



HAL
open science

Une Europe politique par le marché et par la monnaie

Nicolas Jabko

► **To cite this version:**

Nicolas Jabko. Une Europe politique par le marché et par la monnaie. Critique Internationale, 2001, 13, pp.81-101. 10.3917/crii.013.0081 . hal-01017100

HAL Id: hal-01017100

<https://sciencespo.hal.science/hal-01017100>

Submitted on 1 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

D'ailleurs



Une Europe politique par le marché et par la monnaie

par Nicolas Jabko

aux yeux des pères fondateurs, la raison d'être de la construction européenne était tellement évidente que la question ne se posait même pas. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'objectif de pacification des relations entre les pays membres de l'Europe communautaire était en soi suffisamment ambitieux pour justifier toutes les avancées possibles vers l'unité. Le paradoxe d'aujourd'hui est celui d'une réalisation si éclatante de cet objectif que l'Union européenne semble privée de projet véritablement mobilisateur. Cette impression d'une Europe sans âme est renforcée par le fait que la dimension *politique* des deux grands projets qui n'ont cessé de nourrir l'ordre du jour depuis 1985 ne va pas de soi. À première vue en effet, aussi bien le marché unique, symbolisé par l'échéance de 1992, que l'union monétaire, avec la naissance de l'euro, sont des projets essentiellement « économiques ». D'où les nombreux appels lancés en faveur d'une Europe plus « politique » – c'est-à-dire plus sociale dans son action, plus démocratique dans ses mécanismes de décision, voire plus puissante en matière de politique étrangère et de défense. Se dessine ainsi une critique plus ou moins explicite de l'« économicisme » de la construction européenne récente.

On voudrait reconsidérer ici, sous l'angle des finalités, les principales avancées du processus européen des deux dernières décennies. Même s'il ne suffit pas d'extrapoler la trajectoire passée pour tracer l'avenir, et quoi qu'on pense de la physiologie actuelle de l'Union, il est difficile d'imaginer qu'on pourra inventer une Europe « véritablement politique » sans partir de ce qui existe déjà. Il faut donc commencer par se demander ce qui, dans les avancées récentes, peut déjà préfigurer cette Europe-là. Car, contrairement à ce qu'on pourrait croire, le simple constat d'évidence que le marché unique et l'euro sont des constructions « économiques » ne mène pas très loin. Il est vrai que le marché occupe, dans les représentations de l'organisation économique et sociale, une place qui s'est singulièrement élargie depuis vingt ans. Mais la réalisation du marché unique et de l'euro ne peut pas être comprise simplement comme une réaction logique aux « forces » ou à l'« idéologie » du marché mondialisé. C'est adopter une vision très réductrice des enchaînements historiques que d'assimiler la construction européenne récente à la simple traduction politique d'évolutions économiques structurelles ou à l'application mécanique d'une idéologie économique néolibérale. Si la construction de l'Europe est redevenue un impératif aussi important à partir des années quatre-vingt, c'est avant tout parce que ses promoteurs ont su saisir l'opportunité politique que représentait la résurgence soudaine de la rationalité de marché dans un contexte historique particulier. Ce n'est pas tant l'objet « économique » des réformes qui permet de comprendre en profondeur ce processus, que l'importante mobilisation politique à laquelle il a donné lieu, avec des résultats d'ailleurs très divers qui, à leur tour, ne peuvent être compris simplement comme les effets de dynamiques d'intérêts économiques.

Réapparition du marché

Le contexte historique de la construction européenne depuis le milieu des années quatre-vingt est marqué par un événement fondamental : le retour du marché comme principe d'organisation de l'économie. Il s'agit là d'un revirement historique. En effet, la période qui va de la fin de la Seconde Guerre mondiale au moins jusqu'à la fin des années soixante-dix fut marquée par le renforcement des différents « modèles » nationaux de régulation de l'économie¹. Ces différents modèles avaient prospéré dans le contexte très particulier de l'après-guerre. Le double traumatisme de la crise économique des années trente et d'une guerre de destruction massive rendait impossible le simple retour au système de démocratie libérale antérieur. Un certain consensus émergea alors au sein des élites dirigeantes européennes pour condamner les « vices » du marché et le laissez-faire économique². Concrètement, ceci se traduisit notamment par la mise en place de garde-fous contre les facteurs d'instabilité sociale liés au fonctionnement de l'économie de

marché – sans pour autant en remettre en cause les principes, compte tenu de l’affrontement idéologique avec l’Union soviétique. Ainsi se constituèrent dans l’Europe d’après-guerre des formes d’organisation économique et sociale qui se démarquaient nettement de la doctrine économique libérale, en particulier la consolidation du secteur public et l’extension d’un État-providence chargé de la protection sociale des citoyens, traits communs aux différents modèles nationaux.

Avec la crise des années soixante-dix et les restructurations économiques engagées dans les années quatre-vingt, les contours de ces modèles nationaux sont devenus plus flous. Ils n’ont, bien entendu, pas disparu du jour au lendemain, mais ils ont été sérieusement érodés par un ensemble de facteurs économiques, politiques et sociaux³. Le cas le plus manifeste est celui du Royaume-Uni, où les réformes Thatcheriennes remirent profondément en cause le compromis socio-politique qui avait cours depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Quoiqu’extrêmes, ces réformes n’en étaient pas moins symptomatiques d’un phénomène plus large, dont les effets n’ont pas fini de se faire sentir. En France, le tournant socialiste de la rigueur en 1983 peut être interprété rétrospectivement comme le prélude à un retrait relatif de l’État dans la gestion de l’économie. Même en Allemagne et en Scandinavie, les modèles « néo-corporatistes » de gouvernance de l’économie, qui étaient apparus un moment comme une alternative possible à sa libéralisation sur le modèle anglo-américain, ont été de plus en plus contestés à partir de la fin des années quatre-vingt.

Cette érosion des modèles économiques nationaux malmenés par les forces de la mondialisation est-elle le signe de leur refonte plutôt que de leur disparition ? C’est très possible, même s’il est difficile de répondre avec si peu de recul historique. On peut fort bien imaginer leur renaissance, et même une remise en cause profonde des principes du libéralisme économique. Cette question fait l’objet de débats importants parmi les spécialistes d’économie politique internationale et

1. On pense bien sûr au modèle « dirigiste » français, dans lequel l’État jouait un rôle moteur comme maître d’œuvre de l’économie ; mais on pourrait évoquer également le modèle allemand, qui reposait sur une forte centralisation des structures sociales et sur la coopération entre les différents acteurs sur un mode « corporatiste » ; ou encore le modèle scandinave, caractérisé notamment par une protection sociale très poussée et par une forte homogénéité des revenus.

2. Voir notamment deux ouvrages assez représentatifs de cette époque et devenus par la suite des classiques de l’économie politique : Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper & Brothers, 1942 (traduction française *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1961) ; Karl Polanyi, *The Great Transformation*, New York, Rinehart, 1944 (traduction française *La grande transformation*, Paris, Gallimard, 1983).

