



**HAL**  
open science

# Le gouvernement de l'Union européenne revisité : éclipses et renouvellements du “ dirigisme communautaire ”

Andy Smith

► **To cite this version:**

Andy Smith. Le gouvernement de l'Union européenne revisité : éclipses et renouvellements du “ dirigisme communautaire ”. Colloque : Regards interdisciplinaires sur l'action publique européenne, SAGE, DRES, BETA et E3S, Jun 2021, Strasbourg, France. halshs-03234878

**HAL Id: halshs-03234878**

**<https://shs.hal.science/halshs-03234878>**

Submitted on 25 May 2021

**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

## Le gouvernement de l'Union européenne revisité : éclipses et renouvellements du « dirigisme communautaire »

Andy Smith

Directeur de recherche FNSP, Centre Emile Durkheim, Sciences Po Bordeaux

Communication au colloque *Regards interdisciplinaires sur l'action publique européenne*,  
Université de Strasbourg, les 2 et 3 juin 2021

### Résumé

Depuis le milieu des années 1990, grâce à la banalisation de la méthode sociologique au sein des sciences sociales et à leur investissement dans l'étude de l'Union européenne (UE), la connaissance concernant ce que gouverne cette dernière n'a cessé de s'accroître. Plus exactement, la recherche conduite dans cette double perspective a permis de générer des données et des analyses fines aboutissant à des explications profondes de l'institutionnalisation différenciée de l'UE, de ses défis de légitimation nombreux, ainsi que de ses effets socio-économiques et politiques multiples. Le premier objectif de cette communication est de synthétiser l'apport de ces acquis de recherche, tout en pointant la valeur ajoutée des sources théoriques et méthodologiques dont ils découlent. Son deuxième objectif, plus programmatique, est d'inciter les recherches sur l'UE, en cours et à venir, à aborder encore plus frontalement les changements de la manière dont elle se gouverne depuis le milieu des années 1990. En résumé, l'hypothèse qui sera défendue est la suivante : les effets combinés d'orientations de politique économique adoptées juste après le Traité de Maastricht, puis à nouveau au moment de l'élargissement à l'Est, ont largement amputé l'UE de son équipement politique dirigiste. Depuis, les fractions libérales de ses élites ont pu profiter du vide créé pour avancer leurs projets politiques, tandis que leurs adversaires principaux, faute d'avoir réinventé le *dirigisme* à l'échelle européenne, ne cessent de naviguer à vue. Cette hypothèse sera étayée en revisitant successivement la manière dont l'UE se gouverne autour du marché commun, des politiques qu'elle partage avec les Etats membres (la défense et la sécurité intérieure), et de deux domaines sans politique communautaire formalisée : le sport et la culture.

### Abstract

Since the mid-1990s, and largely thanks to a large increase in usage of the sociological method within the social sciences in general and its application to the European Union (EU) in particular, knowledge about how the latter is governed has grown considerably. Specifically, research conducted from this perspective has generated detailed data and analyses which have enabled deep explanation of the differentiated institutionalization of the EU, of its numerous legitimation challenges, as well as of its wide range of socio-economic and political effects. This paper's first objective is to synthesize the contribution of what are now the *acquis* of this research and, in so doing, to highlight the added value of its theories and methods. Its second objective is programmatic: to encourage ongoing and future research to tackle more directly change in the ways in which the EU has been governed since the mid-1990s. In a nutshell, the hypothesis that will be developed is that the combined effects of economic policy orientations adopted just after the Maastricht treaty on the one hand, and others made around the first Eastern enlargement on the other, largely destroyed the EU's *dirigiste* political equipment. Ever since, liberals within the EU's elites have made the most of the space left open to them, whilst their principal adversaries, largely because they have never managed to reinvent *dirigisme* at the EU scale, have consistently participated in EU affairs without any ideological compass. This hypothesis will be empirically nourished by successively revisiting the way in which the EU has been governed over the past 25 years as regards the single market, policies it shares with the Member States (defence and internal security), and two policy areas without any formal EU policy: sport and culture.

## Introduction<sup>1</sup>

Depuis le milieu des années 1990, grâce à la banalisation de la méthode sociologique au sein des sciences sociales francophones et à leur investissement dans l'étude de l'Union européenne (UE), la connaissance concernant ce que gouverne cette dernière n'a cessé de s'accroître. Plus exactement, la recherche conduite dans cette double perspective a permis de générer des données et des analyses fines aboutissant à des explications profondes de l'institutionnalisation différenciée de l'UE, de ses défis de légitimation nombreux, ainsi que de ses effets socio-économiques et politiques multiples. Dans un ouvrage de synthèse à thèse publié en 2004 – *Le gouvernement de l'Union européenne : une sociologie politique* – nous avons cherché à rassembler les acquis de cette recherche de l'époque afin d'expliquer ce qui structure l'échelle de régulation communautaire, et comment elle se gouvernait au début du 21<sup>e</sup> siècle. Près de vingt ans plus tard, le premier objectif de ce texte consiste à revisiter la question concernant la manière dont se gouverne l'UE, tout en mettant à jour l'apport à la connaissance de cet objet par la perspective de recherche sociologique au cours des deux dernières décennies.

Le deuxième objectif de cette communication, plus programmatique, est d'examiner les changements de la manière dont l'UE se gouverne depuis le milieu des années 1990, en ceci en explorant leur relation avec ce qu'est devenu le *dirigisme* à l'échelle européenne. Transposé à cette échelle, ce terme, généralement associé au gouvernement de la France de 1945 à la fin des années 1970, peut surprendre voire paraître saugrenu. Cependant, nous avons pu montrer ailleurs qu'à condition d'interroger la pensée et la pratique *dirigiste* par rapport à -mais sans forcément l'opposer à- celles inspirées du libéralisme, l'on peut éclairer non seulement le développement politique de la France, mais également celui de l'UE (Smith, 2021b). Pour ce faire, il importe tout d'abord de définir le dirigisme « originel » comme un mode de régulation économique, sociale et politique qui a comporté quatre dimensions clés :

- Un faisceau de valeurs et de théories d'action restructurées par la pensée économique keynésienne ;
- De l'interventionnisme étatique à travers des politiques publiques ;
- De la planification nationale ;
- Une élite de haut fonctionnaires formés pour façonner l'ensemble de ces actions politiques et les mettre en oeuvre de manière centralisée.

