



HAL
open science

La politique (tout) contre le marché? Jalons pour une sociohistoire de l'écono-politique de l'Union européenne

Antoine Vauchez

► **To cite this version:**

Antoine Vauchez. La politique (tout) contre le marché? Jalons pour une sociohistoire de l'écono-politique de l'Union européenne. *Idées, la revue des sciences économiques et sociales*, 2015, 10.3917/idee.179.0019 . hal-02737310

HAL Id: hal-02737310

<https://hal.science/hal-02737310>

Submitted on 2 Jun 2020

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.

LA POLITIQUE (TOUT) CONTRE LE MARCHÉ ?

Jalons pour une sociohistoire de l'écono-politique de l'Union européenne

Antoine Vauchez

Réseau Canopé | « Idées économiques et sociales »

2015/1 N° 179 | pages 19 à 29

ISSN 2257-5111

ISBN 9782240035103

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-idees-economiques-et-sociales-2015-1-page-19.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Réseau Canopé.

© Réseau Canopé. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

La politique (tout) contre le Marché ?

Jalons pour une sociohistoire de l'écono-politique de l'Union européenne

Qui douterait encore aujourd'hui de l'existence, à l'échelon européen, d'un véritable centre de pouvoir auquel les États ne cessent du reste de déléguer de nouvelles responsabilités ? Est-il pour autant un espace politique comme les autres, justiciable des mots et syntagmes par lesquels on saisit ordinairement la politique nationale des partis et des institutions politiques ? On pourrait à première vue le penser, si l'on en juge au fait que les traités et les autres textes normatifs ont au fil des années jonché le sol européen de tous les « gros mots » de la démocratie représentative. Si l'on parle bien désormais, à l'échelon européen, d'élections, de « partis politiques », de « Parlement », d'« investiture », d'« espace public », voire de « société civile », pourquoi n'y aurait-il pas là le cadre d'une « démocratie représentative », comme il en existe en France, en Allemagne ou en Grande-Bretagne ?

Journalistes, politologues et experts en affaires européennes guettent de longue date chaque élément permettant d'attester l'éclosion progressive de cette Europe parlementarisée. Parmi ces indices, le fait que les partis politiques européens seraient parvenus à imposer aux États leur candidat à la présidence de la Commission (à savoir, l'ancien Premier ministre luxembourgeois Jean-Claude Juncker, candidat-président du camp des « conservateurs » arrivés en tête aux élections européennes de mai 2014), l'importance croissante des auditions des impétrants commissaires devant le Parlement, et un ensemble de votes parlementaires négatifs qui auraient marqué cette « prise de pouvoir », à l'image du rejet en juillet 2012 du traité anti-contrefaçons, dit traité Acta, etc.

Et pourtant, ce prisme de la « démocratie représentative » paraît bien en peine quand il s'agit de saisir le fonctionnement réel des institutions européennes. Ce n'est pas seulement que les relations qu'entretiennent les trois pôles

traditionnels du « triangle institutionnel » européen (Parlement, Conseil des ministres – doublé depuis 1974 du Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement – et Commission) sont loin de s'organiser autour d'une seule et même majorité politique (parlementaire et gouvernementale) qui serait ainsi « au pouvoir ». Surtout, l'observation des dynamiques politiques et sociales qui font l'Europe ne cesse de montrer que l'espace des décisions politiques européennes ne cadre pas, loin s'en faut, avec l'espace des procédures démocratiques telles qu'elles sont décrites dans les traités. Ainsi de la crise de la zone euro, où les administrations et diplomaties économiques nationales et européennes (ministères de l'Économie, DG Ecfm, Eurogroupe et la Banque centrale européenne) ont joué les premiers rôles, laissant l'Assemblée parlementaire dans une simple fonction consultative [1]. Mais il y a plus : cette lecture politico-centrée du fonctionnement de l'Union européenne recèle en effet un risque. En important plus ou

Antoine Vauchez,
directeur de recherche
au CNRS en science
politique, au Centre
européen de sociologie
et de science politique
(université Paris 1
Sorbonne-Ehess)

Auteur de *Démocratiser
l'Europe*, Paris, Seuil,
coll. « La République
des idées », 2014

moins directement dans nos catégories d'analyse tout un horizon d'attentes politiques, elle contribue à brouiller les pistes. À trop vouloir caler l'Europe dans la famille des « démocraties représentatives » existantes, à trop chercher dans le présent les prémices de la promesse politique européenne (l'émergence d'une démocratie supranationale), on n'a pas vu que l'Europe-institution (appelons-la ainsi pour l'instant pour ne pas préjuger de sa nature), qui s'est construite au fil de six décennies d'intégration, n'est pas un espace politique comme les autres [2]. En effet, ce qui compose aujourd'hui un ordre politique européen, à savoir l'ensemble inégalement codifié d'institutions, de groupes d'acteurs professionnels, de règles plus ou moins codifiées et de compétences attendues de ceux qui prennent part aux « affaires européennes », reste profondément façonné par ce qui a été et reste la grande affaire européenne : l'édification d'un Marché industriel, commercial, financier et monétaire intégré ¹. S'il y a bien aujourd'hui dans l'Union un Marché de 500 millions de « consommateurs » et de 21 millions d'« entreprises » commerçant par-delà les frontières étatiques pour des volumes dépassant les 2 800 milliards d'euros annuels, ce n'est pas par le déploiement spontané des libertés économiques et de la libre concurrence tout au long des frontières des 28 États membres. Loin d'être désencastré des espaces politiques et administratifs et de fonctionner sur le mode d'une autorégulation, ce Marché européen est le produit d'une politique faite d'une très longue série de décisions de justice de la Cour de justice de l'UE, de règlements de la Commission européenne et d'interventions de la Banque centrale européenne qui en ont façonné les acteurs et les biens, les logiques et les limites. Il suffit du reste de feuilleter les 80 000 pages du *Journal officiel de l'Union européenne* pour prendre la mesure de ce que l'Europe n'est nulle part aussi réelle que sur le terrain du Marché, tel qu'il s'est historiquement défini autour des quatre libertés économiques de circulation (des biens, des personnes, des capitaux et des services), de la libre concurrence et de la monnaie commune.

