

Un ‘empire régulateur’ ?

L’exportation de la norme européenne remise en question.

“The question of modernity is whether it must reflect evolutions from within or may be imported”

(Kleinfeld & Nicolaidis, 2009, p.150)

La puissance normative de l’UE inquiète. Un certain nombre d’articles publiés dans les dernières années, notamment dans la presse anglo-saxonne, fait état d’une UE s’affirmant de plus en plus franchement sur la scène internationale, consciente de ses ambitions et de ses intérêts et cherchant à exporter de manière nette ses normes, ses règles, ses standards. Bref, l’UE serait en passe de devenir un ‘empire normatif’. En octobre 2007, un papier d’une assez rare violence est publié par le *Wall Street Journal*, dénonçant de façon véhémement l’impérialisme régulateur et belliqueux de Bruxelles. L’Europe est présentée comme une sournoise hypocrite cherchant à faire primer les intérêts de ses entreprises – par ailleurs fort peu compétitives – sous couvert de standards environnementaux, de protection de la santé des consommateurs et autres. Le souvenir des affaires du blé génétiquement modifié, du bœuf américain et plus récemment encore, le camouflet infligé par la CJCE à Microsoft, est bien sûr très présent. Le constat est clair: *“Europe writes the rules for global business today across the board – unapologetically to the benefits of its own industry. American companies are learning they have little choice but to obey”*¹. Le pouvoir régulateur extraterritorial de l’UE dérange, donc. Tobias Buck, dans le *Financial Times*, sans forcément entrer dans une critique aussi frontale du phénomène, fait plus ou moins le même constat (2007). L’UE exporte à l’extérieur de ses frontières tout un bagage normatif. Dans la lignée du souhait de David Miliband, secrétaire d’Etat des Affaires étrangères et du Commonwealth britannique, l’Europe peut être un ‘modèle’ pour certains (2007). Le Japon a ainsi repris telles quelles toute une série de normes environnementales européennes. Mais le problème se pose plus profondément quand l’UE impose directement ou indirectement ses normes, pesant ainsi sur les choix politiques et économiques d’autres Etats souverains, et ce partout dans le monde. Récemment, l’exemple le plus frappant en a sans doute été le règlement REACH qui impose l’enregistrement de toute une série de produits chimiques au sein d’une Agence communautaire, ECHA, basée en



Finlande. Depuis 2007, les produits chimiques manufacturés à l'extérieur de l'Europe doivent respecter les mêmes standards que ceux qui sont imposés aux industries chimiques européennes pour pouvoir entrer sur le marché communautaire.

Pourquoi cette préférence pour la norme clairement affichée par les autorités communautaires ? Comment cette norme s'exporte-t-elle et dans quels domaines ? De manière plus générale, l'UE doit-elle prendre au sérieux la perception grandissante de son action comme étant impériale ? Quelles sont les limites de l'hégémonie normative de l'UE ? Autant de questions auxquelles nous essaierons d'apporter des éléments de réponse, par ailleurs absolument cruciales pour garantir l'effectivité de l'action internationale de l'UE. La thèse que nous proposons est la suivante : l'exportation de normes européennes est fondamentale pour garantir sa pérennité dans l'ordre international mais également pour subvenir à un véritable déficit de légitimité intérieure. En d'autres termes, l'UE n'a pas d'autre choix que de s'afficher comme un pouvoir normatif et régulateur. Néanmoins, les perceptions sont des variables extrêmement importantes et qui sous-tendent de manière forte l'effectivité des actions des acteurs mondiaux. Ainsi, l'exemple américain est particulièrement évident. Les Etats-Unis ont, en effet, vu leur 'aura' internationale péricliter du fait notamment de l'installation durable d'une perception globale de ses actions comme étant de pures velléités impérialistes. Il est clair que l'Europe doit prendre en considération la montée en puissance des critiques quant à son activisme régulateur. Mais cela peut être un exercice autoréflexif plutôt positif. En effet, tout d'abord, l'inquiétude des Etats-Unis, peut être considérée comme une reconnaissance implicite du rôle grandissant que l'UE a dans le monde, en d'autres termes, nous assisterions à l'entrée de l'UE dans la cours des 'grands'. Mais il faut rappeler que, plus qu'un acteur global, l'UE est d'abord un acteur régional qui doit asseoir son action dans une certaine 'aura' de légitimité pour pouvoir être effective. Or, si l'UE commence à être perçue comme un acteur impérialiste, fondamentalement motivé par des intérêts égoïstes, elle risque de voir son rôle régional en pâtir. L' 'Empire' est une expression fourre-tout, qui revient à la mode depuis quelques années. Il n'empêche, il est également un outil discursif d'une grande puissance.