3. Sur les nouvelles politiques économiques mises en œuvre en Europe depuis une vingtaine d’années, on peut se référer notamment à Peter A. Hall, *Governing the Economy*, Cambridge, Polity Press, 1986 ; Fritz W. Scharpf, *La social-démocratie européenne face à la crise*, Paris, Economica, 1990 ; Peter A. Hall, « The movement from Keynesianism to monetarism : Institutional analysis and British economic policy in the 1970s », dans Sven Steinmo *et al.*, *Structuring Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992 ; Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L’Harmattan, 1994 ; Suzanne Berger et Ronald Dore (eds.), *Global Capitalism and National Diversity*, Ithaca, Cornell University Press, 1996 ; Herbert Kitschelt *et al.* (eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

comparée, qui s'interrogent tous sur le sens des évolutions complexes communément regroupées sous le vocable de « mondialisation ». Sans prétendre y répondre directement, il est néanmoins possible d'analyser comment la résurgence du marché constatée depuis le milieu des années quatre-vingt est devenue la toile de fond de la construction européenne.

De ce point de vue, on peut distinguer quatre logiques de cette construction, chacune fondée sur une certaine signification du marché : le marché comme réalité substantielle ; le marché comme modèle normatif ; le marché comme espace de développement ; le marché comme horizon commun. Ces quatre significations sont compatibles plutôt que contradictoires : ce sont des « idéaux-types » (pour utiliser une terminologie empruntée à Max Weber), c'est-à-dire qu'elles ne correspondent pas à des catégories présentes à l'état pur dans la réalité mais qu'elles peuvent néanmoins être isolées à des fins heuristiques. En effet, cette distinction présente l'avantage de différencier, et en même temps de rapprocher, plusieurs aspects de ce processus. Dans chaque cas, on verra en quoi « l'Europe » s'est progressivement imposée comme une façon viable de résoudre les tensions provenant de cette réapparition soudaine du marché. En définitive, la conjonction de ces quatre logiques permet de mieux comprendre les liens entre la réapparition du marché et la relance européenne des années quatre-vingt autour des deux grands projets que furent le marché unique et la création de l'euro.

Le marché comme réalité substantielle

À un premier niveau d'analyse, la résurgence du marché depuis les années quatre-vingt se manifeste d'abord par son irruption soudaine comme « réalité », résultant notamment de diverses évolutions technologiques majeures dans certains secteurs économiques. C'est ce qu'évoque généralement l'idée du marché comme ensemble de « forces » ou de « contraintes ». Ceci constitue sans doute la facette la plus purement économique et la moins directement politique du marché⁴. Les « forces du marché » acquièrent un caractère impératif parce qu'un nombre très important d'individus ajustent leur comportement en fonction de leur existence et tentent de surmonter les éventuels obstacles qui entravent la réalisation de transactions. À partir des années soixante-dix et surtout quatre-vingt, ces forces ont fait soudain irruption dans la réalité économique de certains secteurs où l'innovation technologique était particulièrement rapide. Ainsi, le secteur de la finance, jusqu'alors très cloisonné et relativement abrité de la concurrence internationale, s'ouvrit à tel point que son fonctionnement est apparu de plus en plus conforme à la vision du marché comme mécanisme de coordination entièrement concurrentiel et décentralisé. Même si l'on peut demeurer sceptique sur le pouvoir explicatif des « forces du marché » quand il s'agit de comprendre les évolutions politiques, il est difficile de

nier l'existence de tendances économiques particulièrement lourdes qui allaient dans le sens de réformes profondes, notamment dans des secteurs très exposés aux flux économiques et technologiques internationaux. C'est vers la fin des années quatre-vingt qu'on commence à parler de « mondialisation » (ou encore de « globalisation »), terme qui s'applique tout d'abord à certains secteurs de l'économie où la dimension internationale des mécanismes de marché apparaît alors avec une visibilité sans précédent⁵. Les innovations technologiques renforçaient l'instantanéité des transactions, rapprochaient les offreurs des demandeurs de services financiers ou de télécommunication, et multipliaient les possibilités d'arbitrage et donc la concurrence entre fournisseurs de services : la réalité d'un marché de plus en plus mondial et concurrentiel s'est donc développée d'abord « par le bas ».

En fait, l'irruption du marché comme réalité substantielle dans certains secteurs économiques doit être comprise non pas comme un raz-de-marée qui balaie tout sur son passage, mais plutôt comme un ensemble de « forces » de corrosion externe qui s'attaquent aux modèles de régulation de l'économie hérités du passé. Le renouveau des forces du marché à la faveur des innovations technologiques des années soixante-dix et quatre-vingt fut d'autant plus surprenant qu'on les croyait définitivement domestiquées par les modèles nationaux de l'après-guerre. Du fait de l'importance croissante des technologies de la finance et de la communication dans les économies avancées, les acteurs économiques et politiques européens furent confrontés à une série de nouveaux défis qui se posèrent en termes d'accroissement de la concurrence et d'internationalisation économique. Cette évolution mit rapidement en lumière des contradictions au sein des modèles de gouvernance économique qui s'étaient enracinés en Europe occidentale : notamment entre une mobilité accrue des capitaux et la capacité des États à taxer et à transférer des ressources, entre la volonté politique de créer les conditions d'un plus grand dynamisme économique et les facteurs d'instabilité liés au décloisonnement de l'économie, et plus généralement entre les considérations d'efficacité économique et d'équité sociale.

Face à la montée de ces tensions, la marche vers l'unité européenne put apparaître comme une question de bon sens. Ce fut le cas notamment pour le gouvernement socialiste français de l'époque, après la fameuse décision de mars 1983 de rester dans le système monétaire européen. Plutôt que de tenter de s'affranchir de la discipline imposée par les marchés financiers du fait d'une mobilité accrue des

4. Il faut cependant remarquer que la conception du marché comme sphère séparée du reste de la vie sociale a une dimension anthropologique et donc, en quelque sorte, méta-politique. Voir notamment Louis Dumont, *Homo aequalis. Genèse et épanouissement de l'idéologie économique*, Paris, Gallimard, 1985.

5. Voir par exemple Michel Aglietta, Virginie Coudert et Anton Brender, *Globalisation financière : l'aventure obligée*, Paris, Economica, 1990 ; Eric Helleiner, *States and the Reemergence of Global Finance : From Bretton Woods to the 1990s*, Ithaca, Cornell University Press, 1994.

capitaux, le président François Mitterrand choisit de suivre les conseils de son ministre des Finances Jacques Delors et d'amorcer une politique de « rigueur ». Ce choix politique apparaît rétrospectivement comme déterminant car il s'ensuivit une série de réformes du financement de l'économie, non seulement en France mais dans toute l'Europe. À partir du moment où les gouvernements décidaient de s'imposer une discipline financière notamment au travers d'objectifs de change, les cadres réglementaires de l'après-guerre, fondés entre autres sur des mécanismes de cloisonnement des marchés financiers et de contrôle des mouvements de capitaux, n'étaient plus pertinents. Les uns après les autres, les États membres de l'Europe communautaire engagèrent donc leur réforme dans les secteurs les plus directement concernés par la mondialisation des marchés, notamment la finance. Mais ces réformes créaient l'inquiétude car les rôles de l'économie paraissaient dès lors échapper au contrôle politique national.

