique en réalité un double standard très classique. En matière de droits de l'Homme, elle se montre bien plus intrusive avec des pays européens (Ukraine, Moldavie) qui ont vocation, un jour ou l'autre, à la rejoindre, qu'avec des pays arabes[84]. Par ailleurs, même lorsque des critiques sont émises à l'encontre de ces mêmes pays arabes dans les *Country Reports*, qui n'engagent que l'Union, elles tendent à disparaître dans les plans d'action élaborés avec les gouvernements locaux. Dans le plan d'action avec l'Egypte, il est par exemple écrit que les deux parties s'engagent à « *strenghten the culture of respect for human rights and funda*

mental freedoms in Egypt and the EU ». L'engagement est très vague, mais il a une signification politique forte, en tout cas pour les Egyptiens. L'engagement à renforcer « *the culture of respect for human rights* » est parfaitement acceptable car qui pourrait se targuer de ne pas avoir de progrès à faire en la matière ? Il l'est d'autant plus qu'il est complété par la mention « *in Egypt and in the EU* », ce qui, pour les Egyptiens, signifie que même les Européens ont à faire des efforts en matière de droits de l'Homme.

Comme on peut le voir, le caractère normatif de la puissance européenne pose bien plus de questions qu'on ne pouvait le penser. Et si cette problématique fait pleinement sens pour comprendre l'Europe dans le monde, elle n'a désormais de sens que par référence à la problématique de la réception. Il faudra désormais travailler sur une véritable théorie de la réception en relations internationales qui, appliquée à l'Europe, permettrait de penser celle-ci comme un acteur vivant, complexe et contradictoire et non comme un acteur idéalisé dont la préférence pour la norme garantirait sa bonne foi et son désintérêt.

---

[82] "*It is unfortunate that the actions plans agreed between the EU are negotiated behind closed doors without consultation of NGO's, especially those involved in the question of human rights*". Euro-Mediterranean Human Rights Network. Disponible sur: http://ec.europe.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf

[83] Cf. Kristi Raik, "Promoting Democracy through civil society", Brussels, CEPS Working Document # 237, February 2006. Disponible sur : shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1298

[84] Giselle Bosse, "Values in the EU's neighbourhood policy : political rhetoric or reflections of a coherent policy ?", *European Political Economic Review* Summer 2007, p. 49. Cette hypothèse est confirmée par le fait que les Actions Plans de pays comme l'Ukraine sont, sur le plan de la conditionnalité politique, très proches des Accessions Partnerships signés avec les pays candidates. Cf. Elena Baracani, « ENP political conditionality. A Comparison between Morroco and Ukraine », CEPS, 21-22 avril 2006, miméo, p. 12. Elle est également admise par la Commission qui, dans sa communication de 2006 consacrée à la ENP, indique "*Moldova and Ukraine have already undertaken more substantial commitments in the human rights and governance field than have other ENP partners* », p. 2. Commission Staff Working Document. Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the ENP. Overall assessment – 4 décembre 2006. Disponible sur : http://euromedrights.net/usr/00000026/00000027/00000029/00000844.pdf