* * * * *

L'UE et la norme : un couple 'forcé'

Commençons par élucider les raisons pour lesquelles l'UE s'inscrit de manière consciente et évidente sur la scène internationale comme un 'acteur' normatif et régulateur. Ces raisons sont, de fait, assez évidentes. En premier lieu, l'Europe a une préférence affichée pour la norme de par la nature même de la construction européenne telle qu'elle a été imaginée par les pères fondateurs : l'UE est, en effet, d'abord une tentative d'évitement de la politique de puissance traditionnelle (Laïdi, 2007). On le sait, cette politique a décimé le continent européen pendant plusieurs siècles, avec une apogée particulièrement terrifiante lors de la première moitié du 20^{ème} siècle.

En second lieu, l'UE n'est pas un Etat, ce qui problématise toute conceptualisation de la puissance européenne. Jan Zielonka résume ainsi le 'problème' européen: "*{...} the EU is nothing like a state, no is it likely to become one. The Union has no effective monopoly over the legitimate means of coercion. It had no clearly defined centre of authority. Its territory is not fixed. Its geographical, administrative, economic and cultural borders diverge. It is a polity without coherent demos, a power without identifiable purpose, a geopolitical entity without defined territorial limits*"². La question institutionnelle pose également problème. De fait, qui exerce le pouvoir au sein de l'UE? Certains diront que ce sont les EM et le Conseil, d'autres la Commission, ou les deux dans des domaines différents : pour ne prendre que quelques exemples bien connus, la Commission a le pouvoir de négocier des accords commerciaux internationaux par exemple, ou encore dispose du monopole de l'initiative législative et donc met sur l'agenda politique de l'UE un certain nombre de sujets. Les EM et le Conseil, par contre, ont toujours mainmise sur tout ce qui est défense et actions extérieures. Il faut également remarquer qu'il n'y a pas de figure ou de personne symbolique représentant l'UE : Barroso, Solana, les Commissaires, la présidence, et d'autres, sont autant de figures qui complexifient l'identification de la source du pouvoir au sein de l'UE. En cela encore, l'UE diffère énormément des Etats nations. Toute inscription 'classique' dans le jeu des Etats-nations et leurs relations est donc problématique. L'UE ne peut pas s'appuyer sur une légitimité classique, Westphalienne, de souveraineté et de puissance militaire. Elle a donc intérêt, pour pouvoir se mesurer aux autres acteurs internationaux, d'imposer sa propre logique, qui est normative. Elle espère pouvoir ainsi 'tricoter' un maillage juridique encadrant la scène et les relations internationales, car c'est une dynamique dont elle connaît les rouages et qu'elle peut donc influencer. L'UE possède ainsi, du fait de sa nature même, une expertise unique dans l'élaboration des compromis et de normes qui réguleront les relations d'acteurs différents. Les Etats-Unis ont une large expérience de la régulation mais ses normes sont trop

souvent perçues comme étant issues d'un intérêt particulier, trop spécifique, et sont donc difficilement exportables. Les nouveaux pouvoirs asiatiques émergents quant à eux, malgré leurs taux de croissance impressionnants, n'ont pas d'expérience en tant que 'régulateurs' (Zielonka, 2008, p.480). On le voit donc, la défense de la norme est une préférence historique pour l'UE. Mais plus fondamentalement, l'on peut dire que l'UE a intérêt à ce que la norme sous-tende les relations internationales ; elle n'a d'ailleurs pas vraiment d'autre alternative.