S'il est largement accepté que des promoteurs d'un tel dirigisme ont dominé le gouvernement de la France entre les années 1950 et 1970 (Dulong, 1997), il serait évidemment faux de considérer que les débuts de la Communauté européenne (CE) ont connu le même sort. Mais il serait tout aussi erroné de considérer que de tels promoteurs n'ont pas été actifs également à l'échelle européenne. Bien au contraire : la socio-histoire de l'intégration européenne nous a appris que non seulement un nombre important d'acteurs français ont travaillé politiquement afin de transposer des institutions dirigistes nationales à l'échelle communautaire (Cohen, 1998 ; Parsons, 2003). Elle a également démontré qu'en agissant ainsi ces acteurs ont pu tisser des alliances avec leurs homologues d'autres pays

---

<sup>1</sup> Ce texte a bénéficié de conseils et de suggestions de la part de Samuel Faure et de Thibaut Joltreau. Mais ses erreurs et imperfections appartiennent uniquement à son auteur.

membres qui défendaient des principes et des manières de gouverner similaires (Warlouzet, 2018). Plus fondamentalement, si le *dirigisme communautaire* n'a jamais connu le même niveau de succès politique que la variante française, elle a quand même laissé des traces significatives sur la manière dont la CE puis l'UE se sont gouvernées : au moins jusqu'au début des années 1990, l'économie keynésienne lui a été une source d'inspiration importante, l'interventionnisme publique a été considéré légitime et une forme, certes légère, de planification fut pratiquée (Canhiac, 2019).

Finalement, c'est donc l'absence d'une élite de hauts fonctionnaires autorisés à développer et à mettre en œuvre des politiques communautaires qui constituent la différence clé entre le dirigisme communautaire et celui de la France des « Trente Glorieuses ». Et pourtant il est néanmoins plausible de considérer que notamment pendant les années 1985-95 –c'est-à-dire celles des présidences de la Commission de Jacques Delors- une telle « élite programmatique » (Genieys et Hassenteufel, 2012) s'est partiellement forgée, ainsi devenant la cheville ouvrière d'un projet politique dirigiste qui ne disait pas son nom. Cette proposition analytique, ainsi que celle plus attestée concernant l'empreinte du dirigisme sur le gouvernement communautaire des années 1950-1992 (Holland, 1980), constituent donc les bases de l'hypothèse suivante qui structurera cette communication dans son ensemble : les évolutions connues par le gouvernement de l'UE depuis 1992 ne sont pas les résultat directes d'une victoire écrasante obtenu par des acteurs néo-libéraux œuvrant simultanément et de concert sur les plans nationaux et communautaire (Denord, 2007). Elles ne découlent pas non plus directement d'un « réveil » d'acteurs souverainistes cherchant à limiter le pouvoir de « Bruxelles » en promouvant à sa place des recettes d'intégration « différenciée » (Schimmelfennig, Leuffen et Rittberger, 2015 ; Bickerton, Hodson et Puetter, 2015). A rebours de ces arguments, nous considérons que ce qu'est devenu le gouvernement de l'UE s'explique mieux en considérant qu'en avalisant l'amputation progressive de ses instruments d'action publique dirigistes, l'élite programmatique communautaire qui a porté l'intégration européenne des années 1980 a perdu non seulement de sa prise sur la Commission européenne, mais aussi son fil conducteur idéologique et sa cohérence interne. Depuis, des fractions libérales de l'ensemble de l'élite européenne ont pu profiter du vide créé pour avancer leurs propres projets politiques, tandis que leurs adversaires de centre-gauche, faute d'avoir réinventé le dirigisme à l'échelle européenne, ne cessent de naviguer à vue. Par conséquent, depuis 1993 le gouvernement de l'UE a subi, politique publique par politique publique, les conséquences d'un recul en ordre dispersé du dirigisme communautaire.

Cette hypothèse sera étayée en revisitant successivement la manière dont le marché unique se gouverne (1), puis le gouvernement de deux domaines de compétences que l'UE partage avec les Etats membres : la défense et la sécurité intérieure (2). Enfin, nous examinerons les évolutions récentes connues par deux domaines sans politique communautaire formalisée : le sport et la culture (3). Après avoir comparé les résultats présentés dans ces trois parties du texte, nous concluons en les mettant en perspective avec des réflexions actuelles concernant un certain retour en grâce de l'interventionnisme public suite aux développements tels que la crise économique de 2008, celle du climat, la Présidence Trump, le pouvoir montant de la Chine, et les effets multiples du virus COVID-19. Le dirigisme est-il vraiment de retour en Europe ? Ou vit-on simplement une inflexion du projet politique des libéraux ou des néo-libéraux au nom d'un « Etat investisseur » ? (Le Pont, 2021).

## 1. Un marché unique de moins en moins dirigiste

Contrairement aux images qui l'entourent trop souvent, y compris celles véhiculées par des travaux universitaires, depuis les années 1950 la construction progressive du marché unique ne s'est pas faite uniquement par des libéraux hégémoniques et selon un plan préconçu dès le départ. Certes, au cours des sept dernières décennies, à certains moments des libéraux acharnés ont joué des rôles importants, que ce soit des élus nationaux, des commissaires européens ou des représentants du patronat. Mais la création, l'adoption et la consolidation des institutions qui structurent les multiples composantes du marché unique ont toujours été des processus pendant lesquels de tels idéologues ont dû se confronter à des homologues dirigistes, ainsi qu'à un vaste échantillon d'autres acteurs moins aveuglés de certitudes quant au contenu précis des instruments à utiliser pour réguler l'activité économique à l'échelle communautaire (Warlouzet, 2018). Résumé d'un mot, ce que nous appelons de nos jours le marché unique a très largement été co-produit par des acteurs publics et privés, une coproduction fortement imprégnée de compromis entre des libéraux, des dirigistes et d'autres acteurs moins armés en convictions politico-économiques formalisées.

