

# L'Europe par le marché

## Histoire d'une stratégie improbable

---

*Nicolas Jabko*



**SciencesPo.**  
Les Presses

Extrait de la publication

# L'Europe par le marché

# L'Europe par le marché

## Histoire d'une stratégie improbable

*Nicolas Jabko*

*Traduit de l'anglais (USA)  
par Marie-Pierre Jouannaud*

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po)  
*L'Europe par le marché : histoire d'une stratégie improbable* / Nicolas Jabko ; traduit de l'anglais (USA) par Marie-Pierre Jouannaud. – Paris : Presses de Sciences Po, 2009.  
ISBN 978-2-7246-1134-2

## RAMEAU :

- Pays de l'Union européenne : Politique économique
- Libéralisme économique : Pays de l'Union européenne
- Gouvernance : Pays de l'Union européenne
- Europe : Intégration économique

## DEWEY :

- 338.7 : Politique et programmes de développement économique
- 341.23 : Organisations de l'Union européenne

Public concerné : public motivé

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

Édition actualisée et remaniée de *Playing the Market : A Political Strategy for Uniting Europe, 1985-2005*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 2006.

*À ma famille.*

# TABLE DES MATIÈRES

|  |     |
|--|-----|
| Remerciements  | 9   |
| <b>AVANT-PROPOS</b>  | 11  |
| <i>Chapitre 1 / UNE RÉVOLUTION TRANQUILLE</i>                            | 15  |
| Pourquoi des réformes de marché ?  | 17  |
| Les idées de marché comme ressources stratégiques                        | 20  |
| De la stratégie politique au changement institutionnel                   | 23  |
| <i>Chapitre 2 / L'ÉNIGME DES RÉFORMES DE MARCHÉ</i>                      | 27  |
| La nature de la révolution européenne                                    | 28  |
| Décomposition de la révolution tranquille                                | 40  |
| <i>Chapitre 3 / STRATÉGIE POLITIQUE ET IDÉES DE MARCHÉ</i>               | 49  |
| La complexité des objectifs en politique                                 | 50  |
| Une stratégie politique en action  | 62  |
| La valeur ajoutée du constructivisme stratégique                         | 67  |
| <i>Chapitre 4 / UNE ALLIANCE CONTRE NATURE</i>                           | 69  |
| La Commission européenne comme acteur pivot                              | 70  |
| L'invention d'une stratégie politique                                    | 75  |
| <i>Chapitre 5 / LE MARCHÉ COMME CONTRAINTE</i>                           | 89  |
| Pourquoi le cadre réglementaire européen<br>est désormais incontournable | 91  |
| L'accélération européenne des réformes financières                       | 96  |
| Le changement des perceptions de l'intérêt national                      | 119 |
| <i>Chapitre 6 / LE MARCHÉ COMME NORME</i>                                | 139 |
| Une action réformiste dans un cadre statique                             | 141 |
| La saga de la libéralisation de l'électricité                            | 146 |
| La réorganisation d'un champ institutionnel                              | 150 |
| Retour critique sur les explications en présence                         | 169 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Chapitre 7 / LE MARCHÉ COMME ESPACE</b>                 | 181 |
| Une politique de développement                             | 183 |
| Naissance d'une nouvelle politique de développement        | 187 |
| L'institutionnalisation de la politique structurelle       | 199 |
| <b>Chapitre 8 / LE MARCHÉ COMME TOTEM</b>                  | 217 |
| L'UEM, un pari audacieux                                   | 219 |
| La logique politique de la souveraineté                    | 227 |
| La logique politique de l'orthodoxie                       | 243 |
| La gouvernance de l'Union économique et monétaire          | 254 |
| <b>Chapitre 9 / LES DEUX VISAGES DE L'UNION EUROPÉENNE</b> | 259 |
| L'Union européenne et le marché                            | 260 |
| L'Union européenne et l'État                               | 263 |
| La portée et les limites d'une stratégie politique         | 266 |
| <b>BIBLIOGRAPHIE</b>                                       | 271 |

## *Remerciements*

---

**L**a production d'un ouvrage de recherche en science politique est un processus de longue haleine, surtout pour celui-ci qui a été précédé d'une version en anglais. Pour la version française, je remercie tout d'abord Marie-Pierre Jouannaud, l'auteur d'une traduction excellente. Ma gratitude va également à Patrick Le Galès et Michael Storper, qui m'ont encouragé à publier une version française révisée de mon livre aux Presses de Sciences Po. Pour leur soutien financier à la traduction, je remercie Michel Derdevet et RTE, ainsi que Dominique Schmauch et Averroès Développement. Enfin, je suis reconnaissant à mon éditeur, Marie-Geneviève Vandesande, d'avoir soutenu ce projet jusqu'à la fin.