Puisque les problèmes étaient d'ordre économique et d'origine externe, il fallait une solution à la fois économique et internationale : l'Europe du grand marché unique. Ainsi, la caractérisation par Jacques Delors de l'échéance de 1992 comme « objectif pragmatique » résume parfaitement une première dimension importante de l'europhisme des années 1980-2000⁶. L'unification européenne fut défendue comme une réponse allant de soi face aux tendances lourdes de l'économie mondiale. Le Livre blanc de 1985 sur l'achèvement du marché unique s'inscrit tout à fait dans cette vision⁷. Ce document fut préparé à la hâte par les services de la Commission européenne sous l'autorité du commissaire Cockfield, présenté au Parlement européen en janvier 1985, et approuvé six mois plus tard par le Conseil. Il recense environ trois cents mesures destinées à la réalisation d'un véritable marché à l'échelle communautaire. Il s'agissait en un sens de la remise au goût du jour du vieux projet de marché commun, rebaptisé pour l'occasion marché unique. Ce dernier devait servir à abattre les barrières protectionnistes non tarifaires qui avaient proliféré au sein de la Communauté, notamment depuis la crise des années soixante-dix. Dans ce but, une méthode était définie : la « reconnaissance mutuelle » des réglementations, qui interdisait une application mécanique des réglementations nationales contre les importations d'origine communautaire, et le principe de leur harmonisation « au niveau minimum », qui posait le principe de réglementations sectorielles aussi peu contraignantes que possible.

Le succès de ce programme dans les années suivantes s'explique par son réalisme. Réalisme économique, tout d'abord : puisque les cloisons entre les économies nationales de la Communauté étaient devenues poreuses mais que les échanges intra-communautaires restaient limités par la lourdeur des réglementations, il semblait nécessaire de changer la dimension du cadre réglementaire de l'économie et de passer au niveau européen. Il n'y avait rien de particulièrement révolutionnaire dans cette idée, qui ne traduisait après tout que des raisonnements tout à fait classiques

sur l'exploitation des économies d'échelle et des avantages comparatifs du commerce international. En revanche, le sentiment d'une accumulation sans précédent de pressions économiques externes, qui était de plus en plus répandu parmi les élites européennes, était une nouveauté⁸. En ce sens, le programme du marché unique répondait à diverses perceptions et attentes du moment. Il s'inscrivait, somme toute, dans la logique de nombreuses réformes accomplies au niveau national par les réactions des gouvernements des États membres face aux pressions économiques et technologiques. Même si, dans certains cas, Delors était en fait moins convaincu de cette nécessité que d'autres commissaires comme Cockfield, il décida néanmoins de soutenir intégralement les propositions du Livre blanc⁹. Le marché unique ne faisait que traduire, à leurs yeux, la nécessité d'une adaptation aux réalités économiques nouvelles et incontournables.

Mais c'est aussi avec un grand réalisme politique que le Livre blanc fut présenté comme s'inscrivant dans la continuité des ambitions des pères fondateurs. En apparence très techniques, ses propositions ne semblaient pas particulièrement risquées d'un point de vue politique. Lorsque, en 1984, Jacques Delors avait fait le tour des capitales européennes afin de vendre son idée de marché unique aux gouvernements des États membres, il n'avait pas rencontré de fortes objections *a priori*¹⁰. Ce large accord obtenu au plus haut niveau fut bientôt raffermi par la signature d'un nouveau traité, l'Acte unique, dont la nouveauté essentielle consistait à étendre la règle du vote à la majorité qualifiée au Conseil des ministres pour faire passer les « mesures [...] qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché unique » (Article 100a). Delors arracha cette réforme, à l'époque, au nom de la nécessité d'une plus grande efficacité dans la mise en œuvre de l'agenda de 1992. Là aussi, les promoteurs de l'unification européenne pouvaient présenter leur programme comme la continuation de ce qui avait été entrepris dans les années cinquante puisque, officiellement, la règle de la majorité qualifiée n'avait jamais cessé d'être le principe de base des procédures de décision européennes.

Ainsi, la portée de ces deux initiatives politiques que furent le Livre blanc de 1985 et l'Acte unique de 1986 semblait plutôt modeste. Ce sont justement cette modestie apparente de la relance européenne et son inspiration pragmatiste qui contribuent à en expliquer le succès. Le marché apparaissait, dans les années quatre-vingt,

6. « La question posée était celle d'une relance, mais comment ? [...] J'ai dû me rabattre sur un objectif pragmatique correspondant aussi à l'air du temps, puisqu'à l'époque il n'était question que de dérégulation, de suppression de tous les obstacles à la compétition et au jeu du marché ». Jacques Delors, *L'Unité d'un homme*, Paris, Odile Jacob, 1994, p. 220.

7. Sur les origines du Livre blanc de 1985, voir notamment Arthur Cockfield, *The European Union : Creating the Single Market*, Londres, Wiley Chancery Law, 1994.

8. Voir Wayne Sandholtz et John Zysman, « 1992 : Recasting the European bargain », *World Politics* vol. 42, octobre 1989.

9. Voir Charles Grant, *Delors : Inside the House that Jacques Built*, Londres, Nicholas Brealey Publishing, 1994, pp. 70 et sq.

10. Voir son récit dans *L'Unité d'un homme*, pp. 219-222.

comme une réalité substantielle, et cette perception commune servit à justifier la relance du processus. De ce point de vue, l'Europe se mit à incarner un principe de réalité : il s'agissait d'améliorer le fonctionnement d'un marché qui existait déjà en puissance et qui ne demandait qu'à produire plus de bien-être collectif. Cependant, à partir du moment où l'Europe s'imposa comme synonyme de pragmatisme économique, elle devint également un lieu d'expression privilégié des aspirations réformatrices et modernisatrices les plus diverses. C'est ici qu'on voit poindre une deuxième logique de la construction européenne, fondée sur une autre facette du marché.

Le marché comme idéal normatif

Comme la précédente, cette deuxième logique de la construction européenne repose sur l'articulation entre une catégorie de signification du « marché » et un certain type de réformes entreprises au niveau européen. *A priori*, la dimension normative du marché est difficile à distinguer de sa dimension substantielle, car dans la réalité économique la concurrence marchande agit comme une force de rappel et donc, indirectement, comme un schème normatif. Cependant, il est possible de le faire dans certains secteurs d'activité relativement épargnés par l'effet de corrosion des « forces » du marché. C'est notamment le cas de certains services dits publics qui, dans un contexte historique donné, avaient été soustraits à la concurrence marchande et dont les structures n'avaient pas été ensuite directement remises en cause par l'évolution technologique : par exemple le secteur de l'électricité, dans lequel les évolutions technologiques étaient relativement lentes.

À cet égard, une des grandes nouveautés des années quatre-vingt réside dans la généralisation de la norme de marché bien au-delà des domaines directement affectés par son affirmation comme réalité contraignante. Dans ce cas, le marché ne se présente pas comme un ensemble de « forces », mais comme un « idéal » d'efficacité ou de compétitivité. Il permet alors de justifier diverses réformes de structure dans des secteurs qui ne sont pas directement exposés à ses lois, mais qui cessent d'être considérés comme soustraits par nature aux impératifs du secteur marchand. Les objectifs traditionnels de présence du secteur public dans l'économie – la correction des dysfonctionnements du marché, le développement de certaines infrastructures, l'égalité d'accès aux services publics, la planification au service de la croissance, etc. – ont été progressivement, sinon supplantés, du moins déplacés par la norme marchande. À travers toute l'Europe et en l'espace de seulement deux décennies, les objectifs de renforcement de la compétitivité, notamment par injection de concurrence marchande dans de nombreux secteurs, sont devenus synonymes de modernité économique.