Or, depuis le milieu des années 1990, force est de constater que l'approfondissement de cette coproduction a, en règle générale, accordé plus de place pour les objectifs et les recettes d'action publique des libéraux, marginalisant ainsi le dirigisme et les dirigistes à l'échelle communautaire. Ces derniers ont certes pu maintenir en vie un certain nombre d'instruments interventionnistes, par exemple au sein d'une Politique agricole commune (PAC) réformée, ou pendant la mise en œuvre des Fonds Structurels. En effet, si on réexamine les quatre composantes du dirigisme listées plus haut, ce sont bien dans certaines des Directions générales sectorielles de la Commission européenne de nos jours que l'on trouve encore une présence significative non seulement d'instruments de politique publique dirigistes, mais aussi d'une élite de hauts fonctionnaires animée par le dirigisme communautaire en général, ainsi que par un intérêt prononcé pour la planification et la prospective. Toutefois, un engagement programmatique à mettre en place des véritables politiques industrielles européennes –telles que celles proposées par l'équipe de Delors en 1990-93 mais qui n'ont jamais été adoptées (Ross, 1995)- ne bénéficie plus de réseaux de promoteurs significatifs au sein de la Commission. Bien au contraire, depuis lors ce sont des libéraux qui depuis un quart de siècle dominant le gouvernement du marché unique<sup>2</sup>. Afin d'éclairer leur victoire et comment ils se sont parvenus à ce résultat, analysons synthétiquement et successivement des évolutions connues par deux politiques intersectorielles communautaires cruciales à la structuration du marché unique : celles de la concurrence et du commerce extérieur.

### 1.1 Une politique de la concurrence conquise par les libéraux de l'Ecole de Chicago

---

<sup>2</sup> Portant sur le commissaire PS Pierre Moscovici et son entourage, l'ouvrage récent de Frédéric Mérand (2021a) confirme largement ce point (voir notamment le chapitre 4 intitulé « Un commissaire socialiste et français »).

Comme pour toute économie politique, « l'architecture » de ses marchés (Fligstein, 2001) repose sur des institutions (c'est-à-dire des règles et des normes stabilisées), et des rapports de pouvoir dont elles sont issues (et qui en sont affectées en retour). La construction du marché unique est donc celle du droit et des normes moins formalisées qui tout à la fois place des bornes sur l'activité économique à l'échelle communautaire et, plus encore, la rend possible en créant un « terrain de jeu » qui, du moins formellement, est ouvert, transparent et prévisible. Sur ces deux plans, parmi les institutions qui comptent le plus sont celles qui structurent la concurrence entre les entreprises et qui, par ailleurs, autorisent ou pas des interventions dans les marchés de la part des pouvoirs publics. Regroupées autour du terme de la politique de la concurrence, ces institutions sont donc généralement centrées sur l'interdiction des pratiques économiques considérées comme « déloyales » (ex. la vente à perte), la domination oligopolistique des marchés (ou « l'abus de position dominante ») et « les aides d'Etat » non-autorisées.

Dès le début des années 1960, et suite à des négociations intenses opposant des libéraux et des dirigistes, la CEE a mis en place une telle politique (Montalban, Ramirez et Smith, 2014). S'il est acquis que pendant les années 1960-1990 celle-ci a largement été orientée par une doctrine économique, des outils de régulation et des acteurs inspirés par une forme précise du libéralisme –l'ordolibéralisme- il importe toutefois de ne pas occulter le rôle joué pendant cette longue période par le dirigisme et les dirigistes (ex. Robert Marjolin, commissaire européen français de 1958 à 1967, et ses cabinets successifs). Ces derniers ont notamment défendu le droit des pouvoirs publics d'intervenir dans certains secteurs (ex. l'agriculture, la défense), ainsi que la légitimité des organisations « de filière » (notamment des « interprofessions ») à participer à « l'organisation » de certains marchés européens. Il nous semble donc plus exact de considérer que jusqu'à la fin des années 1980, la politique de la concurrence communautaire a constitué un faisceau d'institutions hybride tout en étant dominée par la doctrine et des acteurs ordolibéraux.

La relance de l'intégration européenne entre 1983 et 1992, et notamment du marché commun, a cependant généré de nouvelles frictions et des espaces de controverse qui, à leur tour, ont fourni des occasions pour réformer la politique de concurrence communautaire. Dans un premier temps, ce sont des libéraux du nord de l'Europe, mais pas d'Allemagne, qui ont œuvré à la fois pour une activation et une mise en œuvre plus soutenue et systématique de cette politique, cette fois-ci au nom de « l'achèvement du marché unique ». Le travail des commissaires chargés de la concurrence Peter Sutherland (1985-9), puis Leon Brittan (1989-95), ainsi que de leurs cabinets respectifs, en a été central et emblématique (Joana et Smith, 2002). Ce travail politique a notamment consisté à délégitimer certaines règles et pratiques tant de la Commission (notamment les autorisations de fusion ex ante) que des Etats-membres (ex. leurs aides d'Etat) (Dumez et Jeunemaître, 1991). Nonobstant l'importance historique de ce travail, ainsi que celle de l'incapacité de leurs opposants dirigistes à leur opposer des parades sous la forme d'institutions alternatives, ce n'est qu'au milieu des années 1990 que les libéraux impliqués dans la politique de la concurrence communautaire se sont alignés derrière une nouvelle doctrine formalisée : celle de « l'Ecole de Chicago ».

Développée à l'Université de Chicago par un regroupement d'économistes et de juristes, cette approche de la concurrence s'est développée en s'opposant à la fois aux néo-

mercantilistes keynésiens (et donc implicitement aux dirigistes) et aux ordolibéraux. Ces oppositions, ainsi que la victoire de « Chicago » aux Etats-Unis et en Europe, sont complexes et ont été bien explorées ailleurs (Wigger et Nölke, 2007 ; Wigger, 2008). Ce que, à l'aide du Tableau 1, nous cherchons à souligner ici sont plutôt les points de conflits entre d'un côté les dirigistes communautaires et, de l'autre, les partisans de deux types de politique de concurrence libérale : celui préconisé par les ordolibéraux et celui de l'Ecole de Chicago. Au cours de ces conflits, les débats de valeurs et de doctrine économique générale ont bien entendu eu toute leur importance. Mais un court examen de quatre enjeux plus précis permet de mieux comprendre la réinstitutionnalisation de la politique de la concurrence communautaire, et ainsi la marginalisation presque totale des dirigistes dans son sein, qui a eu lieu depuis la fin des années 1990.