L'exportation des normes européennes : un état des lieux

Maintenons que nous avons vu les raisons fondamentales pour lesquelles l'UE tend à se projeter comme une puissance normative, examinons de plus près la manière dont elle exporte ses normes.

L'exportation de normes européennes est, depuis les années 90, un phénomène de plus en plus récurrent dans la stratégie de l'UE pour ce qui est de son inscription sur la scène internationale. Ce phénomène est particulièrement évident en matière de commerce et de régulation commerciale. Le phénomène d'extériorisation du marché intérieur et de ses règles a été commenté par de nombreux analystes (Gstöhl, 2007 ; Maur, 2005) et nous y reviendrons. Mais soulignons que, comme le rappelle Z. Laïdi, la dichotomie entre les normes commerciales et économiques et les normes politiques n'est pas toujours évidente (2007). En effet, l'impact des premières dépasse très souvent le seul cadre des relations de marché. En second lieu, l'exportation de normes européennes se fait également à travers la conditionnalité politique, qui est aujourd'hui presque systématiquement imposée dans tout accord d'association, de partenariat, etc. Enfin, la promotion du régionalisme – dont l'UE se targue d'être un exemple réussi – est une autre forme d'extériorisation européenne.

D'où vient le pouvoir d'exportation de normes de l'UE ? Principalement de la taille et de la prospérité de son marché intérieur, sur cela, les analyses font généralement unanimité. Quelques chiffres de rappel : l'UE est d'abord un marché qui met en commun l'espace commercial de 27 Etats et qui représente 480 millions de consommateurs plutôt aisés. L'Union est aujourd'hui le plus grand marché d'importation et le plus lucratif. Et elle en est d'ailleurs tout à fait consciente. Ainsi, ce qui provoque la rage de nos amis américains notamment, c'est bien que l'UE exploite l'attractivité de son marché pour imposer des normes à ceux qui voudraient bien en profiter. Les normes européennes tendant à être les plus strictes et les plus élevées du monde, en particulier en ce qui concerne la protection de la santé, du consommateur et de l'environnement, toute compagnie espérant pouvoir importer ses produits

sur le marché européen doit s'y conformer. Cela voudra dire, de plus, qu'en principe les produits seront exportables partout ailleurs. David Vogel, professeur à Berkeley, note ainsi: *"Brussels has become the global pacesetter for regulation. {...}. Even if a country does not adopt the European standards, the firms that export to the EU do. And since most firms do export to the EU, they have adopted the EU's more stringent standards"*³.

Dans ses relations commerciales avec des pays partenaires, l'UE a également tendance à vouloir exporter des règles, des normes ou standards, tels ses standards sanitaires ou phytosanitaires, ses règles de classification des produits, les règles d'origine concernant l'origine des produits, des mesures de facilitation du commerce, comme par exemple le Document Administratif Unique pour les procédures de dédouanement import/export, les règles techniques règlementant les entraves au commerce (Gstöhl, 2007, p.20). La Commission affirme d'ailleurs aujourd'hui clairement que le bon fonctionnement du marché intérieur dépend en partie de l'externalisation la plus étendue possible des normes et de l'acquis européen. Cela marche assez bien dans son proche entourage. En effet, la relation qu'entretient l'UE avec son voisinage est plutôt asymétrique. C'est moins vrai pour les régions plus lointaines, l'Amérique Latine notamment ou l'Asie.

Encore dans le domaine commercial, l'UE a également été très active dans ses tentatives d'imposer son autorité et ses standards au sein d'organismes régulateurs internationaux. Ainsi, UNECE, l'organisme des Nations Unies qui s'occupe de la coopération économique en Europe, pose de fait les standards pour la construction d'automobiles partout dans le monde (sauf pour les Etats-Unis). L'influence de l'UE sur l'Organisation Maritime Internationale (OMI) est clairement avérée. Dans certains cas, l'UE n'a pas même à faire du forcing politique, ses normes sont reprises volontairement un peu partout dans le monde, se fut par exemple le cas pour la liste de noire que l'UE avait établie concernant les compagnies aériennes auxquelles l'espace aérien européen était interdit. Cette liste a été reprise ou implémentée en Arabie Saoudite, au Bahreïn et en Corée du Sud, ainsi qu'en Afrique du Sud et au Kuwait (Buck, 2007). Mais ceci nous concerne moins car la reprise volontaire est moins controversée que l'exportation plus ou moins forcée de normes et standards européens.

