
Article by an MPlfG researcher

Cornelia Woll: Lecture croisée: L'Union européenne: Une machine à libéraliser?. In: Politique Européenne (31), 215-220 (2010).
L'Harmattan
The original publication is available at the publisher's web site: http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=POEU_031_0215

L'UNION EUROPÉENNE : UNE MACHINE À LIBÉRALISER ?

Cornelia Woll

L'Harmattan | *Politique européenne*

2010/2 - n° 31
pages 215 à 220

ISSN 1623-6297

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2010-2-page-215.htm>

Pour citer cet article :

Woll Cornelia, « L'Union européenne : une machine à libéraliser ? »,
Politique européenne, 2010/2 n° 31, p. 215-220.

Distribution électronique Cairn.info pour L'Harmattan.

© L'Harmattan. 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.

L'UNION EUROPÉENNE : UNE MACHINE À LIBÉRALISER ?

Nicolas Jabko, *L'Europe par le marché : Histoire d'une stratégie improbable*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Gouvernances », 2009, 288 pages.

François Denord et Antoine Schwartz, *L'Europe sociale n'aura pas lieu*, Paris, Raisons d'Agir, 2009, 138 pages.

L'Union européenne (UE) est-elle néolibérale ? Ce titre, initialement prévu par l'éditeur pour l'ouvrage de Nicolas Jabko, rappelle une des questions centrales du débat public et permet de lier ces deux ouvrages parus en 2009. Quelle est la nature de la construction européenne ? Vers où va-t-elle ? S'agit-il d'un projet porté par les élites ou y a-t-il un véritable contrôle politique possible sur l'orientation de ce projet d'intégration économique et sociale d'aujourd'hui vingt-sept pays ? Les réponses apportées par ces deux livres s'opposent sur plusieurs dimensions.

Le petit ouvrage de François Denord et Antoine Schwartz est un manifeste politique, paru au moment des élections européennes, avec un objectif clair et affiché : défaire la mythologie d'une Europe sociale qui complèterait un jour le grand projet de libre-échange entre les États membres de l'Union européenne. François Denord, chercheur CNRS au Centre de sociologie européenne de l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), et Antoine Schwartz, doctorant et ATER à l'Université Paris X-Nanterre, sont tous les deux experts des libéraux en France et s'attachent dans ce livre aux origines historiques et aux tenants intellectuels du projet européen.

Divisé en trois chapitres, le livre commence par rappeler le rôle des États-Unis dans le lancement d'un projet européen et atlantique essentiellement anticommuniste. Il étudie ensuite le paysage intellectuel en

politique européenne, n° 31, 2010, p. 215-220.

Europe qui a nourri le projet et qui l'a fermement encadré sous une forme libre-échangiste, dont toute la dynamique communautaire découle. Même sous l'influence de Jacques Delors, qui œuvrait pour construire une Europe sociale, la tendance lourde n'a pas été renversée. Bien qu'une majorité d'États membres soient dirigés par des gouvernements ou des coalitions sociale-démocrates et que la Communauté économique européenne se transforme en « Union européenne » avec le traité de Maastricht en 1992, l'orientation profonde du projet ne change pas dans les années 1990. Au contraire, alors que les initiatives européennes en matière sociale restent à la surface des besoins des États-providences, les marchés européens passent une des étapes les plus importantes de leur intégration : la création de l'Euro. François Denord et Antoine Schwartz concluent que ce ne sont pas les idées et un appel rhétorique pour plus d'Europe sociale qui suffira pour inverser l'évolution, tant les élites bruxelloises et les institutions européennes telles que la Banque centrale européenne et la Cour de justice européenne s'attachent à préserver les principes d'une union de libre-échange.

Le livre de N. Jabko, chercheur au Centre des études et des recherches internationales de Sciences Po, s'attaque à trois de ces constats : il remet en question la nature clairement économique et libre échangiste de l'intégration européenne, il accorde une place beaucoup plus importante et transformatrice à la rhétorique politique et il refuse de considérer l'unification des années 1980 et 1990 comme la simple continuation d'un projet de libre-échange imaginé par les pères de l'Europe dans les années 1940 et 1950. Pour N. Jabko, l'intégration européenne depuis 1985 était inattendue et improbable, même si elle s'est faite de façon tellement progressive que peu de gens se sont rendu compte de cette « révolution tranquille » (p. 16). Il trouve problématique le discours en France sur « l'Europe libérale » qui s'expliquerait, au choix, par les pressions de la mondialisation, des chefs d'entreprises transnationales ou des bureaucrates européens avides d'ancrer leur pouvoir. Pour preuve, il cite la Grande Bretagne, où l'Europe est caractérisée comme l'image inversée d'une zone de libre-échange et apparaît comme une machine à faire des réglementations contraignantes et empressées, « un Léviathan tentaculaire aux services des puissances du continent » (p. 11). Au lieu de trancher entre ces deux visions, le livre se propose d'analyser leur coexistence et se concentre ainsi sur les « deux visages » (p. 259) de l'Union européenne.