Ce processus eut indéniablement une dimension idéologique, dans la mesure où

ces objectifs – conçus en termes de démonopolisation et de libéralisation, voire de déréglementation et de privatisation – constituèrent des points de ralliement pour des acteurs situés à droite des échiquiers politiques nationaux. Le modèle thatchérien tel qu'il se développa tout au long des années quatre-vingt exerça une séduction évidente bien au-delà des frontières du Royaume-Uni. Cependant, le regain du marché comme idéal normatif ne se limita pas à un phénomène idéologique au sens strict. Les conceptions traditionnelles du rôle de l'État dans l'économie étaient passablement discréditées non seulement dans les pays qui s'engagèrent ouvertement sur la voie libérale tracée par le Royaume-Uni, mais aussi dans d'autres, comme l'Allemagne ou la France, où les élites et les grands partis restaient idéologiquement attachés à des modèles conjuguant le marché avec d'autres principes d'organisation économique. Avec la récession et l'internationalisation des économies européennes depuis la fin des années soixante-dix, de nombreux « champions nationaux » du secteur public français s'étaient transformés en « canards boiteux », tandis que le consensus social à l'allemande commençait à s'essouffler.

Les promoteurs de la construction européenne, à la Commission, surent percevoir et mettre à profit cette vogue au moment où elle battait son plein¹¹. Les propositions des institutions européennes visant à améliorer la compétitivité de l'économie sont alors innombrables¹². Lord Cockfield défendit son Livre blanc, puis d'autres prirent le relais ; la Commission avait également très souvent recours à des personnalités extérieures, comme l'économiste italien Paolo Cecchini, le gouverneur de la Banque d'Italie Carlo Ciampi, ou encore le secrétaire général de l'OCDE Jean-Claude Paye. Tous ces programmes et rapports contribuèrent à diffuser l'idéal de compétitivité parmi les élites européennes au cours de la période 1985-2000. L'attrait de « l'Europe » était évidemment d'autant plus grand que la construction européenne offrait un moyen politique pour faire passer des réformes quelquefois impopulaires. Le caractère très général, voire l'ambiguïté, de cet objectif de compétitivité fut sciemment exploité pour justifier ou même réconcilier divers aspects de la construction politique en cours¹³. Ce fut le cas en particulier dans deux domaines phares de l'action publique européenne pendant les années quatre-vingt

11. Voir notamment les nombreux articles sur ce thème dans les grands leaders d'opinion économique comme le *Financial Times* ou *The Economist*.

12. Citons notamment le Livre blanc sur l'achèvement du marché unique (1985), le Livre blanc sur la compétitivité, l'emploi et la croissance (1993), le Rapport sur le marché unique (1995), les rapports trimestriels sur la compétitivité-prix et la compétitivité-coût (à partir de 1996), le Programme d'action sur le marché unique (1997), ainsi que les nombreuses études non officielles sur les « coûts de l'absence d'Europe » ou sur les « réalisations du marché unique », dont beaucoup furent commanditées par la Commission européenne.

13. Sur l'ambiguïté de la notion de compétitivité, voir notamment : Susan Strange, « Who are EU ? Ambiguities in the concept of competitiveness », *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, n° 1, 1998 ; Ben Rosamond, « Discourses of globalization and the social construction of European identities », *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 4, 1999.

et quatre-vingt-dix : la politique de la technologie et celle de la concurrence.

La politique technologique est chronologiquement la première politique de compétitivité conduite au niveau européen au cours des années quatre-vingt. Elle consistait à diffuser les technologies de pointe dans l'économie, à travers de grands programmes européens de soutien à la recherche « pré-concurrentielle », comme le Programme stratégique européen pour les technologies de l'information (ESPRIT)¹⁴. L'un des buts recherchés par les promoteurs de ces programmes communautaires était de se démarquer de la politique industrielle traditionnelle, fondée sur le soutien financier direct à des firmes individuelles selon des objectifs industriels conçus en termes principalement nationaux¹⁵. Il s'agissait de réorienter l'aide publique vers le financement de coopérations technologiques susceptibles d'améliorer la capacité des entreprises européennes à affronter une concurrence internationale accrue dans les domaines de haute technologie. Les programmes technologiques communautaires, dont l'origine remonte aux grands projets mis en place sur une base intergouvernementale au cours des années soixante-dix et au début des années quatre-vingt (comme Airbus ou Eurêka), connurent leur apogée dans la deuxième moitié des années quatre-vingt. Tout en restant très modestes à l'échelle du PIB européen, les sommes allouées, qui ne représentaient que 1,6 % du budget communautaire pour 1981, ont atteint 3,6 % de celui de 1999 (qui avait lui-même beaucoup progressé).

La politique de la concurrence est aujourd'hui l'un des aspects les mieux connus de la politique économique européenne. Pourtant, c'est seulement en 1989, avec le vote par le Conseil des ministres du Règlement sur les concentrations, que se dessine un véritable pouvoir des institutions européennes en la matière¹⁶. Ses justifications ordinaires correspondent à l'idéal normatif du marché : si une entité économique détient une position dominante dans l'offre d'une certaine catégorie de produits ou de services, alors le risque de voir se développer une « rente monopolistique » est particulièrement grand, la compétitivité de l'économie est en danger, et par conséquent des mesures de préservation de la concurrence doivent être prises. Même si cette politique est réputée neutre quant à la nature (privée ou publique) du capital des entreprises en question, la Commission – et notamment sa Direction générale de la concurrence – accorde aujourd'hui une attention particulière aux pratiques du secteur public marchand. L'effet recherché est de dissuader les États d'accorder aux entreprises publiques des avantages qui dérogent au fonctionnement « normal » du marché (subventions, régimes juridiques favorables, etc.). Ce faisant, la politique de la concurrence contribue à renforcer la présence du marché comme idéal normatif.

De façon générale, les promoteurs de l'Europe surent tirer profit de la demande diffuse de réformes en la reportant sur l'élaboration de politiques communautaires orientées vers la compétitivité. Même si celles-ci se démarquaient clairement

de la politique industrielle traditionnelle, leur volontarisme affiché était de nature à rassurer ceux qui restaient sceptiques quant aux bienfaits de l'ouverture des marchés. La Commission a été particulièrement présente dans les discussions de la fin des années quatre-vingt sur la rénovation des conceptions de politique industrielle¹⁷. Sur le terrain de la réforme des services collectifs, ce sont plutôt les commissaires à la Concurrence successifs qui déclinèrent l'idéal normatif du marché sur le mode de la démonopolisation et de la libéralisation. Des commissaires plus libéraux que Delors, notamment Peter Sutherland et surtout Leon Brittan, jouèrent un rôle pionnier dans la mise en œuvre par la Commission de compétences en matière de concurrence qui, jusque-là, n'avaient jamais été utilisées¹⁸. En définitive, l'Europe fit évoluer les perceptions nationales dans ce domaine au point de remettre directement en cause les fondements de certaines structures économiques pourtant très ancrées dans les paysages nationaux¹⁹. La vision modernisatrice du marché comme idéal normatif, articulée autour d'objectifs d'efficacité et de compétitivité, présentait l'avantage de correspondre – en théorie du moins – au renouvellement des conceptions européennes de l'économie, relayé par un très net mouvement d'opinion au sein des élites.