En repartant de ce constat, et en l'analysant à l'aune d'un ensemble de travaux d'histoire, de sociologie, de droit et de science politique récents ², cet article suggère un nouveau cadre d'analyse de cette Europe-institution. Plutôt que de considérer ce

marché européen comme un territoire résiduel ou un moment initial de la construction européenne, on propose d'analyser sa construction et son gouvernement comme le sillon principal et pérenne où se sont dessinés les contours d'une politique de type singulier qu'on qualifiera – pour bien saisir l'imbrication étroite et continue qu'elle porte entre « économie » et « politique » – d'*écono-politique européenne*. C'est ainsi sur le terrain de la construction judiciaire, bureaucratique et monétaire du Marché que « l'Europe » s'est progressivement taillé un espace politique qui lui est reconnu en propre. Et ce n'est pas la récente crise de la zone euro qui le démentira, elle qui a été l'occasion d'une nouvelle vague de délégation de pouvoirs en faveur de ces infatigables bâtisseurs du Marché que sont la Commission (désormais en charge de la supervision des budgets des États par le « semestre européen »), la Banque centrale (désormais en charge de la régulation des marchés bancaires européens) et la Cour de justice (désormais en charge d'assurer le respect de la « règle d'or budgétaire »), sans même évoquer ici la *troïka* qui aura uni Commission, BCE et FMI dans le pilotage des programmes de redressement des pays en difficulté financière (Grèce, Irlande, Portugal, Espagne).

Il faut pour s'en convaincre parcourir à nouveau à grands pas les étapes de la formation de l'Europe du Grand Marché comme autant de moments de formation d'un centre de pouvoir européen relativement indépendant des États membres. Agenda continuellement réactivé, méthode d'intégration toujours remobilisée, le Grand Marché aura en retour marqué de son empreinte l'« Europe-institution » qui a émergé pour en assurer la gestion et l'expansion. Il lui aura transmis son modèle institutionnel qui confère aux institutions statutairement indépendantes (le triptyque de la Commission, la Cour et la Banque centrale), car placées à distance des diplomaties nationales et des majorités partisans, le premier rôle dans l'interprétation de l'intérêt général du « projet européen » ; sa forme spécifique de légitimité politique fondée sur la compétence experte (juridique et économique) et la revendication d'un « supplément d'objectivité » à l'égard des acteurs sociaux nationaux ; et son espace public spécialisé construit dans le prolongement des politiques du marché européen autour des figures professionnelles de l'expert national détaché, de l'avocat et du consultant-lobbyiste.

¹ C'est à dessein qu'on emploie une majuscule pour qualifier ce « Marché » européen, de manière à le distinguer du « marché » de la science économique et pointer ainsi le « Marché-institution » (ensemble de conventions et de règles quant à ses biens et ses acteurs, ses limites et ses logiques) qui s'est constitué au fil des processus d'intégration européenne [3].

² Voir, en plus des articles figurant dans la bibliographie, Cohen A. et Knudsen A.-K. (dir.), « L'institutionnalisation du Parlement européen », *Cultures et conflits*, n° 85-86, 2012 ; Robert C. et Vauchez A. (dir.), « L'académie européenne », *Politix*, n° 89, 2010 ; Michel H. (dir.), *Représenter le patronat européen. Formes d'organisation patronale et modes d'action européens*, PIE Lang, 2013 ; Georgakakis D. (dir.), *Le Champ de l'eurocratie*, Paris, Economica, 2014.

L'Europe par le Marché. Genèse d'un « programme d'intégration »³

Au terme de décennies de projets et de traités qui ont ambitionné d'arracher l'Europe à ses origines économiques et commerciales pour la porter sur les fonds baptismaux d'une Union *politique*, ce détour par le Marché européen peut paraître étonnamment réducteur. L'historiographie classique de la construction européenne figure du reste souvent le Marché en stade initial et primitif des Communautés économiques européennes (« les solidarités économiques de fait » évoquées par la déclaration Schuman), voué à être rapidement dépassé par l'avènement, pleinement politique celui-là, d'une Union européenne aux compétences pratiquement illimitées (monnaie,

Les constructions du Marché européen

Pour s'en convaincre, il faut prendre la mesure de tout le travail de *construction* politique et institutionnel dont le Marché des quatre libertés économiques de circulation et de la libre concurrence a fait l'objet au fil de six décennies d'intégration. Car, dans les traités de Paris et de Rome, le « Marché européen » n'avait pas la définition essentiellement économique (les quatre libertés économiques et la libre concurrence), ni la consistance fortement juridique (constitutionnelle), qu'il a acquises aujourd'hui. Si les traités fondateurs faisaient clairement du « désarmement tarifaire et douanier » des États membres l'objectif premier des Communautés (ce qu'on appelle aujourd'hui « l'intégration *néga-tive* »), ils laissaient toutes sortes de portes ouvertes quant aux modes d'organisation du Marché commun

³ La notion de « programme d'intégration » permet de désigner la double dimension de ce « Marché-institution » tout à la fois comme base sociale et cognitive centrale des affaires européennes et comme horizon programmatique saillant pour quiconque entreprend de « relancer » la construction de l'Europe.

“ L'Europe n'est nulle part aussi réelle que sur le terrain du Marché, tel qu'il s'est historiquement défini autour des quatre libertés économiques ”

défense, contrôle des frontières, citoyenneté, politiques économiques et budgétaires, etc.) [4]. Dans ce cadre, les années 1960-1970 n'apparaissent que comme un temps mort que viennent interrompre la relance franco-allemande de l'Acte unique (1987) et la série interrompue des traités réformateurs de Maastricht (1992) à Lisbonne (2007). Pourtant, cette problématique du « dépassement » laisse dans l'ombre le fait que c'est précisément sur le terrain du Marché commun, en plein cœur des années 1960, qu'une politique européenne a pu pour partie s'émanciper de la tutelle des États. Première politique *publique* européenne, l'édification du Grand Marché par la Cour, la Commission et, plus tard, la BCE a en effet été le lieu d'invention d'une forme d'autorité *politique* spécifiquement européenne.