Les tendances hégémoniques de l'UE dans le domaine commercial sont donc assez évidentes. Mais c'est, finalement, un phénomène relativement nouveau. En effet, jusque dans les années 80, l'UE avait plutôt tendance à se regarder le nombril, en d'autres termes, était un acteur plutôt introverti, s'évertuant à mettre en place le marché intérieur et toutes les politiques d'accompagnement. Cela change à partir des années 90, la chute de l'empire soviétique et la fin du monde bipolaire, laissant la place à d'autres acteurs sur la scène

internationale, dont l'UE. De plus, les demandes de plus en plus pressantes de certains partenaires commerciaux de l'UE (notamment les Etats-Unis et les pays de l'EFTA) et certaines contraintes dérivées du système commercial international, forcent l'UE à prendre en compte la dimension extérieure des politiques du marché intérieur (Gstöhl, 2007, p. 5). L'UE se rend compte, à cette époque, de la place qu'elle a sur la scène internationale. Ce même mouvement est également visible dans des domaines plus 'politiques', notamment dans tout ce qui touche à l'aide au développement. Ainsi, la conditionnalité devient quasi-systématique à partir des années 90. Il est très intéressant de remarquer que, jusque là, l'UE avait fait preuve d'une certaine 'délicatesse' dans sa distribution d'aide au développement. En effet, le poids de l'expérience coloniale a pesé de nombreuses années sur les épaules de l'UE. Celle-ci espérait pouvoir effacer son passé de domination en ne liant l'aide versée à ses anciennes colonies à aucune condition (Kleinfeld, R. & Nicolaidis, K., 2009). Ici encore, les années 90 marquent un tournant dans la manière que l'UE a de s'assumer et, donc, d'affirmer ses priorités. La sécurité de son territoire ainsi que les intérêts de ses entreprises deviennent ouvertement des objectifs à protéger et à rechercher. De plus, de nouvelles théories se mettent en place reliant le succès des actions et de l'aide au développement à la notion de bonne gouvernance. En 1993, l'UE formalise les critères de Copenhague qui viennent mettre encore plus de poids sur la notion de conditionnalité politique, et ce même dans les domaines où l'UE n'a pas de compétences propres, comme c'est le cas, par exemple, des règles régissant l'intégration des minorités (Kleinfeld, R. & Nicolaidis, K., 2009). L'UE commence donc à exporter de manière extensive des normes européennes visant à installer la 'modernité' chez les 'autres'. Avec une tendance plutôt préoccupante : la confusion de deux agendas d'exportation de normes tout à fait différents. On a d'un côté, la promotion d'un 'universalisme fin', ouvert à la traduction locale, une exportation de procès. De l'autre, on retrouve l'exportation directe de normes et de règles européennes substantielles. Or, dans ce deuxième cas, il est évident que le reproche fait à l'UE d'user d'un certain impérialisme légal peut être de poids (Kleinfeld, R. & Nicolaidis, K., 2009).

Pour finir avec notre tour d'horizon des différents modes d'exportation de la norme européenne, il faut ajouter que l'UE tend aussi à vouloir exporter son d'expérience d'intégration régionale réussie (Maur, 2005 ; Gstöhl, 2007 ; Kleinfeld, R. & Nicolaidis, K., 2009). La promotion des accords régionaux s'est faite tout particulièrement dans son voisinage. D'ailleurs, notons que l'UE n'hésite pas à chapeauter et à exporter ses normes/règles/standards, même au sein de groupes régionaux dont elle ne fait pas partie. Dès les années 90, l'on voit la création d'accords régionaux entre les pays Baltes, des Balkans, etc.