En étudiant la période de 1985 à nos jours, N. Jabko rappelle l'hétérogénéité et les désaccords entre les principaux acteurs : on rencontre des fédéralistes farouches, des libéraux convaincus, des socio-démocrates soucieux d'élargir la portée d'un projet de libre-échange ou encore des chefs d'États opposés à tout projet qui aboutiraient à céder encore plus de souveraineté à une bureaucratie lointaine. Le miracle de la révolution tranquille n'est pas la victoire des libéraux sur les autres, selon l'auteur, c'est au contraire que tous ces acteurs se sont ralliés au projet d'intégration des marchés dans les années 1990. Il analyse donc ce tournant inattendu en montrant qu'il est le résultat d'une stratégie politique des promoteurs de l'Europe, en particulier au sein de la Commission européenne, qui s'est servie du marché comme point de ralliement. Pour ce faire, les défenseurs de l'Europe avaient besoin de développer un concept de « marché » très ouvert : selon le public, ils le présentaient comme un outil de libéralisation, comme un outil de gestion des menaces extérieures, ou encore comme une façon de construire un ordre socio-économique commun.

Nicolas Jabko étudie cette stratégie politique dans quatre domaines d'intégration : la création d'un espace financier unifié, la libéralisation du secteur énergétique, la politique de cohésion à travers les fonds structurels et l'Union économique et monétaire. Dans chaque cas, il analyse les alliances improbables qui ont fini par soutenir le projet d'intégration au « nom du marché ». Toutefois, l'image du marché était une ressource politique très variable : une contrainte qui rendait l'intégration financière incontournable, une norme qui dictait l'évolution de la réglementation d'électricité, un espace qui a permis l'institutionnalisation de la politique structurelle ou encore un totem qui a servi de référence indiscutée pour l'intégration de la politique monétaire. Cette variation est importante, parce qu'elle se traduit dans des résultats politiques très divergents, allant de la libéralisation aux nouvelles réglementations à la construction d'outils auparavant inexistantes, accompagnés d'un transfert de souveraineté très large.

Nicolas Jabko insiste sur la pluralité de ces résultats et montre qu'elle ne peut s'expliquer ni par les intentions des acteurs seulement, ni par une dynamique libérale qui impose toujours plus de marché. Le concept « marché » est un concept fondamentalement ambigu et les défenseurs de l'Europe ont su exploiter cette ambiguïté pour créer des coalitions improbables. Par ce travail d'agrégation, le résultat final contient des morceaux des divers projets individuels et échappe en partie au contrôle

des uns et des autres au bout du compte. Le livre apporte ainsi une contribution empirique importante sur le rôle de la rhétorique politique. Certes, les acteurs politiques utilisent un discours de façon stratégique et ils essaient de jouer sur l'ambiguïté pour réussir leurs manœuvres politiques. Toutefois, les choix discursifs affectent la composition des coalitions de soutien et du coup les choix institutionnels. Ainsi, ils ont des conséquences lourdes qui ne sont pas forcément en adéquation avec les intentions initiales de leurs utilisateurs. L'orientation politique de l'UE est donc un combat politique permanent, potentiellement réversible, mais difficilement maîtrisable à cause de l'ambiguïté qui joue toujours un rôle central dans chaque stratégie politique.

Le dialogue entre les deux livres est important et on comprend que l'opposition entre les auteurs reproduit la tension fondamentale du débat sur la nature et l'avenir de la construction européenne. Lors d'une journée d'études organisée par la Section d'études européennes de l'Association française de science politique le 19 février 2010 à Sciences Po, Sigfrido Ramirez de l'Université Bocconi à Milan répond à F. Denord et A. Schwartz en soulignant que même historiquement, l'influence des élites libérales n'était pas aussi évidente et incontestée que l'on pourrait croire. Il développe notamment l'exemple de la politique de concurrence. Aujourd'hui citée comme main de fer « libéralisatrice » de l'UE, la politique de concurrence est bien le résultat de visions souvent diamétralement opposées sur la place du politique et du marché dans l'intervention industrielle¹. Que l'on parle des origines du projet européen ou de la transformation des années 1990, une vision monolithique de ce projet apparaît en effet comme une reconstruction simplifiée. L'insistance de N. Jabko sur la multiplicité des visions européennes et le combat politique permanent est ainsi mieux adaptée pour expliquer l'évolution et les tournants inattendus de la construction européenne. Si on analyse l'UE uniquement en termes de projet néolibéral, on risque de passer à côté d'éléments importants d'approfondissement et d'extension d'autorité supranationale aussi dans des domaines non marchands.