## *Avant-propos*

---

Les Français, comme tous les citoyens de l'Union, ont appris à vivre avec l'Europe au quotidien. Ils utilisent des euros, franchissent des frontières devenues invisibles, entendent parler de Bruxelles dans les médias, savent qu'ils peuvent élire leurs députés au Parlement européen. Beaucoup d'entre eux ont cependant une image mitigée de l'Union européenne, comme en témoignent les records d'abstention aux élections européennes ou le non massif au référendum de 2005 sur la Constitution européenne. Le fait est que l'Union européenne est aujourd'hui perçue en France avant tout comme une machine à libéraliser. Ainsi s'expliquerait son ardeur à imposer partout le marché et à réduire le rôle de l'État au moyen du droit de la concurrence et des règles de gouvernance macro-économique. L'Union serait devenue prisonnière de la logique du marché unique voulu par les Britanniques, de l'orthodoxie monétaire chère aux Allemands, et de l'élargissement à des États nouvellement convertis au libéralisme. Elle ne serait guère plus qu'un grand espace marchand ouvert à tous vents, à l'opposé de l'idéal français d'une «Europe qui protège» – pour reprendre la devise de la présidence française de 2008.

Partant du constat de ce discours critique en France sur «l'Europe libérale», j'ai voulu enquêter sur l'évolution de l'Union depuis les années 1980 avec les outils d'analyse de la science politique. Dès le départ, le rôle du libéralisme dans la relance européenne des années 1980-1990 me paraissait problématique. Il est frappant, en effet, de constater que la critique française de l'Europe est l'exakte image inversée de la critique britannique : une majorité de Britanniques voient l'Union non pas comme une machine libérale à l'anglo-saxonne, mais comme un Léviathan tentaculaire au service des puissances du continent. Au fil de mes recherches sur les politiques européennes, j'ai découvert une histoire qui échappait aux raccourcis simplificateurs. Il est vrai que le marché unique et l'euro, les deux grandes initiatives des années 1980-1990, ont été *en partie* inspirés par le libéralisme économique. Dans un climat idéologique propice, le répertoire du marché

a joué un rôle fondamental. Mais ce répertoire a souvent servi à justifier des initiatives qui s'écartaient considérablement de la vision libérale. Comme on le verra, il existe une face cachée de la construction européenne récente, qui n'a rien de foncièrement libéral. Si l'Union apparaît souvent en France comme une machine à libéraliser, c'est parce que les libéraux ont su à certains moments exploiter, voire créer, un rapport de forces favorable. Rien n'indique cependant que cette situation soit vouée à durer éternellement.

Ce livre met en évidence le statut ambigu du marché dans la construction européenne récente. Il remet en question le poncif français, à la fois essentialiste et fataliste, d'une Union européenne «libérale». L'unification européenne ne se déroule pas selon un scénario fixé à l'avance de libéralisation tous azimuts – pas plus qu'elle n'est naturellement appelée à servir de rempart contre la mondialisation des marchés. Construction multinationale et multipartite, l'Union ne pourrait pas se permettre d'affirmer des orientations politiques aussi tranchées. Elle tient sur elle-même et sur ses politiques un discours tour à tour léniifiant ou jargonnant, de façon à donner le moins de prise possible à la polémique. Ainsi s'explique l'ambiguïté des justifications par le «marché» que les acteurs ont choisi d'invoquer pour mener à bien la relance européenne des années 1980-1990. Il s'agissait non seulement d'instrumentaliser, mais aussi d'escamoter la charge idéologique libérale du marché. Rétrospectivement, la relance européenne par le marché apparaît non pas comme une simple manifestation du tournant libéral des années 1980-1990, mais bien plutôt comme le produit historiquement contingent d'une stratégie politique *a priori* improbable.