Il est clair cependant que cette quête de compétitivité n'était pas sans contradictions. Par exemple, il y avait un conflit latent entre le principe même d'une politique technologique active et la réalité d'une politique de concurrence de plus en plus vigilante au niveau européen²⁰. Plus généralement, des réformes structurelles de l'envergure de celles qui ont été engagées dans le cadre communautaire ne pouvaient que susciter des tensions politiques et sociales. Des frictions très

14. ESPRIT était le programme le plus important, mais il y en eut beaucoup d'autres de taille variable : RACE, BRITE, etc. Sur ces grands projets européens du début des années quatre-vingt, voir notamment Wayne Sandholtz, *High-Tech Europe*, Berkeley, University of California Press, 1992.

15. Voir notamment Ch. Grant, *op. cit.* pp. 153-157 ; George Ross, *Jacques Delors and European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 107-129.

16. Voir à ce sujet Ch. Grant, *op. cit.*, pp. 159-180 ; G. Ross, *op. cit.*, pp. 129-135.

17. Certains membres du cabinet de Delors, comme Jean-Pierre Jouyet, étaient très liés au cercle du ministre de l'Industrie Roger Fauroux qui, en France, défendait une approche « horizontale » de la politique industrielle, consacrée au maintien d'un environnement économique favorable plutôt qu'au soutien direct de firmes ou de secteurs industriels particuliers.

18. Brittan a toujours eu le mérite de la franchise en la matière : « Je cherche à contribuer, à la place qui est la mienne, à faire de la Communauté un espace déréglementé et ouvert au monde extérieur. C'est la tâche que je me suis fixée, et je n'en fais pas mystère. » (entretien au *New York Times*, 8 mai 1991).

19. Pour une étude de la façon dont la norme marchande conduisit progressivement à remettre en cause les modèles traditionnels français et allemand d'organisation économique dans le secteur de l'électricité, voir Rainer Eising et Nicolas Jabko, « Moving targets : National interests and electricity liberalization in the European Union », *Comparative Political Studies*, septembre 2001.

20. La possibilité d'un conflit entre ces deux types de politiques éclata lors de la décision prise par la Commission d'empêcher la fusion entre le consortium aérospatial franco-italien ATR et l'avionneur canadien De Havilland. Sur cet épisode, voir notamment : Hervé Dumez et Alain Jeunemaître, « La France, l'Europe et la concurrence : enseignements de l'affaire ATR/De Havilland », *Commentaire*, vol. 15, n° 57, printemps 1992, pp. 109-116.

importantes apparurent vers le début des années quatre-vingt-dix, non seulement au sein du collège des commissaires mais entre la Commission et de nombreux dirigeants politiques nationaux pourtant favorables à la construction européenne. En France, les grandes grèves de l'hiver 1995 témoignèrent du mécontentement social face à des restructurations économiques dont la finalité modernisatrice restait relativement abstraite. Pour accompagner de telles mutations, les dirigeants politiques européens ressentirent très tôt le besoin de trouver des objectifs susceptibles de donner davantage de sens à la modernisation économique en cours.

Le marché comme espace de développement

Le marché est un principe d'organisation économique, mais en pratique celui-ci est nécessairement incarné dans des réseaux et des flux d'échanges relativement stables, qui dessinent un espace géographique d'autant plus cohérent que les échanges y sont réguliers et mutuellement bénéfiques. Dès lors qu'on essaie de mettre en place un marché, il se pose le problème d'en assurer l'intégrité comme espace de développement. En effet, même si l'appartenance à un réseau d'échanges peut être considérée comme bénéfique pour toutes les parties concernées, dans la mesure où elle permet l'exploitation des avantages comparatifs, la seule maximisation des gains à l'échange ne résout pas nécessairement le problème du développement des régions les moins bien loties. À terme, l'intégrité du marché peut être menacée, car les avantages que retirent ces régions de l'appartenance à un réseau d'échanges ne sont pas nécessairement suffisants pour leur permettre de rattraper le rythme de développement des régions plus performantes. Dans ce cas, la perception d'une répartition peu équitable des économies d'échelle liées à la mise en place d'un grand marché a naturellement tendance à se propager, ce qui peut susciter des risques localisés de rejet de l'appartenance au marché.

Ainsi, même si l'on accepte le marché comme principe cardinal d'organisation économique, il est possible de justifier, précisément au nom de la préservation de son intégrité, la mise en place de politiques publiques visant à corriger les inégalités de rythmes de développement et à assurer une certaine convergence entre les différentes régions. Cette conception relativement large du marché comme espace de développement a été très importante dans les deux dernières décennies. Une de ses sources d'inspiration fut la mise en place des grands projets d'amélioration de la compétitivité européenne par la politique de recherche. Celle-ci visait non seulement à muscler les secteurs industriels à forte intensité technologique pour leur permettre d'affronter la concurrence internationale, mais aussi à affecter des ressources publiques au développement de certains secteurs. C'était s'écarter de la conception strictement libérale sans pour autant la remettre directement en cause. En somme, pour préserver le marché, il fallait paradoxalement mettre en place des

politiques qui contredisent l'idée d'une régulation exclusivement assurée par lui.

Cette idée du marché comme espace de développement rencontra en outre, dans les années quatre-vingt, une double demande politique au niveau européen. D'une part, les projets de marché unique et d'union monétaire devaient, pour réussir pleinement, emporter l'adhésion des États membres de la périphérie de l'Europe et celle des régions, dont les représentants risquaient de se sentir marginalisés par un projet communautaire qui semblait profiter surtout aux intérêts économiques des grands pays et aux dirigeants politiques nationaux²¹. D'autre part, le marché comme espace de développement permet de répondre à une demande de politique sociale au niveau européen. Delors et son équipe s'efforcèrent constamment, notamment à la fin des années quatre-vingt, de maintenir l'équilibre entre les différentes sources d'inspiration des politiques communautaires, en particulier et notamment pour nourrir la dimension sociale du marché unique²². Le problème de la finalité politique de l'Europe resurgit de façon très nette lors des discussions sur la ratification du traité de Maastricht. En France notamment, on vit bien alors que « l'Europe » avait permis de retarder, mais pas d'effacer, le débat sur la contrepartie sociale des réformes économiques.

Cette volonté de plus en plus nette d'aménager une dimension locale et sociale au sein du marché unique a eu des effets concrets importants en termes d'action publique européenne. En particulier, la « politique structurelle » (ou « politique de cohésion ») recouvre principalement des programmes d'infrastructure économique et de développement régional. Les grands principes en furent progressivement posés dès le milieu des années quatre-vingt, et surtout au travers de l'importante réforme des fonds structurels en 1988 : il s'agissait d'assurer la « cohésion » du marché unique grâce à une politique d'accompagnement favorisant les investissements productifs dans certaines régions, choisies en fonction de leur retard de développement. La mise en œuvre de cette politique devait être financée par des instruments budgétaires qui existaient déjà : le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et la ligne budgétaire consacrée à l'« orientation » au sein du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles, ainsi que l'Instrument financier d'orientation de la pêche²³. Ces moyens furent rebaptisés

21. Voir notamment Gary Marks, « Structural policy in the European Community », dans Alberta M. Sbragia (dir.), *Euro-Politics : Institutions and Decision-Making in the « New » European Community*, Washington, Brookings Institution, 1992, pp. 191-224.

22. Voir notamment G. Ross, *op. cit.*, chap. 4. Certains collaborateurs de Delors furent particulièrement actifs dans ce domaine, notamment Patrick Venturini, auteur dès 1988 d'un rapport sur « la dimension sociale du marché unique », ou encore Jérôme Vignon dans le domaine de la politique régionale et des fonds structurels.