¹ Cf. Ramírez-Pérez, Sigrido M. (2006), « Antitrust ou Anti U.S.? L'industrie automobile européenne et les origines de la politique de concurrence de la CEE », in Eric Bussière, Michel Dumoulin and Sylvain Schrimann (dir.), *Europe organisée, Europe du libre-échange*, Bruxelles, Pieter Lang, p. 203-229.

Toutefois, il ne faut pas confondre la pluralité du débat politique et les tendances lourdes de l'évolution institutionnelle. Le livre de N. Jabko s'intéresse en premier lieu au changement. Il démontre avec force que la dépendance au sentier n'est pas suffisante pour expliquer l'évolution de l'UE. Mais en se concentrant sur les stratégies politiques et l'ambiguïté qui en résulte, il n'analyse pas assez les contraintes institutionnelles et la réduction du champ du possible. Selon Martin Höpner et Armin Schäfer, ni les élites politiques, ni les politiques publiques de l'UE ne sont exclusivement libérales. En revanche, la création d'un espace de libre-échange permet aux gardiens communautaires, en particulier la Cour de justice européenne et la Commission, d'insister sur la libre circulation et les droits individuels des citoyens européens, ce qui met en même temps en question les règles collectives établies au sein de chaque État membre². Leur argument rejoint celui de Fritz Scharpf, qui distingue l'intégration négative par la suppression des barrières aux échanges et l'intégration positive par la construction de règles communes³. L'intégration négative peut s'appuyer sur la jurisprudence et l'intervention du contrôle de la concurrence et se fait ainsi beaucoup plus facilement que l'intégration positive qui nécessite l'accord d'une majorité ou parfois de tous les États membres. Avec les derniers élargissements, la difficulté d'un accord intergouvernemental est devenue encore plus prononcée. Pour ceux qui s'intéressent à la possibilité d'une Europe sociale, il y a donc des raisons très institutionnelles et systémiques de croire qu'elle ne se fera effectivement pas.

Cette analyse institutionnelle met en lumière le point commun des livres de F. Denord et A. Schwartz et de N. Jabko. En se concentrant sur les acteurs et leurs idées politiques, ils n'accordent pas suffisamment d'attention aux contraintes structurelles et en particulier aux institutions politiques. Pour F. Denord et A. Schwartz, les institutions communautaires renforcent l'influence des libéraux et les protègent contre une alternative sociale-démocrate. Or, on ne sait pas comment et pourquoi ce poids s'exerce et pourquoi il est censé être irréversible. Pour N. Jabko, les institutions contraignent les acteurs, mais doivent continuellement

² Höpner, Martin et Schäfer, Armin (à paraître). « A New Phase of European Integration: Organized Capitalisms in Post-Ricardian Europe », *West European Politics*.

³ Scharpf, Fritz W. (1996). « Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States », in Gary Marks et al. (dir.), *Governance in the European Union*. Londres, Sage.

être réinterprétées, ce qui laisse une marge pour revenir sur le projet initial et le redéfinir autrement. Il propose ainsi une vision beaucoup plus optimiste du travail politique. Mais il est difficile de croire que tout est toujours possible, même si des marges de manœuvre existent. L'auteur le reconnaît en soulignant que la plupart des stratégies politiques « n'atteignent jamais une visibilité telle, qu'elles méritent d'être examinées en détail » (p. 269). Ce constat rejoint l'analyse de Frank Baumgartner *et al.* sur le lobbying à Washington, où les auteurs montrent que ceux qui cherchent à influencer essaient continuellement de changer le cadrage du problème politique en question – le « *spinning* »⁴. La grande majorité de ces tentatives échouent, mais les rares qui réussissent ont souvent un effet très profond sur l'évolution des politiques publiques en question.

Ce constat pose alors la question : qu'est-ce qui explique les rares réussites ? Ou alternativement, qu'est-ce qui explique le grand nombre d'échecs ? Ces questions opposent les stratégies aux contraintes institutionnelles, l'analyse du changement à celle de la stabilité. C'est une question de curseur, mais il est utile de rappeler cette tension, puisqu'elle est au cœur du débat sur sa légitimité politique. L'UE a beau avoir un double visage et des significations multiples, elle est aussi de plus en plus mise en question par la population des différents pays. Pour affronter l'accusation d'être une machine libéralisatrice ou un Léviathan tentaculaire, l'Union européenne se doit d'être un lieu de débats politiques, où le changement est possible et sujet à un contrôle démocratique des citoyens de ces États membres.

⁴ Baumgartner, Frank R., Berry, Jeffrey M., Hojnacki, Marie, Kimball, David C. et Leech, Beth L. (2009), *Lobbying and Policy Change : Who Wins, Who Loses, and Why*, Chicago, Chicago University Press.