Cette stratégie d'unification qui jouait sur l'ambiguïté du marché a vécu. Frappée par le marasme économique et mal aimée de ses citoyens, l'Union européenne donne plus que jamais l'impression d'être distante et bureaucratique, nourrissant les fantasmes les plus contradictoires et les théories du complot les plus sombres. Face à une opinion de plus en plus sceptique, les gouvernants sont à court d'idées et, quand ils en ont, hésitent à s'engager pleinement sur des projets concrets. La Commission européenne qui, sous Jacques Delors, avait tant contribué à la relance de l'Europe, n'est plus aujourd'hui que l'ombre d'elle-même. Le moment est donc peut-être venu de prendre la peine de méditer sur le succès passé de la stratégie d'unification par le marché. L'Europe ne trouvera pas un nouvel élan tant qu'elle n'adoptera pas un nouveau répertoire d'action, correspondant aux attentes des citoyens européens et au contexte politique actuel. Même si le souvenir des

conflits passés s'estompe avec le temps, la perte de vitesse d'une Europe qui n'est plus le centre du monde fait de l'unification européenne un principe de réalité encore pertinent. Encore faut-il que les dirigeants européens aient la lucidité de le reconnaître, la volonté d'agir ensemble, et le courage de l'expliquer aux citoyens.

L'objet de ce livre reste néanmoins avant tout historique. Il ne s'agit pas d'un essai sur les derniers rebondissements de la construction européenne, ni d'un bréviaire de propositions pour une Union européenne en panne de projet. Son ambition est d'apporter un éclairage ciblé sur l'évolution de l'Union depuis les années 1980 à travers l'analyse de quatre domaines de politiques publiques. Les limites de ce travail sont claires et j'en accepte bien sûr l'entièvre responsabilité. On pourra me reprocher de regarder l'Europe par le petit bout de la lorgnette, ou de prendre trop de recul par rapport aux réalités européennes actuelles. Pour ma part, je suis néanmoins persuadé que le détail est révélateur et le recul nécessaire. On ne peut pas comprendre l'Union européenne en 2009 si l'on ne comprend pas les ressorts précis du grand épisode d'unification marchande et monétaire qu'elle vient de vivre. Au lecteur de décider si la grille de lecture que propose ce livre lui est utile pour réfléchir sur l'Europe et, plus généralement, sur le rôle des idées et l'importance des stratégies en politique.

## Chapitre 1 / UNE RÉVOLUTION TRANQUILLE

---

L'unification européenne des années 1980 et 1990 est souvent perçue comme la simple reprise en accéléré de la construction institutionnelle et économique qu'avaient amorcée les pères de l'Europe dans les années 1950. Selon l'opinion la plus répandue, c'est le mouvement mondial de libéralisation des échanges et de réformes de marché qui a relancé l'Europe autour du marché unique et de l'euro. Mondialisation et intégration européenne apparaissent ainsi comme deux tendances lourdes qui se renforcent mutuellement. Les problèmes auxquels est confrontée l'Europe du début du xxi<sup>e</sup> siècle proviendraient alors d'un retour de bâton contre la logique désincarnée de la construction européenne. « Le citoyen demande une approche communautaire claire, transparente, efficace et menée de façon démocratique », déclarent en décembre 2001 les responsables européens au début du processus qui les mènera à la constitution européenne<sup>1</sup>. Autrement dit, beaucoup d'Européens considèrent la construction européenne comme un processus opaque, inefficace, élitiste et technocratique. Ce sentiment d'un déficit de démocratie est relativement récent. À mesure que s'efface le souvenir de la seconde guerre mondiale, la volonté éclairée des pères fondateurs d'assurer la paix à un continent hanté par les guerres paraît de plus en plus abstraite. La promesse fondatrice de l'Europe a été si bien remplie qu'il est de plus en plus difficile de déterminer ce qui définit l'Union européenne (UE).