(« l'intégration *positive* ») au cours des années 1960. Certains, comme le vice-président de la Commission, Robert Marjolin, évoquaient ainsi une « planification européenne », quand d'autres rappelaient que « le renforcement de la cohésion économique et sociale », « l'amélioration des possibilités d'emploi » figuraient parmi les « objectifs » des Communautés européennes, listés à l'article 3 du traité de Rome : l'article 151 ne précisait-il pas du reste que « les États membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre permettant leur *égalisation dans le progrès* » ? La politique agricole commune qui naît alors indique bien cette pluralité possible des objectifs, puisqu'elle naît d'abord comme une politique du *Welfare* ambitionnant d'élever le pouvoir d'achat des agriculteurs européens. Même les politiques de

la concurrence (contrôle des concentrations, des cartels et des aides d'État) qui émergent à partir des années 1960 servent initialement des objectifs assez divers, dont celui d'aider à l'émergence de « champions européens » – c'est-à-dire des firmes compétitives – face au « défi américain » [6].

Ce qu'il faut dès lors comprendre, c'est cette « grande transformation » qui a fait d'un ensemble disparate de traités, de marchés et de politiques européens un ordre politique unifié autour d'un Marché des quatre libertés de circulation et de la libre concurrence érigé en socle constitutionnel de l'Union. Dans le contexte des années 1960 où l'horizon d'une Union *politique* est durablement obéré par le règne gaulliste, c'est en effet sur le terrain à première vue technique du Marché commun, autour des institutions « indépendantes » chargées

MRP, Robert Lecourt, développe ainsi ce qu'on a appelé une « interprétation holistique des traités » entendus comme constituant un système cohérent et unifié autour de son objectif premier – la construction d'un Marché commun. Sur le fond, cela passe par l'érection des quatre libertés de circulation (des personnes, des biens, des services et des capitaux) au statut de « dispositions fondamentales de l'ordre juridique communautaire » des traités ; l'extension continue du domaine de validité de ces libertés par une définition extensive de la notion « d'activité économique » (bien au-delà des domaines industriels et commerciaux initialement visés pour toucher les biens culturels, le sport, la protection sociale, la santé, etc.) ; et la définition restrictive des « raisons impérieuses d'intérêt général » permettant d'échapper à l'emprise de ces quatre libertés.

“Ce gouvernement du Marché est devenu le socle institutionnel et cognitif par lequel l'Europe s'est affirmée comme centre de pouvoir relativement autonome des États”

des tâches exécutives et judiciaires liées à la mise en œuvre des traités (le binôme Cour-Commission), que s'invente un gouvernement de l'Europe. Les premiers dirigeants de la Cour de justice des Communautés européennes (rebaptisée aujourd'hui Cour de justice de l'Union européenne) et de la Commission européenne, souvent proches du point de vue de leurs trajectoires professionnelles (à savoir une formation juridique et l'exercice d'un métier associé) et politiques (avec une proximité fréquente vis-à-vis des réseaux paneuropéens), confèrent d'emblée une mission *politique* à ces deux « indépendantes » en inscrivant leur rôle dans une seule et même téléologie politique, celle de l'union des peuples européens par la pleine intégration des marchés⁴. Au fil de ses arrêts fondateurs de la décennie 1960, la Cour présidée par l'ancien leader

Sur la forme, cela passe par l'octroi aux traités fondateurs d'une valeur « constitutionnelle », en position de surplomb par rapport à l'ensemble des ordres juridiques nationaux⁵. La Commission européenne présidée par l'ancien secrétaire d'État de Konrad Adenauer, Walter Hallstein, n'est pas en reste. Noyau dur des compétences de la Commission dans un contexte où le régime gaulliste interdit toute évolution de la Commission vers un rôle de type gouvernemental, le Marché unifié fait figure de levier principal pour son affirmation institutionnelle. Il suffit de ce point de vue de considérer le règlement n°17 de 1962 qui organise un puissant régime européen de contrôle des concentrations et des cartels via les décisions administratives de la direction générale de la Concurrence et les sanctions judiciaires de la Cour, qui restera inchangé jusqu'à

⁴ Sur la construction jurisprudentielle et bureaucratique de la notion de Marché, on renvoie à [7] et [8].

⁵ Sur cette construction constitutionnelle, voir [9] et [10].

sa réforme en 2004 [11]. Mais il faudrait aussi suivre l'émergence des services de la direction générale du Marché intérieur et de leur capacité respective de régulation [12].

Ainsi donc, au fil des coups de force jurisprudentiels de la Cour et des règlements de la Commission, s'invente ce que certains ont appelé un « constitutionnalisme du marché » [13] qui fait du Marché commun la clé de voûte constitutionnelle, en même temps que l'horizon toujours réactivé de la politique européenne. Érigé en grande affaire européenne, armé d'une force de frappe juridique et bureaucratique extrêmement puissante, le Marché européen a progressivement doté l'Europe d'une capacité politique propre.