Les années 2000 voient une nouvelle dynamique insufflée à ces accords dans le Caucase et la Méditerranée notamment. L'UE cherche donc à exporter sa propre expérience ailleurs, persuadée qu'elle doit être un modèle pour le reste du monde, dans une optique d'exceptionnalisme un peu unilatéral. Rappelons qu'encore une fois, un monde qui a su dépasser l'organisation Westphalienne des Etats-nations et d'équilibre des puissances, est tout à fait dans l'intérêt stratégique de l'UE.

Un empire régulateur ? Une critique floue mais qui doit être prise en compte

L'UE peut donc, sous divers aspects, être la cible des critiques poursuivant son hégémonie régulatrice et sa tendance à extérioriser ses normes, ses valeurs et ses politiques intérieures. La critique est d'ailleurs, sous certains aspects, justifiable. Ainsi, la façon dont l'UE a tendance à exploiter la situation d'asymétrie entre elle-même et ses 'partenaires' voisins frise parfois le paternalisme, voire même la domination à tendance impérialiste. L'inscription de son action dans son voisinage dans une relation centre-périphérie est dans ce sens assez explicite. Pourtant, il faut rappeler que l'empire est surtout une notion 'fourre-tout', qui permet d'éviter de traiter toute une série de questions beaucoup plus complexes – que nous-même ne ferons qu'évoquer: fondamentalement, une norme est-elle légitimement exportable ? Si oui, sous quelle forme ? Qu'est-ce qui sous-tend l'action internationale d'un acteur considérée comme légitime ? Quel est le rôle de l'intentionnalité dans l'action dite impériale ?

Notons également que, comme le rappelle J-C Maur, l'exportation de normes peut être comprise dans une optique d'intérêt des deux parties (2005). Pour l'UE bien sûr, il s'agit de promouvoir les intérêts de ses entreprises, d'assurer la stabilité de son entourage pour éviter toute importation d'insécurité au sein de l'UE. Mais pour ses partenaires, les intérêts ne sont pas moindres. Ainsi, il y a de véritables avantages pour un pays à pouvoir utiliser des 'modèles' réglementaires et législatifs pour la régulation de la concurrence, du commerce, de la propriété intellectuelle et d'autres réglementations techniques complexes. Les perspectives qu'offrent le marché intérieur communautaires ne sont pas non plus négligeables. Du côté politique, la mise en place de procès sociaux et institutionnels démocratiques bénéficie aussi de la dynamique de 'modèle'. De manière plus indirecte, mais tout aussi importante, l'utilisation de nomenclatures, ou d'instruments commerciaux communes à l'UE permet aux pays partenaires de s'affirmer plus fortement et de pouvoir comparer de manière plus directe

les offres placées sur la table de négociations, en d'autres termes, d'éviter toute asymétrie d'information (Maur, 2005, pp. 1578-80).

Nous l'avons dit en introduction, l'inquiétude américaine quant à 'l'impérialisme régulateur de l'UE' peut être considérée plutôt comme un signe de la place réelle que l'UE peut se targuer d'avoir aujourd'hui sur la scène internationale. Mais il ne faut pas pour autant sous-estimer la critique impérialiste. Et ceci est d'autant plus vrai que de plus en plus, l'agenda international de l'UE risque de se heurter à la résistance farouche et toujours grandissante d'un certain nombre d'acteurs émergents. Ces derniers lui reprocheront (et qui reprochent déjà d'ailleurs) son hypocrisie : un discours prônant le libre échange, l'ouverture des frontières et le libéralisme et une pratique de plus en plus retranchée dans le protectionnisme de ses avantages. Les questions de la PAC ou encore de fermeture des frontières à l'immigration sont déjà des sujets de discorde brûlants. Dans ce contexte difficile, la critique impérialiste doit être traitée de manière efficace par l'UE, car si la perception d'une Europe comme hégémon égoïste et agressif s'étend et s'établit durablement dans le monde, la légitimité de l'action normative européenne risque de se voir délégitimée. Elle lui est pourtant existentiellement nécessaire. En effet, on l'a vu, l'UE se fait entendre sur la scène internationale à travers son exercice normatif. De plus, sur le plan interne, l'UE ne peut se permettre d'abandonner ses 'credos' : l'environnement, la protection des consommateurs et des conditions de travail et salariales ainsi que la protection sociale. En effet, à l'intérieur même de ses frontières, elle est déjà grandement déficitaire en termes de légitimité. L'on peut s'imaginer quelle serait la réaction des peuples européens si l'UE abandonnait son agenda normatif.