23. En 1991, le traité de Maastricht amena également la création du Fonds de cohésion. Ce nouvel instrument fut conçu pour répondre à une exigence espagnole de contrepartie à l'UEM et conserva un statut différent de celui des autres fonds communautaires.

« fonds structurels ». Il s'agissait de faciliter les ajustements des structures économiques rendus nécessaires à la fois par la concurrence accrue du fait de la mise en place du marché unique, et par la perspective d'union monétaire. Des instances de coordination furent créées au sein de la Commission, et une partie croissante du budget communautaire fut allouée à cette politique à partir de 1988.

Le Livre blanc de 1993 sur la compétitivité, la croissance et l'emploi peut être interprété rétrospectivement comme le point culminant de l'effort de rationalisation de la politique structurelle européenne conduit au début des années quatre-vingt-dix. Sa partie la plus emblématique concernait les Réseaux transeuropéens, qui devaient resserrer au maximum les liens – transports, énergie, télécommunications – entre les différentes parties de l'Europe. Il s'agissait de parachever ainsi l'intégration de l'« espace économique » européen qui avait vu le jour avec le marché unique de 1992. Cet effort ne fut pas suivi d'effets très probants. Dans la période de récession et de difficultés budgétaires que traversa l'Europe à partir du début des années quatre-vingt-dix, son financement posa rapidement problème. Les négociations budgétaires de 1999 furent à nouveau très difficiles et ne permirent pas une progression nouvelle des dépenses de politique structurelle pour l'exercice budgétaire 2000-2006. Cependant – et contrairement aux pronostics pessimistes de nombreux observateurs à la fin de la décennie quatre-vingt-dix –, la part des dépenses structurelles dans le budget communautaire fut stabilisée à un niveau annuel d'environ 38 milliards d'euros par an, si l'on inclut les dépenses structurelles (dites de « pré-accession ») à destination des pays candidats à l'adhésion. Autrement dit, la part globale des dépenses structurelles se situe désormais à hauteur de 35-40 % du budget communautaire. L'idée d'une transition de la politique industrielle classique vers des politiques plus orientées vers le développement régional « par le bas » a été institutionnalisée, même si les moyens mis à la disposition de ces politiques au niveau communautaire restent modestes (plafonnées à 0,46 % du PIB de l'Union) et même si leur avenir reste incertain dans la perspective de l'élargissement.

Le fait que la politique structurelle ait été présentée comme une façon de mettre en valeur un potentiel de développement économique local explique sans aucun doute son succès politique. Même si elle a des effets redistributifs certains, ses promoteurs ont toujours veillé à la distinguer d'un exercice classique de redistribution sociale au profit des plus défavorisés²⁴. Ce type de justification n'est pas toujours facile à soutenir, car les objectifs d'efficacité et d'équité appellent des choix au moins partiellement contradictoires²⁵. De plus, les gouvernements des États membres ont naturellement tendance, dans le cadre des négociations budgétaires, à considérer les fonds structurels comme des droits ou bien, au contraire, comme des charges et, par conséquent, à en faire des enjeux purement distributifs. La complexité de ces enjeux contribue à expliquer certains problèmes de mise en

œuvre et déboires politiques. D'une part, les objectifs de développement équitable sont parfois mal assumés, et donc mal distingués des objectifs d'efficacité économique globale. D'autre part, il est légitime de se poser des questions sur les choix d'utilisation des fonds structurels, comme de toute politique d'allocation de ressources par la puissance publique : même s'il existe un accord pour qu'ils servent un objectif d'équité, ces fonds publics doivent être utilisés à bon escient et donc de façon aussi efficace que possible. Or une certaine confusion peut s'instaurer, précisément parce que l'idée qu'il faut « construire un grand marché », telle qu'elle a été mise en œuvre à travers les « politiques structurelles » de l'Union européenne depuis le milieu des années quatre-vingt, combine en fait des considérations d'efficacité et d'équité.

En définitive, l'existence d'une justification des politiques structurelles conçue principalement en termes de marché comme espace de développement est en soi très symptomatique. Cette conception du marché est clairement politique. Elle est fondée sur l'idée que le développement économique n'est pas un simple effet induit de l'ouverture aux échanges, et donc que la libéralisation doit être « accompagnée » par des politiques micro-économiques actives. Autrement dit, la mise en place de nouvelles politiques communautaires visant à faire du marché un espace de développement ne répondait pas simplement à une nécessité ou à des intérêts économiques. Au contraire, elle témoigne de l'opportunité politique que représente, dans un contexte historique particulier, la mobilisation d'un ordre de justification de la construction européenne par le marché. Mais cette malléabilité de la rationalité de marché est sans doute encore plus éclatante dans le cas qui va nous intéresser maintenant : celui de la constitution du marché en horizon politique commun lors de la construction de l'Europe monétaire.

Le marché comme horizon commun et la monnaie comme point de fuite

Cette quatrième facette est en quelque sorte le pendant des trois précédentes dans l'univers des représentations politiques. En effet, avec le phénomène de résurgence du marché depuis les années quatre-vingt, celui-ci s'est imposé non seulement comme réalité substantielle, comme idéal normatif et comme espace de

24. Cette distinction importante est constamment réitérée dans les textes officiels sur la politique de cohésion, jusqu'à aujourd'hui : « Les politiques de cohésion visent à accroître l'investissement pour obtenir une croissance plus forte et ne sont pas spécifiquement concernées soit par une expansion directe de la consommation soit par la redistribution du revenu. Cela diffère fondamentalement des politiques de cohésion nationales qui visent en partie à transférer du revenu aux régions les plus pauvres » (Deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale, janvier 2001, p. 117).

25. Voir notamment Petra Behrens et Marc Smyrl, « A conflict of rationalities : EU regional policy and the Single Market », *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 3, 1999 ; Philippe Martin, « À quoi servent les politiques régionales européennes ? », *Économie Internationale*, n° 81, 1^{er} trimestre 2000.

développement, mais aussi comme horizon commun à la plupart des dirigeants politiques. Cela ne veut pas dire qu'il a éclipsé tous les autres grands principes d'organisation qui structurent la vie politique aujourd'hui (comme la démocratie, le droit, la justice sociale, etc.), mais simplement qu'il a gagné en visibilité et en importance relative au sein de cet ensemble. Ce glissement s'est manifesté notamment par certaines évolutions sensibles du discours politique, aussi bien à gauche qu'à droite²⁶. Dans les partis de droite, le souci traditionnel de préservation de l'ordre social a été éclipsé par un libéralisme économique qui avait été mis en veilleuse depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Le thatchérisme en fut l'exemple le plus extrême, mais la montée du néo-libéralisme à droite est un phénomène européen qui dépasse largement le cas britannique. À gauche, l'évolution des partis est peut-être encore plus étonnante. Les difficultés et les évolutions internes vécues par les partis socialistes, sociaux-démocrates, et surtout communistes de l'Europe communautaire tout entière sont fortement liées à cette résurgence du marché. Depuis le milieu des années quatre-vingt, les vieux objectifs d'extension continue des acquis sociaux ont généralement fait place à des objectifs plus modestes d'équité dans le partage des coûts sociaux des restructurations économiques. L'effondrement du bloc soviétique n'a fait qu'amplifier le phénomène. Les communistes ont engagé un difficile processus de rénovation, tandis que les socialistes et sociaux-démocrates européens se sont progressivement convertis à l'économie de marché, bien qu'à des rythmes et à des degrés différents selon les pays.