Tableau 1 : Doctrines économiques et gouvernement de la concurrence inter-firme

	<i>Dirigisme</i>	<i>Ordolibéralisme</i>	<i>'Ecole de Chicago'</i>
1. Rôle de l'Etat dans l'économie	Pas de limites ; la politique industrielle est légitime	Limité par une constitution « économique »	Très limité
2. Théorie de la concurrence et des marchés	Les marchés sont souvent inefficaces ; l'Etat doit souvent se substituer à eux	Les marchés et la concurrence doivent être construits par l'Etat ; une fois ce <i>cadre</i> en place, la concurrence est un <i>processus</i> du marché	Les marchés analysés en termes d'efficacité statique (recherche d'équilibres optimales) et dynamique (à travers des marchés 'contestables')
3. Règles per se ou 'règles de raison' ?	Peu de règles formalisées	<i>Per se</i>	Règles de raison
4. Contrôle d'abus 'exclusionnaires' ou 'exploitatifs' ?	Contrôle exploitatif ad hoc	Contrôle exclusionnaire	Contrôle exploitatif conditionnel
5. Autorisations ex ante ou ex poste ?	<i>Ex ante</i>	<i>Ex ante</i>	<i>Ex poste</i>
6. Valeurs défendues	L'efficacité et la justice sociale	La liberté économique, l'absence de distorsions et le bien-être du citoyen	L'efficacité comme moyen de satisfaire le consommateur

- i) Sur le plan du *type de règles* auxquels a recours le gouvernement européen, depuis la fin des années 1990 le mode de raisonnement général de la DG COMP s'est déplacé vers une évaluation au cas par cas de l'efficacité des pratiques inter-firmes examinées, en mobilisant une « règle de raison » fondée sur des analyses de marché basées sur l'économie néo-classique – c'est-à-dire à travers un élément central de la doctrine de « l'Ecole de Chicago » (Davies, 2010).
- ii) Le *type d'abus sanctionné* par la Commission a connu une évolution similaire : les partisans de « Chicago » ont réussi à faire en sorte que désormais la Commission punisse uniquement les firmes qui ont profité de leur position dominante de manière *exploitative*. Ce qui est recherché avant tout est l'efficacité, pas la pureté de la concurrence en tant que tel.
- iii) Depuis l'adoption d'une Régulation en 2003 (1/2003), la Commission a également changé le *type de processus d'autorisation* utilisé pour réguler le comportement des firmes. Cette réforme rapproche le gouvernement européen de la concurrence d'un système de contrôle *a posteriori* où –comme le souhaite l'école

de Chicago- les tribunaux et les firmes elles-mêmes sont appelés à jouer un rôle plus important.

- iv) Enfin, cette Régulation a également formalisé un *European Competition Network* (ECN) reliant la DG COMP et l'ensemble des autorités de la concurrence des Etats-membres (Smith, 2013). Loin d'être simplement un conduit pour l'échange de l'information, l'ECN est en fait un dispositif de régulation transgouvernemental contraignant, au sein duquel s'est effectuée une harmonisation, voire une uniformisation de la régulation de la concurrence en Europe<sup>3</sup>.

Cette analyse rapide mérite d'être actualisée et précisée à l'aide de données pertinentes et nouvelles, notamment celles concernant les ressources politiques des acteurs qui ont porté l'approche de l'Ecole de Chicago au sein de la DG COMP<sup>4</sup>. Nous pouvons néanmoins en conclure qu'au cours des deux dernières décennies, la politique de la concurrence communautaire est devenue non seulement encore plus centrale pour la structuration du marché unique, mais également plus européenne (en raison de l'ECN) et plus proche de l'idéal de l'Ecole de Chicago. Sur ce dernier point, il est plausible que la position hégémonique obtenue par des partisans de « Chicago » ait été ébranlée par des développements tels que la crise de 2008, la montée en puissance des GAFAs et des effets en chaîne de la crise du COVID<sup>5</sup>. Toutefois, pour l'heure il existe peu de preuves que les dirigeants ont su et pu profiter de ces déstabilisations afin de remettre leur propre doctrine au cœur d'une réinstitutionnalisation éventuelle de la régulation de la concurrence en Europe.

## 1.2 Une politique commerciale plutôt libérale mais sans boussole

Tout marché commun s'accompagne forcément d'institutions sensées stabiliser ses relations avec le monde extérieur et, à ce titre, celui de l'UE n'en fait pas exception. Dès le Traité de Rome, une politique de commerce extérieur a été initiée, visant tout à la fois la protection du marché commun des importations de pays tiers et l'ouverture de nouveaux débouchés pour les exportateurs européens (Ramirez, 2005). Sur le plan de la diplomatie commerciale, courir simultanément après ces deux « lièvres » a toujours été chose difficile, et ceci d'autant plus qu'« en interne », réaliser ces deux objectifs a fréquemment opposé des dirigeants communautaires, favorables à plus de protection des entreprises européennes, et des libéraux plus enclins à ouvrir les frontières aux importations. S'il est largement connu qu'au cours des trois dernières décennies les partisans de « l'ouverture » ont dominé la politique commerciale, nous manquons toutefois de recherches fines sur le travail politique

---

<sup>3</sup> A notre connaissance, l'ECN n'a pas encore fait l'objet de recherches approfondies. Dans un texte programmatique stimulant, Stephen Wilks (2005) a néanmoins généré des hypothèses sur ce qu'il considère être un espace de socialisation et de transfert de politiques publiques (via la formation professionnelle, les détachements à la DG COMP, des Newsletters, ...).

<sup>4</sup> Les *chief economists* successifs de cette DG, ainsi que le groupe de l'économistes qui les ont conseillé, ont fait l'objet d'un premier traitement dans Smith (2013). Pour aller plus loin voir notamment les travaux récents de Sébastien Billows et de Simon Bittmann.