Sans minimiser l'importance de ces difficultés nouvelles, ce livre propose une autre lecture de la relance européenne des années 1980 et 1990. Contrairement à l'opinion dominante, les logiques combinées du marché et de l'intégration régionale ne peuvent que difficilement expliquer la revitalisation de l'Europe. L'interdépendance économique mondiale pouvait tout aussi bien conduire à une fragmentation qu'à un renforcement de l'Europe<sup>2</sup>. Et pourtant, le processus d'unification

1. *Déclaration de Laeken sur l'avenir de l'Union européenne, adoptée par le Conseil européen à Laeken, 15 décembre 2001.*

2. Voir Ernst B. Haas, « *Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration* », *International Organization*, 29 (3), printemps 1976, p. 173-212.

est reparti, et l'Europe a connu une révolution tranquille. La création du marché unique et de l'euro a marqué une ré-institutionnalisation fondamentale de l'économie européenne. Les réformes de marché ont eu de profondes conséquences sur les structures économiques et sociales, tandis que le processus de décision de l'Union européenne passait au premier plan de la scène politique européenne. Le contraste est frappant entre la période de changement révolutionnaire de la fin du XX<sup>e</sup> siècle et celle des premiers pas longuement négociés de la Communauté européenne dans les années 1950 et 1960. Le mouvement d'unification a rapidement dépassé le cadre initial de libéralisation du commerce international et le fonctionnalisme de la construction institutionnelle des origines. En moins de vingt ans, le système de gouvernance économique a connu sa plus profonde transformation depuis la fin de la seconde guerre mondiale, ce qui a abouti à la création d'un modèle original d'économie politique.

Pour comprendre la révolution tranquille de l'Union européenne, il faut essayer de mieux saisir son authentique originalité. La libéralisation des marchés en Europe n'était à bien des égards que le reflet de ce qui se passait dans tous les pays industrialisés. Mais ce n'est qu'en Europe que ce processus s'est accompagné d'une profonde intégration institutionnelle. La mondialisation a bien sûr joué un rôle, mais elle ne suffit pas à expliquer ce qui s'est passé. La révolution tranquille ne peut pas non plus se réduire à la victoire des idéaux européens. Le fédéralisme a certes toujours eu de farouches partisans en Europe, mais ils ne sont qu'une petite minorité. La révolution tranquille a été soutenue non seulement par les fédéralistes, mais aussi par une large coalition d'acteurs aux motivations extrêmement diverses. Beaucoup ne portaient auparavant que peu d'intérêt à la construction européenne, mais ils s'y sont ralliés à partir du moment où ils y ont vu un moyen de poursuivre leurs desseins. Parmi ces nouvelles recrues, on trouve des libéraux et des détracteurs de la libéralisation, des hauts fonctionnaires et des chefs d'entreprise, et, bien sûr, des dirigeants politiques de tous les États membres. Pour tous les acteurs de cette coalition hétéroclite, l'Union européenne est inopinément devenue un terrain essentiel d'action politique et de politiques publiques.

La naissance d'une coalition à ce point hétérogène n'a pas été le fruit du hasard. C'est grâce à une stratégie politique soigneusement mise en œuvre afin de répondre à des attentes très diverses que la révolution tranquille des années 1980-1990 a pu avoir lieu. Les promoteurs de l'Europe, en particulier au sein de la Commission européenne, ont compris

que le ralliement à leur cause d'une clientèle politique large était la condition préalable à la poursuite de l'unification européenne. Ils ont choisi « le marché » comme point de ralliement commode, sans pour autant s'engager dans la voie de la libéralisation à tous crins. Ils avaient en effet compris que la coalition qui soutenait la révolution ne partageait pas les mêmes intérêts ni les mêmes idées. Afin d'encourager le mouvement, les défenseurs de l'Europe donnèrent une définition très ouverte du marché. Ce discours délibérément rassembleur a permis d'attirer toutes sortes d'acteurs derrière la bannière européenne.