La capacité politique de l'Europe

Ce gouvernement du Marché qui naît à la rencontre de la Cour de justice et de la Commission aurait pu n'être qu'un phénomène isolé au milieu des années 1960. Il est devenu au contraire le socle institutionnel et cognitif par lequel l'Europe s'est affirmée comme centre de pouvoir relativement autonome des États. C'est que cette méthode d'intégration (par le Marché et par le droit) est vite devenue le point d'ancrage d'une multiplicité de projets qui, sans être nécessairement paneuropéens, ont trouvé dans cet échelon un levier favorable à la réalisation de leurs objectifs. Qu'il s'agisse des groupes politiques et administratifs liés à l'ordolibéralisme allemand au cours des années 1960 qui trouvent dans la politique de la concurrence un relais de la législation adoptée en 1957 à l'échelon de la RFA, des modernisateurs de la haute fonction publique française qui se font porteurs d'une nouvelle rationalité de l'action publique, notamment en matière agricole, des milieux du grand patronat industriel européen de l'European Round Table qui trouvent dans la relance économique du Grand Marché un outil efficace à la crise des années 1970 [14], ou encore des courants intellectuels et professionnels liés à la promotion du New Public Management des années 1990 qui entendent faire de la Commission la vitrine d'un vaste mouvement de réforme des administrations par la multiplication des agences et la promotion des thématiques de la gouvernance [15], etc. En se faisant levier de ces divers projets et de ces diverses coalitions politiques et sociales, le Marché européen a gagné un terrain croissant et

s'est enrichi de nouvelles composantes. Que l'on en juge : du « Marché commun » au « Marché unique », du « Marché intérieur » au Marché transatlantique (TTIP), des télécommunications aux services en passant aujourd'hui par l'énergie, et tout récemment encore l'Union des marchés de capitaux, placée en tête des priorités de la Commission Juncker, le Marché a été et reste le vecteur essentiel de toutes les phases de relance et de tous les moments d'approfondissement du « projet européen ».

De ce point de vue, l'Union économique et monétaire mise en place avec le traité de Maastricht s'inscrit bien dans le sillage des politiques d'unification européennes des marchés nationaux. Née à la rencontre des impulsions de la DG Ecfm et du cabinet de Jacques Delors⁶, qui tirent argument des conséquences de la libre circulation des capitaux à l'échelon européen d'une part, et du milieu des banquiers centraux européens désormais acquis à la cause monétariste d'autre part, l'UEM crée un nouveau marché intégré, monétaire celui-là, et placé sous l'égide d'une nouvelle institution supranationale, la Banque centrale européenne, tenue – à l'instar de la Commission et de la Cour de justice – à bonne distance des intérêts étatiques et de la politique partisane. Et quand il s'agira, dans le contexte de la crise de la zone euro, soit dix ans à peine après la création de la BCE, d'assurer la crédibilité des États européens face aux marchés, c'est vers la Commission et la Banque centrale européenne que les chefs d'État et de gouvernement se tourneront, entraînant de ce fait un processus de centralisation des pouvoirs de surveillance et de contrôle à l'échelon européen autour du triptyque d'institutions (Cour-Commission-BCE) en charge du bon fonctionnement et du bon développement de ce Marché⁷.

Au terme de soixante années de relances pratiquement ininterrompues de l'agenda de l'intégration des marchés européens, on est loin de ce temps où la Cour de justice des communautés européennes pouvait indiquer que les limitations de souveraineté « ne concernaient que des domaines restreints » (arrêt Costa contre Enel, juillet 1964) et où la Cour constitutionnelle italienne pouvait encore affirmer que « la compétence normative conférée aux institutions communautaires (étant) limitée aux "rapports économiques" (...), il est dès lors difficile de concevoir, même de manière abstraite, qu'un règlement communautaire puisse avoir une inci-

⁶ Voir le rapport de la DG Ecfm, *One Market, One Money. An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union*, n° 44, oct. 1990 ainsi que [16].

⁷ Ainsi, loin d'être affaiblies par le rôle joué par les chefs d'État et de gouvernement dans la conduite des réponses à la crise, la Commission, la Cour et la Banque centrale sortent considérablement renforcées de la crise de la zone euro [17].

dence en matière de rapports civils, éthico-sociaux, politiques » (Cour constitutionnelle italienne, 18-27 décembre 1973). Comme l'ont montré les débats de la dernière décennie dans les domaines du sport, de la santé, de l'éducation, mais aussi de l'immigration, du droit du travail ou des politiques sociales, peu de domaines échappent désormais à la jurisprudence de la Cour de justice et aux politiques de régulation de la Commission [18]. De même le projet de directive dite « Bolkenstein » (2004), qui ambitionnait d'étendre le « principe du pays d'origine » (PPO) pour la prestation de services transfrontaliers (quels qu'ils soient), s'est heurté à de fortes mobilisations qui ont conduit à exclure de son applicabilité les services sociaux et de santé dans la version qui sera finalement adoptée par le Conseil et le Parlement européen en décembre 2006 [19]. Il est vrai que les traités, et singulièrement le traité de Lisbonne, ont cherché à canaliser cet expansionnisme du Marché en définissant pour les États un domaine de « compétences retenues » ; mais chacune des crises politiques et économiques de l'Union a rappelé la fragilité de ces digues. Ainsi de la crise de la zone euro qui a été l'occasion d'une dilatation sans précédent du domaine d'intervention des « indépendantes »⁸ : que l'on pense à la politique de conditionnalité développée par la Banque centrale européenne dans l'octroi de son soutien aux États en difficulté budgétaire, qui l'a conduite à intervenir dans une grande variété de domaines dans le cadre de *memorandums of understanding* (sur la réforme administrative, du marché du travail, de la politique fiscale, les privatisations, les systèmes de santé, etc.) ; que l'on pense aussi au traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance dans l'Union européenne (le fameux « Pacte budgétaire européen ») ratifié en 2012 et qui place désormais la Commission en position d'évaluer les budgets des États en amont des parlements nationaux (le non moins fameux « semestre européen »). Alors que cette expansion touche désormais aux frontières symboliques et matérielles des pactes sociaux nationaux, on ne s'étonnera pas que les points d'achoppement se multiplient (sur la liberté d'accès aux soins, aux universités, aux prestations sociales, etc.).