<sup>5</sup> A ce sujet, nous manquons de recherche sur la production par la Commission, et par la suite la réalisation, de sa « Nouvelle stratégie industrielle pour l'Europe », publié le 10 mars 2020, et celle de sa mise à jour le 5 mai 2021 : [annoncéhttps://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda\\_21\\_1885](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_21_1885)

qui a rendu possible leur victoire, ainsi que sur la manière dont les dirigistes ont agi, voire ont participé à leur propre défaite. Produire de telles données est importante, notamment afin de contrer l'historiographie dominante de la politique commerciale qui la présente comme étant déterminée par un développement exogène essentialisé : « la globalisation ». Heureusement, quelques études isolées davantage informées par la méthode sociologique nous permettent de proposer une lecture plus contingente de l'histoire de politique commerciale européenne, une lecture qui met l'accent sur les élites impliquées, leurs oppositions doctrinaires et les ambivalences nichées au sein des instruments de régulation finalement adoptés.

Ce dernier point est important notamment car il importe de rappeler qu'au cours d'un premier temps relativement long, allant du milieu des années 1950 au début des années 1980, la politique de la CE en matière de commerce extérieur a largement été façonnée par des acteurs publics et privés dirigistes (Ramirez, 2005 et 2010). De tels acteurs ont tout d'abord réussi à faire adopter des tarifs et des droits de douane sur les importations dans le marché commun des Six relativement élevés. Certes, au fil des rounds du GATT des années 1960 et 1970, ces barrières à l'entrée ont progressivement été abaissées, mais ces dirigistes ont poursuivi leur travail politique en faisant introduire des mesures protectionnistes plus pointues, tels que les dérogations des règles du GATT pour les produits agricoles et les quotas d'importation pour les automobiles en provenance du Japon. En effet, légitimés jusqu'au début des années 1990 au nom d'une politique industrielle européenne, ces quotas ont longtemps fait l'objet de politisations auxquelles adhéraient non seulement des dirigistes convaincus, mais même des libéraux allemands dotés d'une forte présence médiatique, tels que le commissaire Martin Bangemann.

Cela étant dit, d'autres recherches pointent à juste titre que dès le début des années 1980, bien d'autres libéraux influents s'étaient mis à s'organiser afin de libéraliser davantage tout à la fois le marché commun et la politique commerciale communautaire. Les travaux les mieux connus sur ce point ont focalisé leur attention sur un réseau de dirigeants en particulier -l'*European Round Table* (ERT)- qui, tout au long des années 1980, a cherché à redéfinir le « problème public » de l'économie européenne et, partant de là, de la CE (Green-Cowles, 1995). Animées non seulement pas des valeurs et des convictions libérales mais aussi par le fait de partager le constat d'une internationalisation structurelle des grandes firmes « européennes », cette élite dirigeante a donc été porteuse d'un projet politique relayé avec l'appui de nombreux professionnels de la politique bien placés au sein des Etats-membres et à l'échelon communautaire. En effet, pour ce qui concerne la politique commerciale, ce projet a notamment contribué à faire infléchir la stratégie de la Commission et du Conseil par rapport au *round* du GATT lancé en 1986 et terminé par des accords signés en 1994 (celui de « l'Uruguay »). Au cours de leur négociation, beaucoup d'attention s'est focalisée sur l'agriculture et sur l'audiovisuel. Pour ce qui concerne le premier de ces secteurs, les négociateurs européens ont finalement concédé de libéraliser leur politique agricole et d'ouvrir rapidement le marché unique aux importations de pays tiers. En effet, ce changement de politique a clairement constitué une défaite pour les dirigistes communautaires face à des libéraux alors en pleine ascension au sein des champs de l'expertise, de la représentation des intérêts et des professionnels de la politique (Fouilleux, 2003). Il importe de reconnaître que la défaite des dirigistes communautaires n'a pas été totale puisque, pour le secteur audiovisuel, ils ont néanmoins arraché des concessions

importantes en matière d'autorisation à continuer à appliquer des quotas de diffusion sur les chaînes de télévision européennes (Polo, 2003). Néanmoins, force est de constater que, plus généralement, une libéralisation du commerce extérieur a largement été actée au milieu des années 1990, tant sur le plan mondial –à travers la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)- qu'à l'échelon européen à travers la refonte de sa propre politique commerciale.

Sur le plan des instruments d'action publique, cette refonte s'est appuyée notamment sur la *Trade Barriers Regulation* (TBR) de 1994, une législation qui a autorisé un nouveau mode de travail et une nouvelle relation entre la Commission et les entreprises. En résumé, suite à une plainte documentée de la part d'une entreprise, désormais la Commission était autorisée à enclencher une action soit auprès du gouvernement du pays mis en cause, soit auprès de l'Organe des différends de l'OMC. Depuis lors, la TBR est donc devenu un instrument alternatif à la diplomatie économique communautaire classique, plus contrainte par une exigence de coordination avec le comité de l'article 133 du Conseil des ministres (Shaffer, 2003).

De manière encore plus importante, le commerce extérieur a fait l'objet d'une politisation accrue amorcée par le commissaire Leon Brittan et son équipe lors de leur mandat entre 1995 et 1999 (Joana et Smith, 2002). Depuis, des commissaires dotés de profils médiatiques élevés ont eu tendance à endosser ce portefeuille (Pascal Lamy, Peter Mandelson...). Par ailleurs, il importe de souligner qu'en 1999 une DG TRADE s'est autonomisée de la DG des relations extérieures, consolidant ainsi et rendant visible une élite au centre de l'administration communautaire devenue plus pro-active en matière d'initiatives concernant la politique commerciale.

En tout état de cause, du moins pendant les années 1995-2005, la hiérarchie de la DG TRADE a cultivé une image de l'UE comme leader mondial en matière de multilatéralisme. Ce faisant, les acteurs publics et privés impliqués ont notamment mis en avant un « *new deep trade agenda* » centré sur la réduction drastique des barrières au commerce du type « *behind the border* », tels que les subventions et les standards discriminants nationaux (Young, 2007). En même temps, toutefois, ces mêmes acteurs ont fait le constat de l'enlisement du Round de Doha, ainsi que de la contestation croissante de l'OMC en général (tant par des mouvements sociaux que par des dirigeants de pays puissants). Pour ces raisons, en 2005-6 le commissaire Mandelson et la DG TRADE ont développé puis lancé une nouvelle *Global Europe Strategy* destinée à être instrumentée par la négociation progressive d'un grand nombre d'accords de libre-échange bilatéraux. Celui signé avec la Corée du Sud en 2009 en a été un des premiers exemples. Toutefois, par la suite plusieurs autres accords de ce type, et notamment celui reliant l'UE et le Canada, ont eux aussi fait l'objet de contestations et de politisations diverses au cours de leur préparation et de leur mise en débat public. Un premier objet de contestation a concerné le processus par lequel de tels accords ont été soumis, ou pas, à un processus de délibération démocratique. Un autre, tout aussi clivant, renvoyait à la doctrine même de libre-échange défendue notamment par la DG TRADE et ses commissaires successifs (Oléart et Bouza Garcia, 2019).