---

## Pourquoi des réformes de marché ?

La thèse que met en avant ce livre contredit l'opinion courante selon laquelle l'intégration européenne de la fin du xx<sup>e</sup> siècle résulte simplement de l'adoption par l'Union européenne d'un programme de réformes libérales mondialement diffusées. Dans la littérature spécialisée sur l'Union européenne, trois interprétations se font diversement écho de cette opinion répandue. La première de ces interprétations se place dans une perspective utilitariste<sup>3</sup>. Elle souligne essentiellement le rôle déterminant de la mondialisation économique dans l'évolution des intérêts et des rapports de pouvoir dans la société. Dans le contexte européen, les chercheurs qui adoptent cette perspective mettent l'accent sur le poids grandissant des multinationales et des acteurs financiers dans la promotion de politiques favorables au marché. Un deuxième groupe de chercheurs souscrit à une vision institutionnaliste de l'intégration européenne<sup>4</sup>. Contrairement à leurs collègues utilitaristes, ils pensent que les intérêts matériels s'insèrent et se répercutent dans un système institutionnel complexe qui a sa dynamique propre. Pour eux, l'intégration européenne est le résultat d'une évolution institutionnelle

3. Les études sur la construction européenne adoptent souvent cette perspective depuis le lancement du programme du marché unique. Voir Jeffry Frieden, «Invested Interests», *International Organization*, 45, automne 1991 ; Geoffrey Garrett, «International Cooperation and Institutional Choice : The European Community's Internal Market», *International Organization*, 46 (2), printemps 1992 ; Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 1998.

4. Les chercheurs qui se penchent sur le développement du droit européen ou sur des secteurs spécifiques de politiques publiques travaillent en général dans cette perspective institutionnelle à long terme. Voir Joseph Weiler, «The Transformation of Europe», *Yale Law Journal*, 100, juin 1991 ; Paul Pierson, «The Path to European Integration : A Historical Institutionalist Analysis», *Comparative Political Studies*, 29 (2), avril 1996.

contingente et graduelle, dont les conséquences n'étaient pas toujours voulues par les acteurs, et au sein de laquelle alternent des périodes d'accélération et de stagnation. Enfin, un troisième courant d'analyse développe une vision constructiviste de la construction européenne<sup>5</sup>. Ce courant se rattache à la tradition institutionnaliste, mais souligne l'importance des idées, en particulier dans les périodes d'incertitude. Ses partisans remarquent que l'échec apparent des politiques keynésiennes dans les années 1970 et la montée en puissance du libéralisme dans les années 1980 ont préparé un terrain idéologique favorable à la relance de la construction européenne autour du marché unique et de l'euro.

Chacune de ces interprétations influentes éclaire certains aspects du contexte structurel et idéologique de l'Europe de la fin du xx<sup>e</sup> siècle. À gros traits, l'intégration marchande et monétaire du vieux continent peut certes s'envisager comme une modalité typiquement européenne d'adaptation aux changements économiques et idéologiques de l'économie mondiale. Pourtant, il demeure un décalage manifeste et assez troublant entre la retenue des interprétations universitaires et l'énormité du changement dans la gouvernance économique européenne dans les années 1980 et 1990. Pour ne citer que l'exemple le plus évident, la création d'une monnaie supranationale gérée par une Banque centrale européenne (BCE) indépendante dotée d'un mandat anti-inflationniste fut une avancée majeure après des décennies de politiques monétaires divergentes productrices d'inflation rampante. Il n'y avait aucune raison pour que la mondialisation et la dynamique interne du développement de l'UE travaillent de concert et conduisent l'Europe à se réinventer. Contrairement à leurs prédécesseurs dans les années 1970, les chercheurs actuels oublient de problématiser le lien entre mondialisation et construction européenne. Bien que les changements de système de gouvernance économique aient eu lieu sans changement de régime politique, il s'agit bien d'une révolution : ils n'auraient pas pu être le résultat de processus d'intégration mondiale et régionale livrés à leurs logiques propres.

5. Cette perspective informe une grande partie des études sur l'UEM. Voir Kathleen R. McNamara, *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 1998*; Amy Verdun, « The Role of the Delors Committee in the Creation of EMU: An Epistemic Community? », *Journal of European Public Policy*, 6 (2), juin 1999; Kenneth Dyson et Kevin Featherstone, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