* * * * *

Les limites de l'impérialisme normatif européen se font de plus en plus sentir. Et de fait, l'UE se trouve de plus en plus tiraillée entre une approche de promotion du multilatéralisme libéral et de dialogue et une approche plus stratégique et unilatérale. Or, l'UE ne peut se permettre de compromettre son agenda normatif. La question de la légitimité de l'action européenne doit être prise au sérieux. Dans ce sens, il est absolument vital qu'elle sache 'vendre' son capital normatif si elle ne veut pas se retrouver dans la position d'une puissance déchue, sans aucune légitimité. N'oublions pas que l'UE ne dispose pas du potentiel de la légitimité 'dure' qui est celle de la puissance militaire. Les Etats-Unis ont pu se retrancher derrière leur statut de plus grande puissance militaire au monde une fois leur



légitimité normative écornée. Mais cela n'a pas été glorieux. L'on voit d'ailleurs que l'administration Obama cherche aujourd'hui à se réinscrire dans une logique plus normative et multilatérale.

Elsa Gonzales Holguera,
Analyste politique pour Euro-Power

Bibliographie :

- Ackerman, F., Stanton, E., Massey, R., 'European Chemical Policy and the US: The Impacts of REACH', *Global Development and Environment Institute Working Paper*, No. 06-06, septembre 2006.
- Anderson, P., 'European hypocrisies', *London Review of Books*, vol. 29, N°18, 20 septembre 2007, pp.12-21.
- Buck, T., 'How the European Union exports its laws', *Financial Times*, 9 juillet 2007.
- Gstöhl, S., 'Political Dimension of an Externalisation of the EU's Internal Market', *EU Diplomacy Papers*, 3/2007.
- Kleinfeld, R. & Nicolaidis, K., 'Can a Post-colonial Power Export the Rule of Law ?' in *Relocating the rule of law*, ed. Palombella, G. & Walker, N., Oxford and Portland, Oregon, 2009.
- Laïdi, Z., 'Le pouvoir de la norme. Les formes inattendues de l'influence européenne', *Cahiers européens* N°05/2007, Centre d'études européennes, Sciences Po.
- Laïdi, Z., 'How can Europe shape the global system', *Financial Times*, 30 avril 2008.
- Laïdi, Z., *La norme sans la force*, 2^{ème} édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.
- Leca, J., 'L'empire contre-attaque. Une autre vision de l'UE', *Cahiers européens*, N°04/2007.
- Maur, 'Exporting Europe's Trade Policy', *The World Economy*, Vol. 28, N°11, novembre 2005.
- Miliband, D., 'Europe 2030 : Model Power not Superpower', discours prononcé au Collège d'Europe le 15 novembre 2007.
- Vannini, Claire, 'L'affaire microsoft : le droit de la concurrence saisi par le politique ?', *Questions d'Europe*, n°80, Fondation Robert Schuman 19 novembre 2007.
- Zielonka, J., 'Europe as a global actor: empire by example ?', *International Affairs* 84:3, 2008.
- 'Regulatory imperialism', *The Wall Street Journal*, 26 octobre 2007



¹ 'Regulatory imperialism', *Ibid.*

² Zielonka, J., 'Europe as a global actor : empire by example ?', *International Affairs* 84:3, 2008, pp. 473-4.

³ Vogel, D., cité par Buck, T., dans 'How the European Union exports its laws', *Ibid.*