Aujourd'hui, des représentants de cette administration affichent publiquement que libérer les échanges *per se* n'est plus leur objectif principal. Au contraire, disent-ils, le libre-échange

n'a de sens que s'il va de pair avec le respect des droits de l'homme et des exigences du « développement durable »<sup>6</sup>. En effet, un certain nombre de communications ont été publiées dans ce sens et des mesures législatives viennent récemment d'être introduites afin de matérialiser ces engagements<sup>7</sup> – des développements qui pourraient conduire à penser qu'un certain dirigisme est de retour au sein de la politique commerciale communautaire. Pour autant, faute de recherches sérieuses à même d'objectiver un tel infléchissement, et notamment d'identifier qui précisément porte une nouvelle approche du commerce extérieur à l'échelle de l'UE et avec quels appuis politiques, il n'est pas encore possible d'en dégager une analyse claire et éclairante.

Au total, il y a peu de doute que, de manière générale, la politique commerciale de l'UE a évolué depuis le début des années 1990 avant tout dans le sens préconisé par des libéraux que dans celui préféré par les dirigistes communautaires. Ce faisant, elle a consolidé un faisceau d'instruments et de pratiques institutionnalisés qui ont sensiblement renforcé la capacité d'intervention de l'UE et de la Commission en la matière. De nos jours, pourtant, le problème public auquel cette politique est censée « répondre » est moins structuré qu'auparavant, tout comme le registre de légitimation mobilisé afin de lui donner un sens et une résonance politique. Au fond, comme la politique de la concurrence analysée plus haut, voire comme l'ensemble des politiques liées au marché unique, celle du commerce extérieur reste puissante dans sa capacité à réguler les pratiques socio-économiques. Cependant, largement en raison d'un certain retour en force du dirigisme et des acteurs dirigistes, l'orientation globale de cette composante clé de l'intégration européenne connaît actuellement un déboussolement certain.

## 2. De nouvelles politiques « partagées » dirigistes et sécuritaires

Il y a près de 20 ans, dans *Le gouvernement de l'Union européenne*, nous avons classé les actions de sécurité extérieure et intérieure de l'UE dans une catégorie de « coopérations contraignantes sans véritable politique communautaire ». Aujourd'hui, les classer ainsi ne ferait plus de sens puisque, sans pour autant posséder de politiques communes, ces deux secteurs d'action publique impliquent désormais en Europe des interdépendances très fortes entre un grand nombre d'acteurs politiques, économiques et bureaucratiques localisés aux échelons européen et national. Ces approfondissements de l'intégration européenne doivent d'abord être soulignés et expliqués. Mais pour ce faire il est indispensable de placer l'opposition entre acteurs libéraux et dirigistes, ainsi que la position dominante acquise par ces derniers, au centre de l'analyse. Bien entendu, une tension inter-échelles croise également et constamment ce clivage idéologique. Par ailleurs, nous verrons que ce qui fait évoluer les deux secteurs en permettant la construction de compromis puis

---

<sup>6</sup> Voir par exemple une communication orale effectuée par le *chief economist* de la DG TRADE, Edouard Bourcieu : *Le point de vue de la Commission européenne, séminaire La France et l'Union européenne face aux recompositions du système commercial international depuis 1913*, IGPDE-CHEFF / Minefi 2020-2023, le 22 janvier 2021.

<sup>7</sup> Sur ce point, voir par exemple la recherche en cours de Catherine Hoeffler sur l'enjeu des investissements étrangers autorisés : « La sécuritisation du commerce et des investissements : le cas de la *FDI screening regulation* de l'Union européenne », communication à l'atelier de l'AFSP « Economie politique ou politiques économiques », 4-5 mai 2021, <https://www.afsp.info/economie-politique-ou-politiques-economiques/>

d'institutions est avant tout la diffusion d'un récit de légitimation flou, ambiguë et fédérateur : celui de « la sécurité ».

## **2.1 Une politique de défense européenne dirigiste et sécuritaire**

Au premier abord, il peut paraître exagéré de considérer que depuis 20 ans l'action de l'UE en matière de sécurité extérieure s'est intensifiée en se dotant d'institutions significatives. On pense spontanément aux limites, voire aux échecs, des interventions européennes, par exemple celles menées en Syrie ou en Lybie. Cependant, à y regarder de plus près, et nonobstant la persistance de la théorie intergouvernementaliste à toujours réfuter une telle analyse (Meijer et Wyss, 2018), une institutionnalisation et une croissance certaines des pratiques communautaires en matière de « défense et de sécurité » a clairement eu lieu ; une double tendance qui sera analysée ci-dessous autour de « points de fixation » législatifs, organisationnels et opérationnels. Nous verrons qu'à chaque reprise s'il ne fait pas de doute que la tension communautaire-nationale reste vive, elle est en fait le plus souvent surmontée par des acteurs qui se sont équipés surtout d'argumentaires et de ressources relationnelles de type dirigistes et sécuritaires.