Ce qui ne fonctionne pas dans les interprétations établies du marché unique et de l'union monétaire, c'est qu'elles passent à côté de la dimension *politique* de la révolution tranquille européenne. Pour les acteurs à qui profitait le *statu quo* institutionnel, il n'était pas question de rendre les armes sans combattre – quelle que soit la puissance des intérêts, des institutions ou des idées en jeu. C'est pourquoi cette révolution n'aurait pu avoir lieu sans la création habile de compromis institutionnels nouveaux qui paraissaient dans l'ensemble acceptables à une majorité d'acteurs. Négliger le processus politique n'est pas anodin, puisqu'il conditionne notre compréhension du nouveau modèle de gouvernance économique. En bref, il ne s'agit pas là seulement d'une victoire sans équivoque des intérêts économiques, des institutions supranationales ou de l'idéologie néolibérale. Il faut aller plus loin : nous sommes confrontés à un phénomène révolutionnaire mais multidimensionnel, qui exige une interprétation plus fine et plus politique des réformes de marché à l'européenne.

Les caractéristiques de la révolution tranquille des années 1980 et 1990 sont en fait diverses et paradoxales, pour deux raisons essentielles. Le passage à une logique de marché n'est tout d'abord pas en corrélation forte avec la présence de pressions économiques, contrairement aux attentes dans le cadre d'un scénario de modernisation provoquée par les forces du marché. Dans des secteurs très réactifs comme la finance ou les télécommunications, la mise en place du marché unique n'a fait qu'accélérer les réformes déjà entamées au niveau national. En revanche, les effets du marché unique furent beaucoup plus profonds sur les secteurs de grands services collectifs comme l'énergie ou les transports publics, malgré la faiblesse des pressions marchandes. Ensuite, le déplacement vers Bruxelles des centres de décisions s'est accompagné d'une réaffirmation considérable de la puissance publique. On ne peut alors plus parler simplement de révolution néolibérale. La promotion de la croissance *via* des politiques qui encouragent la compétitivité, par exemple, caractérise une politique active de développement. De même, l'Union économique et monétaire (UEM) a transféré les rênes de la politique monétaire non pas au marché, mais à la Banque centrale européenne, un organisme public. Dans la mesure où l'euro a mis les politiques économiques européennes à l'abri de la menace de fluctuations monétaires, l'UEM a également servi d'amortisseur contre le libre fonctionnement des lois du marché.

Bref, l'étiquette commode de « réformes de marché » cache une véritable énigme. La révolution tranquille de l'Union européenne est allée

beaucoup plus loin que prévu. Pour autant, le passage à une gouvernance par le marché n'a pas été uniforme, loin de là ; et ce n'est pas dans les domaines où les forces du marché étaient les plus présentes que ses effets se sont fait le plus sentir. De plus, les réformes libérales se sont souvent accompagnées d'une concentration des pouvoirs au niveau de l'UE qui ne pouvait qu'en atténuer la portée<sup>6</sup>. En dernière analyse, ce ne sont ni la dynamique de développement interne de l'Europe, ni la pression extérieure du marché, ni la percée de l'idéologie néolibérale qui furent les déterminants premiers de la révolution tranquille.

## Les idées de marché comme ressources stratégiques

La solution que j'apporte à cette énigme consiste à envisager le marché non comme un facteur déclenchant ni comme une idéologie, mais plutôt comme un répertoire stratégique d'idées. La révolution tranquille de l'Union européenne est le produit d'une stratégie politique innovatrice imaginée par un acteur institutionnel bien identifiable – la Commission européenne – qui, à un moment charnière de la construction européenne, a exploité le marché pour compenser la faiblesse de ses prérogatives. Même si les explications constructivistes ne fonctionnent pas très bien, il ne faut pas en effet écarter trop vite le pouvoir des idées. La simple notion de « réforme de marché » avait un pouvoir de séduction certain dans le contexte des années 1980 et 1990. Tout au long de la révolution tranquille européenne, les idées libérales ont eu un impact non pas à cause d'une conversion généralisée à l'idéologie néolibérale, mais parce qu'elles ont été incorporées à une stratégie politique sophistiquée. Dans les années 1980 et 1990, le marché a servi d'étendard aux acteurs pro-européens afin de faire progresser leurs idées en faveur de l'intégration.