C'est dire, en somme, que le Marché européen n'est pas un marché manchestérien du « laissez-faire », mais bien plutôt une institution puissante

qui s'est affirmée au fil d'une histoire de plusieurs décennies comme le sillon par lequel des groupes et des projets très divers, également intéressés à contourner, voire subvertir, les capacités régulatrices des États, ont promu leur cause. C'est dire aussi que le libéralisme du Marché européen n'est pas nécessairement un « libéralisme de doctrine » – même si ce dernier ne manque pas de défenseurs –, c'est peut-être autant le fruit d'un « libéralisme de position » [20] qui fait de la relance du Marché le levier privilégié et le sentier le plus efficace de tous les projets (économiques, politiques, bureaucratiques, judiciaires, etc.) paneuropéens. Comment s'étonner alors qu'il ait en retour, par une sorte d'effet boomerang, façonné l'Europe elle-même, son modèle institutionnel, sa forme spécifique de légitimité politique, les compétences et profils attendus de ceux qui y interviennent et les contours de son espace public ? Parce qu'elle est devenue le sillon principal des relances européennes⁹, la construction du Grand Marché n'est donc pas une simple politique sectorielle mais fait bien figure de base sociale et cognitive de l'Union.

L'empreinte politique du Marché européen

En s'imposant comme la grande affaire européenne, en agrégeant à lui une multiplicité de projets et relances européennes, le rôle du Marché européen a été le creuset d'un espace de pouvoir d'un type singulier, qu'on appellera ici « écono-politique » de manière à pointer l'intrication étroite et inédite entre les logiques et les acteurs de l'« économie » et de la « politique ». Véritable « programme d'intégration », il emporte avec lui tout à la fois une méthode d'unification pour les politiques publiques, un espace public d'acteurs spécialisés, mais aussi plus largement un modèle politique et institutionnel. Ainsi donc, si le Marché a bien constitué le levier essentiel de l'institutionnalisation de l'Europe comme centre de pouvoir autonome, il l'a fait en le marquant profondément de son empreinte.

Une technique d'unification

Bien sûr, il ne s'agit pas de nier ici le fait que toutes sortes de forces politiques et sociales n'ont cessé d'œuvrer au dépassement de cette domination du Marché commun sur l'agenda européen. Non sans effets du reste, si l'on en juge aux terrains

⁸ En ce sens, voir les textes réunis dans [1].

⁹ Avec, pour ligne d'horizon, l'utopie théorique d'une « fusion complète des marchés nationaux » évoquée par Mario Monti dans *A New Strategy for the European Single Market*, rapport à la Commission européenne, 2010.

multiples sur lesquels s'est aventurée l'Union au fil des décennies, de la citoyenneté aux droits fondamentaux, des politiques de l'environnement aux politiques de l'emploi, etc. Il reste que ces politiques qui ont cherché à dépasser le registre du Marché intérieur y ont fréquemment puisé leurs méthodes d'action et leur outillage conceptuel et technique. Parce que ce dernier dispose d'une puissante force de frappe juridique et bureaucratique quand il s'agit d'écorner les monopoles professionnels et les régulations étatiques, ses instruments et ses catégories juridiques ont constitué un arsenal bien commode pour ces nouvelles générations de politiques publiques européennes. Que l'on pense aux politiques en faveur de l'égalité hommes-femmes qui, à l'image de l'arrêt Defrenne d'avril 1976 de la Cour de justice, véritable pilier jurisprudentiel des politiques européennes en la matière, s'appuient initialement sur l'invocation d'un risque de « distorsion de concurren-

de circulation, la violation des droits de citoyenneté étant établie par la Cour de justice sur la même base que l'« entrave » aux échanges économiques [20]. Que l'on pense enfin à la défense des « valeurs communes » dont l'Union a la charge au titre de l'article 2 du traité de Lisbonne : quand la Commission engagera une procédure d'infraction à l'encontre du régime conservateur du Premier ministre hongrois Viktor Orbán, les menaces multiformes aux droits fondamentaux recensées par le Parlement européen dans le rapport Rui Tavares (2013) seront ramenées à une menace à l'indépendance de la justice et de la Banque centrale hongroise, ainsi qu'à la protection des données individuelles.

On peut penser que l'adoption de la Charte des droits fondamentaux (2000) et son intégration dans les traités (2010) pourraient à l'avenir conduire les « indépendantes », et singulièrement la Cour de justice, à sortir de ce « programme d'intégra-

“ Le rôle du Marché européen a été le creuset d'un espace de pouvoir d'un type singulier, qu'on appellera ici « écono-politique » ”

rence » : « compte tenu du degré d'évolution des législations dans les différents États membres, l'article 141 du traité CE a pour fonction d'éviter que, dans la compétition intra-communautaire, les entreprises établies dans des États qui ont effectivement réalisé le principe de l'égalité de rémunération ne subissent un désavantage concurrentiel par rapport aux entreprises situées dans des États qui n'ont pas encore éliminé la discrimination salariale au détriment de la main-d'œuvre féminine » (arrêt Defrenne contre Sabena, CJCE, 8 avril 1976, aff. 43/1975). Que l'on pense aussi au régime de protection de cette citoyenneté européenne qui avait constitué la grande nouveauté du traité de Maastricht et qui est resté calé sur celui de la liberté

tion » du Marché européen ; mais il reste que dans l'arbitrage entre les exigences liées aux libertés économiques et celles liées aux droits fondamentaux, la balance judiciaire européenne continue d'être biaisée en faveur des premières¹⁰. Tous les acteurs européens composent du reste avec cette domination multiforme : de même que les hauts fonctionnaires de la direction générale des Affaires sociales « savent bien » que leurs projets sociaux ont plus de chance de se frayer un chemin au sein de la Commission s'ils sont dits dans les termes juridiques et économiques du Marché intérieur [21], de même les avocats savent bien que c'est en passant par le riche arsenal juridique du Marché qu'ils auront la plus grande chance de convaincre les juges¹¹. Ainsi

¹⁰ C'est ce qu'ont montré les trois arrêts très controversés de la Cour de justice de 2007 et 2009 : Viking, Laval et Ruffert [22].

¹¹ Voir, par exemple, l'arrêt Grogan de la Cour de justice du 4 octobre 1991, qui définit l'interruption volontaire de grossesse comme un « service » au sens du Marché intérieur et la protège dès lors au titre de la liberté de circulation et d'accès aux « services médicaux ».

donc, par son assise juridique et son efficace bureaucratique propres, le Marché européen est un point d'appui essentiel pour toutes sortes de politiques européennes en matière d'« Europe sociale », de « droits fondamentaux », de « citoyenneté », etc., au risque néanmoins d'en limiter le déploiement aux frontières de ce même Marché et d'en faire de simples « mesures d'accompagnement » de sa montée en puissance.