Sur le plan législatif, depuis le milieu des années 2000 le champ de la défense a connu un taux d'activité sans précédent. Notons tout d'abord les articles qui lui ont été consacrés dans le traité de Lisbonne de 2007. Motivé par des considérations ouvertement sécuritaires, ce dernier a notamment autorisé des « coopérations renforcées » en la matière, c'est-à-dire qu'il a légitimé la possibilité pour certains groupements d'Etat-membres d'aller plus loin dans la direction d'une intégration de leurs pratiques militaires, ainsi que dans des domaines connexes (renseignement, recherche et développement). En même temps, ce traité a également permis à certains Etats rétifs aux actions militaires, par exemple le Danemark, de s'exclure (*opt out*) de telles initiatives. En termes analytiques, le traité de Lisbonne a donc préparé le terrain pour des formes d'intégration communautaire différenciée en matière de défense (Faure et Smith, 2019). L'exemple le plus évident de ses effets a été la création en 2016 du Fonds européen de la défense (FED) (Haroche, 2020), un dispositif de financement conçu pour inciter les industries européennes à coopérer en matière de recherche et de développement d'équipements militaires dits « innovants » (avec à la clé une ligne budgétaire de 8 milliards d'euros). En effet, le FED constitue clairement un instrument de politique communautaire dirigiste dans le sens où par ses appels d'offre, ainsi que par les priorisations qui en découlent, cet instrument financier cherche à orienter la production et la consommation de technologies de défense en Europe (et bien au-delà) (Faure, 2021).

En même temps, d'autres initiatives plutôt libérales concernant ce secteur ont clairement visé l'ensemble des Etats-membres en étendant le marché unique pour recouvrir la quasi-totalité de l'industrie de la défense en Europe. Dans cette perspective, en 2009 deux directives présentées comme constituant un « paquet défense » ont consolidé les bases de l'institutionnalisation dans cette industrie de règles génériques en matière de concurrence et de non-discrimination. Depuis, ce processus n'a cessé de favoriser des convergences entre des règles et des pratiques concernant l'achat de matériels militaires par les Etats membres (Faure, 2019). En effet, ce n'est sans doute pas un hasard si la victoire des libéraux en 2009 a finalement été bien accueillie par des dirigistes communautaires à la recherche

d'européanisation de la structuration profonde de l'industrie de la défense en Europe (Hoeffler, 2013)<sup>8</sup>.

De manière tout aussi significative, l'activité législative qui vient d'être esquissée va de pair avec des changements importants sur le plan organisationnel et inter-organisationnel. Rappelons pour commencer que des décisions du Conseil européen de Nice de décembre 2000 ont donné plus de chair à la Politique européenne de sécurité et de défense en répartissant sa formulation au sein du Conseil entre trois organes politico-militaires nouveaux ou réinventés : le Comité politique et de sécurité (COPS), le Comité militaire de l'UE (CMUE) et l'Etat-major de l'UE (EMUE). Ensuite, la création en 2004 de l'Agence européenne de la défense (AED), rattachée au Conseil des ministres, a fourni à l'UE une organisation spécifiquement conçue pour faire le lien entre les besoins militaires et la génération de moyens techniques sous la forme d'équipements (Karampekios et Oikonomou, 2015). D'inspiration dirigiste, l'AED est donc progressivement devenue un vecteur structuré pour l'harmonisation de la demande opérationnelle et la coordination de la recherche et du développement à l'échelle communautaire. En effet, elle a notamment poussé en faveur de la transformation d'Airbus en société européenne en 2015 et, plus généralement, pour le développement de « champions européens » dans le secteur de la défense, tels que Thales.

L'innovation organisationnelle a également participé à l'approfondissement de l'implication de la Commission européenne dans le secteur de la défense et de la sécurité. Dans cette perspective, citons notamment la création en 2009 du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et le poste de Haut représentant (HR) de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Le premier a permis de dégager plus de ressources humaines pour la partie « défense » de l'action de la Commission. Le deuxième constitue à la fois une mise en valeur du commissaire chargé de l'action extérieure au sein du collège des commissaires (la personne concernée devient automatiquement un vice-président), et une innovation inter-organisationnelle car le HR devient en même temps un membre à part entière du Conseil des ministres des affaires étrangères. Enfin, et plus récemment, le secteur de la défense consolide encore plus sa position au sein de la Commission à travers la création en 2019 d'une nouvelle Direction Générale sectorielle au sein de la Commission : la DG DEFIS (*Defence Industry and Space*).

Bien entendu, les développements législatifs et organisationnels que nous venons de décrire ont eu lieu en parallèle des opérations militaires menés sur le terrain « sous le drapeau européen ». Rappelons que dans ce cadre là depuis 2003 une quarantaine d'opérations de gestion de crises militaires et civiles ont été effectuées dans des pays aussi divers que le Congo, le Tchad, le Soudan, la Somalie, la Libye, le Mali ou le Kosovo. Chacune de ces « OPEX » ont eu ses effets propres sur les pratiques à la fois militaires et bureaucratiques engagés au nom de la politique de sécurité et de défense de l'UE. A travers leur déroulement sur le terrain, ainsi que les médiatisations et les débats publics dont elles ont fait l'objet,

---

<sup>8</sup> Dans son analyse de l'approche de l'actuel Président de la France, Emmanuel Macron, de la politique de sécurité extérieure européenne, Samuel Faure souligne à la fois des actions de type intergouvernementaliste ou minilatéral, avec la France au centre du jeu, effectuées depuis son élection en 2017 (ex. son « Initiative européenne d'intervention » de septembre 2017), mais aussi d'autres qui se résument à « investir dans le programme libéral pour initier la souveraineté européenne » (ex. son soutien pour le FED) (Faure, 2021, p. 11-13).

chacune de ces interventions a donc contribué des formes de *feedback* sur la construction de politiques publiques, voire d'institutions communautaires.

Au total, il n'y a donc pas de doute que le secteur de la défense dans l'Europe est beaucoup plus intégré qu'il y a 20 ans. De toute évidence, il n'y a toujours pas d'armée européenne ni de politique commune. Cependant, l'ensemble des acteurs impliqués sont plus interdépendants que jadis (Mérand et Barrette, 2013), les institutions communautaires régulent leurs pratiques davantage et les organisations de l'UE pèsent plus lourdement sur leur fabrication et leur traduction en actes. Certes, le secteur a également connu une mise en difficulté certaine provoquée par le Brexit. Comme nous l'a dit un expert britannique interviewé en 2018, « *the day after the referendum, a load of stakeholders of defence policy in Europe woke up and said to themselves 'Oh F..k'...* ». Pour autant, un haut niveau de coopération entre les militaires, les industriels et les bureaucrates britanniques et « du continent » se poursuit largement comme auparavant (voir par exemple pour le maintien en condition opérationnelle des Airbus A400 : Giry et Smith, 2019). Par ailleurs, il semblerait que le départ des britanniques des organisations de l'UE a créé de la place pour une légitimation inédite du couple franco-allemand comme acteurs centraux de la politique communautaire de la défense. Plus généralement, rassemblés voire galvanisés par des croyances dans les bienfaits du dirigisme et par des références à « la sécurité », il est plausible de conclure que la plupart des acteurs du secteur de la défense en Europe se reconnaît aujourd'hui comme des adhérents à ce que Samuel Faure appelle « une culture stratégique de l'UE, c'est-à-dire un ensemble de représentations sociales qui leur est propre. Cette culture (...) n'est pas réductible à leurs préférences nationales, et fait référence au rôle des institutions politico-militaires ainsi qu'à l'usage de la force » (Faure, 2016, p. 20).