Cette stratégie politique a été mise au point au sein de la Commission européenne, l'organe administratif au centre de l'Union. Ces pro-européens de la première heure ont vu dans le marché une façon de

6. Ce phénomène paradoxal a des précédents bien établis au niveau national. Voir Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Boston (Mass.), Beacon Press, 1957 [1<sup>re</sup> éd., 1944], et, plus récemment, Michael Moran, *The Politics of the Financial Services Revolution*, Basingstoke, Macmillan, 1991 ; Steven K. Vogel, *Freer Markets, More Rules*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 1996.

compenser leur impuissance relative et de surmonter les inerties institutionnelles<sup>7</sup>. Comparés aux chefs de gouvernement des pays membres, les fonctionnaires de la Commission étaient dans une position de relative faiblesse. En jouant la carte du marché, qui faisait partie de leur stratégie intégrationniste à long terme, ils ont réussi à sortir de l'impasse où ils se trouvaient. Selon l'auditoire, ils présentaient l'Europe soit comme un simple processus d'ajustement économique aux nouvelles réalités du marché, soit comme une approche plus politique de la mondialisation qu'il s'agissait alors de gérer<sup>8</sup>. Ils ont ainsi pu construire l'Europe sans choisir explicitement entre ces deux raisonnements. À une époque où l'économie évoluait rapidement, l'Europe fournissait une formule pratique pour surmonter les conflits permanents entre partisans et détracteurs de la libéralisation des marchés. Cette ambiguïté fondamentale ne fut jamais clarifiée, car elle garantissait la cohésion de la coalition qui assurerait la victoire des réformes européennes. De façon générale, cette stratégie était destinée à s'assurer le soutien des acteurs politiques les plus influents : les gouvernements allemand, français et britannique ; la gauche et la droite modérées ; et bien sûr les grandes entreprises. Tous ces groupes sont ainsi devenus parties prenantes de la révolution tranquille, ce qui les incitait à redéfinir leurs intérêts en fonction du programme européen d'intégration économique et monétaire.

En fait, le marché a essentiellement été utilisé comme répertoire de justifications<sup>9</sup>. Les différents acteurs qui se sont ralliés à la stratégie politique inventée par la Commission voulaient, pour certains, réformer l'économie, pour d'autres, créer un véritable pouvoir politique au niveau européen – mais pas nécessairement au sein de la Commission.

7. *Les sociologues des organisations soulignent souvent l'importance des «doctrines» et autres construits culturels comme moyens pour les plus faibles de «coopérer» les puissants.* Voir Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots, Berkeley (Calif.) University of California Press, 1949*, et, plus récemment, Husayin Leblebici, Gerald D. Salancik, Anne Copay et Tom King, «Institutional Change and the Transformation of Interorganizational Fields», *Administrative Science Quarterly*, 36 (3), septembre 1991 ; John F. Padgett et Christopher K. Ansell, «Robust Action and the Rise of the Medici, 1400-1434», *American Journal of Sociology*, 98 (6), mai 1993.

8. Ceci suggère la présence d'une composante stratégique importante dans les «images de gouvernance» que Liesbet Hooghe, Gary Marks, et leurs étudiants ont mises au jour dans leurs études sur les préférences idéologiques des fonctionnaires européens. Voir Liesbet Hooghe, *The European Commission and European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

9. Le concept de répertoire est adapté de la littérature sociologique sur la culture et les mouvements sociaux. Voir Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution, Reading (Mass.)*, Addison-Wesley, 1978, et Ann Swidler, «Culture in Action : Symbols and Strategies», *American Sociological Review*, 51 (2), avril 1986.

Ceci explique la coexistence paradoxale entre un programme de réformes libérales quoique pas toujours idéologiquement cohérent et les fréquents dispositifs de renforcement des pouvoirs de l'UE. Dans l'esprit de beaucoup de fonctionnaires de la Commission qui ont rédigé des documents clés de législation européenne, le marché était subordonné au but ultime, qui était de construire l'Europe. Les autres acteurs qui rejoignaient la coalition pro-européenne avaient d'autres motivations, mais la focalisation partagée sur les objectifs à moyen terme permettait de désamorcer les conflits sur les objectifs à long terme. La diffusion sans précédent des idées favorables au marché chez les élites européennes pouvait être utilisée comme point de départ à une vaste transformation institutionnelle. Acteur pivot de la coalition européenne, la Commission développa une stratégie qui consistait à promouvoir l'Europe comme solution générique aux tensions créées par la mondialisation. Ses promoteurs ont systématiquement exploité le fait que le marché avait différentes acceptations selon les contextes et les acteurs.