Ces changements doctrinaux ne peuvent pas être compris comme de simples conversions idéologiques rendues nécessaires par une réalité économique nouvelle qui s'impose à tous. La revalorisation du marché comme principe d'organisation économique fut source de graves tensions dans les différents systèmes politiques nationaux, voire de crise d'identité des partis à partir du début des années quatre-vingt. En effet, de tels changements dans l'univers des représentations impliquaient des révisions très difficiles, comme en témoignent les vifs débats français entre la « première » et la « deuxième » gauche au début des années quatre-vingt, de même que les luttes des années quatre-vingt-dix entre le « Old Labour » et le « New Labour » de Tony Blair au Royaume-Uni. À la faveur de ces difficultés, de nouveaux partis et mouvements politiques d'inspiration contestataire ont émergé, en particulier à l'extrême droite. Ces développements ont accéléré les évolutions internes des partis traditionnels et la recherche de nouvelles idées susceptibles de renouveler le discours politique. Dans ces conditions, « l'Europe » offrait la possibilité de faciliter la revalorisation du marché dans l'univers politique européen. En effet, la construction européenne constituait une perspective politique à laquelle les acteurs pouvaient se raccrocher pour des raisons très diverses. Elle représentait un terrain suffisamment neutre pour pouvoir recueillir des aspirations variées, voire contradictoires. L'europanisme permit à des acteurs politiques européens de toutes natio-

nalités et de tous bords de s'adapter à cette nouvelle donne sans perdre la face et, ainsi, d'ajourner un certain nombre de conflits entre différentes visions du monde.

Ceci est particulièrement clair quand on observe la dynamique politique de l'union monétaire européenne, qui fut constamment alimentée par un va-et-vient entre le désir de régénérer la souveraineté des États et l'appel à une plus grande orthodoxie dans la gestion de l'économie et des finances publiques. D'une part, le problème de la souveraineté émergea progressivement à propos de l'évolution du système monétaire européen (SME) au cours des années quatre-vingt. Pour la France ou pour l'Italie, celui-ci présentait l'avantage de diminuer les pressions inflationnistes et, plus généralement, de conférer de la crédibilité aux politiques économiques des gouvernements, mais impliquait également un certain renoncement à l'autonomie dans la conduite des politiques économiques. Or la préservation d'une autonomie de décision nationale était non seulement un objectif politique mais un symbole particulièrement puissant pour les grands pays. Depuis la création du SME, les gouvernements français successifs s'étaient de fait toujours employés – avec un succès mitigé – à éviter l'évolution du SME en « zone mark ». L'union monétaire était donc perçue comme un moyen de reconquérir de la souveraineté monétaire, dans un contexte où l'autonomie des États avait été mise à mal par le SME et par la libéralisation des marchés financiers.

D'autre part, l'avènement d'une Europe monétaire pouvait servir à consolider les grands principes de l'économie de marché ainsi qu'une plus grande orthodoxie dans la gestion macro-économique. En effet, depuis le début des années quatre-vingt, les banquiers centraux allemands (et hollandais) avaient posé l'abolition du contrôle des capitaux comme condition préalable à tout renforcement du SME. Il s'agissait pour les Allemands de soumettre la politique économique de leurs partenaires à la « discipline du marché ». Or, malgré la libéralisation du système financier français, les responsables monétaires allemands continuaient de soupçonner que l'intérêt français pour un renforcement du SME était motivé par un désir d'exporter vers l'Allemagne les conséquences potentiellement inflationnistes de politiques « dirigistes ». Il fallait donc faire quelque chose pour rassurer les Allemands sur ce point.

La Commission européenne se prononça, à partir de la fin des années quatre-vingt, en faveur d'une dynamique de réforme fondée sur un parallélisme entre deux processus – union monétaire et libéralisation financière dans le cadre du marché unique – et, du moins implicitement, entre les aspirations de souveraineté et d'orthodoxie²⁷. Cette dialectique constante entre souveraineté et orthodoxie a

26. Voir notamment F. Scharpf, *op. cit.* ; B. Jobert (dir.), *op. cit.*

27. Voir mon article sur ce sujet : « In the name of the market: How the European Commission paved the way for monetary union », *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 3, septembre 1999.

fourni un prisme au travers duquel les principaux responsables politiques et monétaires interprétaient les grands enjeux, ce qui permettait de nourrir le processus d'unification monétaire. Par exemple, l'événement soudain qu'a été la réunification de l'Allemagne eut pour effet de valoriser les enjeux de souveraineté en ravivant les craintes, notamment en France, de voir émerger une Allemagne « moins européenne » parce que plus disposée à se satisfaire de sa position de force au sein du marché unique. Du coup, la France aspirait encore davantage à participer au *leadership* monétaire de l'Europe, fût-ce au prix de concessions très nettes en faveur de la stricte orthodoxie allemande. Ceci explique certains éléments du traité de Maastricht, notamment la primauté extrême donnée à la lutte contre l'inflation et l'inclusion de critères de convergence (les « critères de Maastricht ») qui se révélèrent ensuite très rigides.

Les vertus opposées de l'UEM en termes de souveraineté et d'orthodoxie éclairèrent non seulement le changement de tonalité des débats sur l'Europe au cours des années quatre-vingt-dix, mais aussi l'évolution doctrinale des principaux partis. La promesse que représentait l'UEM en termes de souveraineté a été un élément particulièrement important de la mise au goût du jour du programme des socialistes et des sociaux-démocrates européens. Elle apparaît très clairement dans les prises de position des chefs de file de la gauche française lors du débat sur le traité de Maastricht²⁸. Pour la majeure partie de la gauche européenne et notamment française, l'union monétaire était perçue non seulement comme une façon de s'acclimater à « l'Europe-marché », mais aussi comme un progrès sur la voie d'une « Europe politique » permettant d'assurer la régulation de ce marché. Du point de vue des partis de la droite continentale classique, notamment en France ou en Allemagne, elle permettait de repousser le spectre de l'ultra-libéralisme tout en institutionnalisant à la fois les acquis du marché unique et les objectifs de lutte contre l'inflation et de gestion prudente des grands équilibres²⁹. Bien entendu, cette conception orthodoxe de la construction européenne n'était pas universellement partagée à droite – comme le prouve la résistance farouche de Margaret Thatcher – mais elle permettait précisément de définir un conservatisme à la fois modéré et moderniste qui fit recette sur le continent.

Or ces deux modes de justification de l'union monétaire que sont la souveraineté et l'orthodoxie se situent tout deux par rapport au marché. Bien entendu, souveraineté et orthodoxie sont au moins partiellement contradictoires : dans le premier cas, on se résigne au marché et on essaie de trouver des espaces de liberté ; dans le second, on l'accepte comme une discipline salutaire. En ce sens, le marché n'est qu'un horizon commun et non pas un objet de consensus ; la décision de passer à une monnaie unique doit alors se comprendre comme un point de fuite sur cet horizon commun. Même si le passage à l'UEM a fondamentalement modifié le contexte institutionnel des débats de politique économique, il n'a pas permis

de résoudre complètement cette contradiction. Ainsi, les paramètres ont changé mais le débat de fond – très politique – sur les modes de régulation de l'économie a subsisté jusqu'à aujourd'hui.