La forme européenne de la légitimité politique

Au-delà des politiques publiques elles-mêmes, le « programme d'intégration » du Marché aura aussi marqué de son empreinte le modèle institutionnel et politique de l'Union. En s'arrogeant un pouvoir de définition et de protection de ce Marché commun qu'elles ont érigé en colonne vertébrale de l'Union, en se faisant les interprètes de ses « logiques juridiques » comme de ses « exigences fonctionnelles » ou « systémiques », les « indépendantes » se seront dans le même temps trouvées une identité institutionnelle et des formes d'action. Au-delà, le « programme d'intégration » du Marché a contribué à définir ce qu'est le mode « européen » de fonctionnement des institutions de l'Union, à savoir cette « méthode communautaire » si souvent invoquée pour dénoncer les impasses de la « méthode intergouvernementale » des marchandages et des négociations diplomatiques marathon. Cette méthode est à bien des égards la formalisation institutionnelle de l'équilibre singulier des pouvoirs qui s'est forgé dans l'édification du Marché commun. C'est en effet pour ce domaine particulier – celui des politiques du marché intérieur – que le passage à la majorité qualifiée du Conseil des ministres (en lieu et place de l'unanimité) a été pour la première fois inauguré dans l'Acte unique de 1987, conférant autant de marges de manœuvre supplémentaires au binôme Commission-Cour, intervenant en amont (droit d'initiative dont la Commission a le monopole) et en aval (interprétation du droit de l'Union dont la Cour a le monopole). Le rôle propulseur acquis par la Cour et la Commission – et, plus tard, par la Banque centrale européenne – dans l'édification de ce Marché européen scelle ainsi un modèle institutionnel où le triptyque des « indépendantes » se voit reconnaître une capacité particulière à incarner l'intérêt général et à interpréter les exigences du « projet européen ».

En ce sens, l'émergence d'un Marché commun et son approfondissement sous la forme d'un marché réglementé et d'une Union monétaire ont aussi été le lieu d'invention de ce que l'on a appelé une « forme européenne de la légitimité politique » qui situe la capacité à gouverner au nom de l'Europe dans l'extériorité aux intérêts nationaux et aux coalitions majoritaires, ainsi que dans le recours à une compétence de type experte [2]. La Cour, la Commission et la BCE ont émancipé le « projet européen » de la tutelle des États et des partis en revendiquant avec succès un « supplément d'objectivité » à l'égard de ces derniers qu'elles tiennent de leur indépendance statutaire et de leur capacité d'expertise¹². Au fil des années, ce modèle politique singulier, qui fait des institutions de surveillance et de contrôle l'espace privilégié de la légitimité politique européenne, sera affublé d'une multiplicité de « bonnes raisons » : seules l'indépendance et l'expertise permettent de garantir les petits États contre la domination des grands, de dépasser l'immobilisme de la diplomatie des « intérêts nationaux », de conjurer le court-termisme des majorités politiques (ou, dans le vocabulaire monétariste, leur « inconsistance temporelle ») ou encore de construire des compromis durables et rationnels, etc. Et de fait, s'il est une constante dans l'histoire de l'intégration européenne, c'est celle qui voit la scène des « indépendants » progressivement s'encombrer de nouveaux acteurs (agences de surveillance, autorités de régulation, fonds de stabilité, etc.), et qui conduit les États à leur conférer des pouvoirs de contrôle, d'arbitrage, de décision et de sanction sans cesse accrus.

On ne s'étonnera pas que ceux qui incarnent le mieux cette proximité au « projet » ou à « l'esprit » européen soient les dirigeants même de ces institutions « indépendantes » qu'on a vus au premier rang dans l'émancipation de l'Europe à l'égard des modèles étatiques et professionnels nationaux. Dans cet ordre écono-politique où ils campent en « fonctionnaires-gouvernants », juges législateurs (*law-making judges*) ou « banquiers centraux-décideurs », ces commis d'État européens mettent en avant leur extériorité aux jeux politiques nationaux et leur capital d'expertise (que sanctionne du reste la détention de doctorats pour 60 % des juges de la CJUE et 80 % des membres du directoire de la BCE) nécessaires à la figure du gouvernant rationnel

¹² Sur ce mode de légitimation, on trouvera des éléments dans [23] et [24].

qu'ils entendent incarner¹³. « Comment construire l'Europe sans Européens ? », s'interrogeait Paul Reuter, l'un des rédacteurs du traité de Paris : « en s'adressant à des personnalités indépendantes. » La réponse n'a pas perdu de son actualité.

On dira sans doute que les multiples révisions des traités et les transformations de l'équilibre institutionnel ont modifié la donne : ainsi de l'instauration de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct depuis 1979 et de la centralité acquise par cette institution au fil des réformes institutionnelles. Et de fait, le premier Parlement européen élu au suffrage universel direct aura bien tenté sous l'impulsion du paneuropéen Altiero Spinelli d'imposer une re-hiérarchisation des types d'autorité et des sources de légitimité dans l'Union en revendiquant une capacité constituante. Mais le traité constitutionnel dit « projet Spinelli » qu'il adoptera en 1984 restera sans suite. Le Parlement

lui a longtemps réservé la portion congrue, par l'affirmation d'une capacité d'expertise au moins égale à celle des deux autres institutions du « triangle » législatif européen¹⁵ (Conseil-Commission-Parlement), favorisant de ce fait en son sein l'émergence de parlementaires issus des professions intellectuelles supérieures, fréquemment titulaires de doctorats en droit, économie et science politique (près d'un quart des parlementaires [27]).