La première de ces acceptations, et peut-être la plus évidente, est que le marché opère comme une contrainte qui sape les institutions existantes. C'est l'image familiale du marché vu comme un ensemble de forces qui distribuent des ressources. Il est évident que celles-ci ne traillent pas dans le vide. Mais dès qu'un nombre suffisant d'acteurs se conforme au marché dans leurs interactions quotidiennes, il devient inutile et coûteux de résister à la réalité de sa mécanique. Dans certains secteurs soumis à la concurrence, tel le secteur financier, la suppression des obstacles au libre-échange et la constitution d'un véritable marché unique relevaient souvent du simple bon sens pragmatique.

Deuxième sens : le marché fonctionne comme une norme d'organisation économique. La concurrence n'est certes pas le seul principe qui fonde l'activité économique. Mais c'est sans doute, de nos jours, le plus légitime. C'est un modèle normatif qui s'étend bien au-delà de l'économie de marché au sens strict. C'est ainsi que plusieurs grands chantiers de libéralisation furent lancés en Europe, au nom d'une efficacité économique accrue, mais dans des secteurs comme l'énergie qui n'étaient auparavant pas soumis à la concurrence.

Le marché évoque ensuite un espace consacré à la poursuite de la prospérité et du développement économique. Les bénéfices du commerce ne peuvent être pleinement réalisés qu'à condition que les participants opèrent quelques ajustements pour exploiter leurs avantages relatifs. Puisque l'unification des marchés ne garantit en soi ni une distribution équitable des bénéfices dans l'espace, ni progrès continu du développement économique dans le temps, la transformation de l'UE en acteur

du développement fut présentée comme le complément naturel à cette unification. L'incorporation des politiques régionales et sociales de l'Europe au sein d'une politique « structurelle » favorisant la concurrence permit ainsi une augmentation considérable du budget communautaire.

Enfin, le marché était devenu un totem du discours politique, qui réconciliait des visions du monde par ailleurs nettement divergentes. À la fin du xx<sup>e</sup> siècle, le marché est devenu le principe d'organisation économique le plus légitime en Europe. Les limites de ce consensus apparent étaient cependant extrêmement claires. Tandis que certains acteurs adoptaient avec enthousiasme la concurrence comme source de discipline salutaire, d'autres ne la toléraient que comme un préalable à la poursuite d'autres buts, qualitativement supérieurs. On comprend donc que l'Union économique et monétaire ait été présentée tantôt comme une extension naturelle de la logique de marché, tantôt comme un moyen pour réaffirmer la souveraineté du politique sur l'économique.

En fin de compte, la polyvalence du concept de marché a permis de cimenter une coalition par ailleurs hétéroclite et de lui faire accepter un ambitieux programme de réformes. Afin de susciter une large mobilisation autour de ce programme, les promoteurs de l'UE ont utilisé le marché comme principal mode de justification des réformes. À y regarder de plus près, les justifications spécifiques en faveur des réformes étaient très différentes selon les secteurs envisagés. Tous les acteurs essayaient en permanence d'argumenter en faveur d'objectifs qui allaient dans le sens de leurs visions politiques respectives, et souvent complètement divergentes. Dans tous les cas, cependant, le marché restait un slogan commode et efficace pour les avocats des réformes au niveau européen. Grâce à une utilisation souple des idées, les promoteurs de l'Europe réussirent à engager un ensemble de réformes qui allaient beaucoup plus loin que ce qu'on pouvait attendre de la simple évolution des réalités économiques, et dont le résultat final fut de donner une impulsion considérable à l'unité européenne.

---

## De la stratégie politique au changement institutionnel

Quand on l'envisage sous l'angle du changement institutionnel à grande échelle, on peut tirer de la révolution tranquille de l'UE plusieurs enseignements d'ordre théorique. Afin d'expliquer pourquoi les institutions changent, les chercheurs qui adoptent une approche utilitariste montrent du doigt l'apparition d'intérêts matériels nouveaux, tandis que