En un sens, la difficulté à définir des objectifs consensuels au-delà de l'idée qu'il faut « construire l'Europe » n'est pas nouvelle. Dès les années cinquante, les promoteurs de la construction européenne appliquaient des logiques de minimisation des conflits et d'équilibre entre le libéralisme et le dirigisme, de façon à maximiser leurs soutiens politiques³⁰. Ce type de considérations reste d'actualité, puisque l'Europe continue à naviguer entre des aspirations diverses, voire divergentes. Ce qui est nouveau néanmoins, à partir des années quatre-vingt, c'est la référence constante au « marché » dans les modes de justification de la construction européenne. Paradoxalement, la relance de l'Europe à cette époque a permis d'amortir le mouvement de balancier politique en direction du marché, autant qu'elle s'est nourrie de ce mouvement. En effet, à partir du moment où l'on crée des institutions pour gérer des politiques communes au niveau européen, la question n'est plus tant de « s'adapter » aux réalités du marché que de faire fonctionner ces institutions au service d'objectifs qui restent à définir.

Rétrospectivement, le remarquable retour du marché tel qu'il s'est manifesté en Europe occidentale à partir des années quatre-vingt peut s'interpréter comme le *Zeitgeist* de la relance européenne récente. Sans lui, on peut raisonnablement penser que la construction européenne n'aurait pas avancé aussi vite ni aussi loin. À travers ses différentes facettes, le marché a servi de point de départ à un grand nombre d'initiatives.

Si les quatre logiques du marché que nous avons analysées ici se sont renforcées mutuellement, elles méritent néanmoins d'être clairement distinguées car elles reposent sur des enchaînements causaux assez différents. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, les motivations de la construction européenne en termes de marché ne doivent pas être interprétées simplement comme « économiques ». Cela ne vaut (au moins en partie) que dans les cas bien précis où le marché a fait irruption comme manifestation substantielle de la réalité. Dans ces secteurs, il est

28. Voir par exemple les déclarations d'Elisabeth Guigou et de Michel Rocard : « Vers l'Europe sociale », *Le Figaro*, 7 mai 1992 ; « L'Europe, c'est la social-démocratie », *Libération*, 3 juillet 1992. Il est vrai qu'une partie de la gauche européenne, notamment les partis communistes et l'aile gauche des partis socialistes, se mit à rejeter l'Europe identifiée à l'hégémonie du marché (« l'Europe libérale ») ; le « souverainisme » prit ainsi une signification nouvelle, de sorte qu'on a aujourd'hui un peu oublié l'importance des motivations souverainistes (version « soft ») dans le lancement de l'UEM vers la fin des années quatre-vingt. Cependant, le courant souverainiste dur est toujours resté minoritaire.

29. Voir par exemple l'entretien avec Raymond Barre, *Libération*, 1^{er} septembre 1992.

30. Voir notamment Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press, 1958, 1^{re} partie et surtout pp. 19-31.

possible d'affirmer que les « forces » du marché ont créé des opportunités et des incitations poussant dans le sens d'une intégration régionale. Pour le reste – c'est-à-dire lorsque le marché est invoqué, pour justifier la construction européenne, comme idéal normatif, comme espace de développement ou bien comme horizon politique –, on est renvoyé bien davantage à des logiques politiques qu'à des causalités économiques. Justement parce que la sphère politique fonctionne selon des logiques institutionnelles qui lui sont propres, il est rare que l'accroissement des ressources économiques de certains groupes se traduise mécaniquement par des réformes reflétant fidèlement les intérêts de ces derniers. C'est l'évolution des perceptions et du discours politique, bien davantage que celle des intérêts « objectifs », qui constitue le contexte dans lequel les réformes sont proposées, négociées, puis mises en œuvre.

On arrive donc au paradoxe suivant : la résurgence du « marché » est un élément fondamental pour comprendre la construction européenne des deux dernières décennies ; mais la logique de cette construction est, bien souvent, plus politique qu'économique. Cela ne doit pas complètement nous surprendre : un processus aussi ambitieux que la création d'un marché sans frontières et d'une nouvelle monnaie à l'échelle d'un continent ne pouvait être qu'intensément politique. S'il avait fallu compter uniquement sur les forces du marché, il n'y aurait sans doute pas eu d'union monétaire, et le marché unique se serait limité tout au plus à quelques secteurs économiques où les barrières protectionnistes étaient les plus coûteuses et les mutations technologiques les plus importantes. C'est seulement lorsque ces forces furent relayées par des motivations plus clairement politiques – même si elles étaient également formulées en termes de « marché » – que la construction européenne prit véritablement tout son élan.

Pour revenir aux débats actuels, il est donc entièrement justifié de vouloir affirmer la vocation « politique » de la construction européenne. Mais, en un sens, l'« Europe politique » existe déjà, même si elle n'est pas toujours clairement appréhendée comme telle. En effet, le marché n'est pas simplement un champ de forces et de mécanismes purement économiques. Il est également devenu, au moins depuis la fin des années quatre-vingt, un mode de rationalité protéiforme, fortement institutionnalisé et de plus en plus largement accepté par les principaux partis européens. En définitive, il aurait été assez étonnant qu'une évolution politique aussi fondamentale demeure sans conséquences institutionnelles. Si la construction européenne a connu une telle relance dans les deux dernières décennies, c'est dans une grande mesure parce que ses promoteurs se sont adossés à la rationalité de marché et ont su heureusement décliner ses différentes facettes dans divers domaines d'action publique.

Une compréhension plus politique de l'ère du marché unique et de l'union monétaire permet également de mettre en perspective les difficultés actuelles de

la construction européenne. Le débat sur ses finalités est symptomatique d'un certain malaise, qui vient rappeler, si c'était nécessaire, que le progrès continu vers « davantage d'Europe » n'est pas une fatalité. Tout d'abord, les recettes qui ont fonctionné dans les deux dernières décennies ne rencontreront pas nécessairement le même succès dans un contexte historique qui a évolué depuis. Ensuite, politiques et réformes communautaires articulées autour de la rationalité de marché n'ont pas surgi en un seul jour. C'est seulement *a posteriori* qu'il devient possible de discerner une rationalité d'ensemble de la construction européenne des années 1980-2000. Comme tout processus politique complexe, elle a progressé par tâtonnements. Rien ne permet de supposer qu'elle se déroulera désormais de façon plus ordonnée.

Cela dit, la recherche tous azimuts de formes de coopération réputées plus « politiques » n'est peut-être pas la voie la plus réaliste pour régénérer le projet européen. *A contrario*, le succès passé de la construction européenne par le marché et par la monnaie s'explique par le fait que cette formule correspondait à un contexte politique particulier dans lequel elle permettait de répondre, sur un mode apparemment cohérent, à des attentes aussi diverses que profondes. Les principaux artisans de la relance européenne du milieu des années quatre-vingt surent identifier puis exploiter au maximum la résurgence historique du marché, qui était un point de repère acceptable et compréhensible par la plupart des acteurs. Le moins qu'on puisse dire est que les propositions de relance « politique » discutées depuis quelque temps ne manifestent pas toutes une intelligence approfondie des attentes diffuses de l'époque³¹.

Nicolas Jabko est chercheur à la FNSP (CERI). E-mail : jabko@ceri-sciences-po.org

31. Je remercie Marjorie Jouen pour ses commentaires sur une version préliminaire de cet article.