Un espace public spécialisé

Cette forme européenne de la légitimité politique doit aussi sa pérennité au fait qu'elle a très vite trouvé un ensemble de soutiens dans l'espace public spécialisé qui s'est construit dans le prolongement des politiques du Marché. Car pour asseoir leur légitimité à incarner l'intérêt général européen, « les indépendantes » ont cherché à faire exister des publics transnationaux susceptibles d'accréditer cette vision

¹³ Sur ces leaders des « indépendantes » et le personnel de ces institutions, voir [25] et [26].

¹⁴ Ainsi s'explique sans doute le fait que le Parlement ait pu accepter de rester à la lisière des nouvelles compétences économiques européennes nées en réponse à la crise de la zone euro et ne se soit seulement saisi de l'évaluation des travaux de la troïka européenne chargée du redressement de la Grèce, de l'Irlande, du Portugal et de Chypre, plus de deux années après le début de ses travaux.

¹⁵ Le « triangle » désigne dans le jargon propre aux institutions européennes, les formes de négociations informelles entre les trois institutions impliquées dans la procédure législative européenne : la Commission, le Conseil des ministres et le Parlement.

“ L'Europe a plus souvent pris la forme de cercles semi-publics d'acteurs spécialisés où dominant les figures de l'avocat, de l'expert national détaché et du consultant-lobbyiste ”

n'imposera en fait sa légitimité qu'en s'inscrivant à son tour dans les cadres spécifiques de cette éconopolitique. Cela passe par la reconnaissance du primat de la souveraineté du droit communautaire (sur le Parlement européen) et son corollaire, le magistère de la Cour dans l'interprétation des traités. Cela passe aussi par la construction d'une identité institutionnelle qui fait de lui avant tout le gardien de « l'Europe de la méthode communautaire » et des acquis de l'intégration contre le risque d'un « retour des États » et des intérêts nationaux, prenant ainsi soin de défendre les « indépendantes » face aux attaques dont elles sont régulièrement l'objet de la part des gouvernements¹⁴. Cela passe aussi, dans un espace institutionnel qui s'était largement défini sans lui et

non-politique des politiques du Marché, chaque DG cooptant des réseaux transnationaux sectoriels composés de « stakeholders ». En fait d'espace public, l'Europe a plus souvent pris la forme de cercles semi-publics d'acteurs spécialisés où dominant les figures de l'avocat, de l'expert national détaché et du consultant-lobbyiste [28]. Ce premier public de l'Europe communautaire, initialement coopté par les institutions elles-mêmes, fonctionne en authentiques « groupes de renfort » accréditant le caractère essentiellement expert et infrapolitique des débats et des désaccords. S'accrochant aux institutions européennes comme à un « récif de corail », selon l'expression du politiste américain Sidney Tarrow, suivant étroitement dans leurs organisations les

méandres des découpages administratifs européens, cette nébuleuse d'acteurs dont s'entourent d'emblée la Cour et la Commission, reprend à son compte les systèmes de représentations en cours au cœur des institutions européennes avec lesquelles ils doivent traiter. Et de fait, comme l'a bien noté Cécile Robert, loin d'être extérieure au politique, l'expertise devient à l'échelon européen le mode privilégié de la participation à l'action publique européenne et le lieu même du travail politique quand il s'agit de défendre des causes et d'y construire coalitions d'acteurs [29]. Les dictionnaires de l'*Eurospeak*, les multiples glossaires et lexiques qui viennent codifier une langue politique faite d'acronymes bureaucratiques, de catégories juridiques et de termes souvent intraduisibles sont là pour attester toute l'épaisseur sociale et professionnelle qui sépare les profanes citoyens des professionnels de l'Europe. Et de fait, les mécanismes de consultation et de participation que la Commission s'est efforcée de mettre en place dans la foulée de son *Livre blanc sur la gouvernance européenne* (2000) n'auront réussi à attirer que ceux qui étaient d'ores et déjà pris par les jeux et enjeux européens [30]. Au contact de l'Europe, comme saisis par un effet mimétique, diplomates [31], journalistes [32], syndicats [33], parlementaires [27] tendent à envoyer à Bruxelles des acteurs socialisés aux spécificités de cet espace et disposés à en accréditer la spécificité comme la technicité¹⁶. Il ne s'agit pas bien sûr de nier l'existence de sous-espaces politiques, associatifs, journalistiques propres aux métiers de l'Europe, mais de pointer l'isomorphie des profils sociaux et professionnels de ces « permanents » de l'Union [35]¹⁷.

¹⁶ Sur les formes d'entre-soi de ces milieux européens, voir aussi [34].

¹⁷ Voir en particulier les réflexions introductives sur le « champ bureaucratique ».

Conclusion

Tel est donc le « *double bind* » de l'Europe et de son écono-politique : la pérennité du « projet européen » dépend aujourd'hui pour une large part de sa capacité à être autre chose qu'un projet d'intégration des marchés, et c'est tout le sens du développement du vocabulaire politique et constitutionnel européen depuis une vingtaine d'années que de chercher à en témoigner ; mais il s'avère bien difficile de « réorienter » ou « d'élargir » le cours de la construction européenne au-delà de cette matrice originelle, sans s'appuyer sur les institutions, les méthodes et les acteurs d'un Marché européen qui n'a pas eu son pareil pour renforcer la capacité politique et la consistance sociale de l'Union.

Il ne s'agit pas ici de nier l'existence d'autres projets européens, ni même le travail de multiples acteurs parlementaires, associatifs, juridiques européens pour faire exister une « autre Europe », mais plutôt de constater que le « programme d'intégration » du Marché européen constitue aujourd'hui encore la base sociale et cognitive du centre de pouvoir que forme l'Union européenne et qu'il fait dès lors figure de ligne de pente de l'Union vers laquelle semblent glisser et se couler inmanquablement les projets de relance et d'approfondissements européens. C'est dire en somme que toute stratégie de réforme de l'Union doit au préalable renoncer à l'illusion proprement politique d'une malléabilité de la « construction » européenne, qui pourrait faire l'objet de « refondations » ou de « réorientations », et prendre toute la mesure de cette Europe-institution, véritable masse de granit avec laquelle il faut aujourd'hui composer pour espérer affecter le cours politique du projet européen.

Bibliographie

- [1] TRECHSEL A., DE WITTE B., HERITIER A. (dir.), *The Eurocrisis and the State of the European Democracy*, European University Institute, eBook, 2013.
- [2] VAUCHEZ A., *Démocratiser l'Europe*, Paris, Seuil, 2014.
- [3] FLIGSTEIN N., MARA DRITA I., « How to Make a Market. Reflections on the Attempts to Create a Single Market in the European Union », *American Journal of Sociology*, vol. 102 (1), 1996, p. 1-33.
- [4] WARLOUZET L., « Dépasser la crise de l'historiographie européenne », *Politique européenne*, n° 2, 2014, p. 98-122.
- [5] RYE L., « The Rise and Fall of the French Demand for Social Harmonization in the EEC, 1955-1966 » in RÜCKER K., WARLOUZET L. (dir.), *Quelle(s) Europe(s) ? Nouvelles approches en histoire de l'intégration européenne*, Bruxelles, Peter Lang, 2007.
- [6] BROUSSELE D., « Les métamorphoses du statut de la concurrence dans les traités européens », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe*, n° 24, 2011.
- [7] MADDALON P., *La Notion de marché dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, Paris, LGDJ, 2007.
- [8] JABKO N., *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie improbable*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.
- [9] BAILLEUX J., *Penser l'Europe par le droit. L'invention du droit communautaire en France*, Paris, LGDJ, 2014.
- [10] VAUCHEZ A., *L'Union par le droit*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.
- [11] WARLOUZET L., *The Rise of European Competition Policy, 1950-1991: A Cross-Disciplinary Survey of a Contested Policy Sphere*, European University Institute/RSCAS, 2010.
- [12] EGAN M., *Constructing a European Market. Standards, Regulation and Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- [13] AZOULAI L., « Le rôle constitutionnel de la Cour de justice tel qu'il se dégage de sa jurisprudence », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2008.
- [14] GREEN COWLES M., « Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and EC 1992 », *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, n° 4, 1995, p. 501-526.
- [15] GEORGAKAKIS D., DE LASSALLE M. (dir.), *La Nouvelle « Gouvernance européenne »*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2012.
- [16] VINCENSINI C., TAUGOURDEAU E., « La justification économique de l'Union économique et monétaire : ex ante, ex post ou inexistant ? », *Revue française d'économie*, 2009, vol. 24, n° 2, p. 57-83.
- [17] BOUSSAGUET L., DEHOUSSE R., « L'impact de la crise sur la gouvernance européenne », *Pouvoirs*, n° 149, 2014, p. 7-18.
- [18] DE WITTE B., MUIR E., DAWSON M. (dir.), *Judicial Activism at the European Court of Justice*, Edward Elgar Publishing, 2013.
- [19] CRESPIY A., *Qui a peur de Bolkestein ? Conflit, résistances et démocratie dans l'Union européenne*, Paris, Economica, 2012.
- [20] AZOULAI L., « Constitution économique et citoyenneté européenne », *Revue internationale de droit économique*, n° 4, 2011, p. 543-557.
- [21] ROBERT C., « L'impossible "modèle social européen" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 1-2, 2007, p. 94-109.
- [22] RÜDL F., JOERGES C., *On the "Social Deficit" of the European Integration Project and its Perpetuation through the ECJ Judgements in Viking and Laval*, Recon Online Working Paper 2008/06.
- [23] MARCUSSEN M., « The Scientization of Central Banking. The Politics of Apoliticization », in DYSON K., MARCUSSEN M. (dir.), *Central Banks in the Age of the Euro: Europeanization, Convergence, and Power*, 2009, Oxford, Oxford University Press, p. 373-390.
- [24] BAINÉE O., SMITH A., « Pour une sociologie de l'apolitique » in COHEN A., LACROIX B. et RIUTORT P. (dir.), *Les formes de l'activité politique*, Paris, PUF, 2006.
- [25] LEBARON F., « Les banquiers centraux européens, acteurs majeurs de la "révolution néolibérale" », *Regards sociologiques*, n° 43-44, 2012, p. 29-36.
- [26] GEORGAKAKIS D., DE LASSALLE M., « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 1-2, 2007, p. 38-53.
- [27] BEAUVALLÉ W., MICHON S., « Des eurodéputés experts. Sociologie d'une illusion bien fondée », *Cultures et Conflits*, n° 84, 2012.
- [28] ALDRIN P., « La "société civile européenne", entre idéal démocratique et contingences politiques. De Maastricht à Lisbonne, les mises à l'agenda parlementaire de l'ouverture aux lobbys et à la société civile », in AUVERT J. (dir.), *Le Parlement européen après le traité de Lisbonne*, Paris, Larcier, 2013.
- [29] ROBERT C., « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, n° 3, 2003, p. 57-78.
- [30] MICHEL H., « La société civile dans la société européenne. Éléments pour une sociologie d'une catégorie politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, n° 166-167, p. 30-37.
- [31] BUCHET DE NEUILLY Y., « Des bâtisseurs de traités. Continuités et discontinuités du processus confédéral », in COHEN A., VAUCHEZ A. (dir.), *La Constitution européenne. Élités, mobilisations, votes*, Bruxelles, Presses de l'université libre de Bruxelles, 2007.
- [32] BASTIN G., « Les professionnels de l'information en travailleurs de la gouvernance. Éléments d'économie politique de l'information européenne à Bruxelles depuis les années 1960 », *Regards sociologiques*, 27-28, 2004, p. 138-148.
- [33] WAGNER A.-C., *Vers une Europe syndicale. Une enquête sur la Confédération européenne des syndicats*, éditions du Croquant, 2005.
- [34] LAURENS S., « "Il faut de tout pour faire un monde clos". Genèse historique, délimitations matérielles et symboliques du "quartier européen" à Bruxelles, 1960-2010 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 195, 2012, p. 78-97.
- [35] GEORGAKAKIS D. (dir.), *Le Champ de l'eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica, 2012.