## **2.2 Une Europe de la sécurité intérieure devenue celle de l'anti-migration**

Si « la sécurité » est un mot qui est également placé au centre des politiques communautaires en matière de coopération policière, ce terme ne fait en revanche ici ni partie d'une telle « culture stratégique », ni d'un argumentaire pour plus de dirigisme à l'échelle européenne. En effet, davantage d'acteurs se mobilisent aujourd'hui autour de « la sécurité intérieure » à cette échelle qu'il y a vingt ans, générant ainsi une pléthore d'artifices rhétoriques souvent fortement médiatisés. Cependant, l'institutionnalisation des règles, des normes et des pratiques demeure quant à elle limitée, sauf en matière de systèmes d'information et de surveillance des populations, et de contrôle des frontières extérieures de l'Union – deux domaines d'action fortement enchevêtrés et toujours dominés par des acteurs nationaux. Pour une fois, l'explication formaliste de la modestie relative de ce mode d'institutionnalisation demeure pertinente : comme composante centrale des « affaires intérieures » des Etats, partout en Europe la police est toujours pensée et structurée selon une logique nationale. Pour autant, comme des travaux en sociologie politique ont permis de souligner, si l'on veut affiner cette hypothèse il importe de braquer les projecteurs sur la profession policière et les pratiques de *policing* contemporaines.

C'est, bien entendu, précisément ce que Didier Bigo a fait dès ses travaux pionniers sur l'histoire de la coopération policière en Europe (1996). Dans ces recherches, il a notamment montré comment, à partir des années 1970, de telles collaborations ont pu se consolider

autour d'un groupe de policiers spécialisés dans les affaires internationales : « les officiers de liaison ». En résumé, ensemble mais aussi chacun dans leurs espaces nationaux respectifs, ces acteurs ont progressivement construit le crime transfrontalier comme un « problème public » communautaire. Ce faisant, leur travail a pu profiter de la multiplication des actes de « terrorisme » sur le sol européen et, à partir du milieu des années 1980, des appels à ouvrir les frontières de la CE tout en régulant la libre circulation des personnes en son sein.

Si le Traité de Maastricht a en quelque sorte consacré ce « problème communautaire » en codifiant dans le droit « un troisième pilier » de l'Union soumis à un fonctionnement encore très intergouvernemental, dès 1997 le traité d'Amsterdam a assoupli cette logique-là en « communautarisant » certains domaines d'action : le contrôle de l'immigration, les visas, le droit d'asile et la coopération judiciaire en matière civile. Mais la coopération policière et judiciaire en matière pénale n'a pas suivi ce mouvement. En effet, pour ce qui concerne la première, depuis lors les interdépendances et les convergences de pratiques ont peu évolué, et ceci nonobstant le développement d'un certain « savoir-faire européen » au sein de la direction des polices nationales (De Maillard et Smith, 2007). Sur le terrain, les coopérations concrètes entre policiers de pays différents restent rares et, généralement, peu approfondies.

Une manifestation de cette non-européanisation des pratiques concrètes se lit dans la logique de fonctionnement d'Europol. Créée comme structure très clairement intergouvernementale en 1995, formellement elle est devenue une agence européenne en 2009. Si la recherche récente sur cette organisation suggère qu'Europol s'ouvre de plus en plus à l'influence de la Commission européenne, elle est très loin de constituer une police européenne supranationale (Piquet, 2019), voire même de constituer le point focal d'. Plus précisément, même si Europol et ses officiers de liaison nationaux ont pu faciliter certaines enquêtes de police transfrontalières en alimentant des *Joint Investigation Teams*, la mise en œuvre de chacun de ces dispositifs ponctuels est toujours entravée par une absence de règles et de normes de justice pénal communes (Block, 2011). En effet, frustrés par la sous-optimalité de telles équipes, beaucoup de représentants des polices nationales fustigent Europol comme étant une entité « bureaucratique » et « coupée du terrain ».

Finalement, si des formes de gouvernement communautaire de la sécurité intérieure existent, elles concernent plutôt le contrôle des frontières et, surtout, la production d'équipements et de technologies conçus pour réaliser cet objectif. Dans cette perspective, la thèse en cours d'achèvement de Josselin Dravigny souligne le rôle joué par les entreprises privées qui dominent l'offre de ces technologies et les raisons pour lesquelles « elles ont été invitées par les acteurs gouvernementaux (et notamment la Commission européenne) dans le *policy-making* européen ». Selon lui la Commission « mobilise le savoir-faire de ces firmes dans une stratégie d'entrepreneuriat supranational tout en partageant une vision commune du contrôle des frontières par le biais de la technologie. Ce faisant, la Commission a reconfiguré à son avantage les dynamiques institutionnelles propres au domaine JAI, au détriment d'autres acteurs comme le Parlement européen, qui se retrouve relativement écarté d'un champ de pouvoir en formation au niveau européen » (2019). En outre, Dravigny met en évidence le « travail politique » réalisé par ces firmes, ainsi que leur rapport de plus en plus étroit avec la production d'équipements militaires (ex. Thales).

Si, comme celle de Piquet, la recherche de Dravigny révèle une implication forte de certaines parties de la Commission dans le domaine de la sécurité intérieure européenne, il montre encore plus clairement que « la sécurité » et le dirigisme contribuent désormais de manière significative à son institutionnalisation – une stabilisation de règles et de normes qui d’ailleurs est toujours plus intergouvernementale que supranationale. Alliées à nouveau et toujours à « la lutte contre le terrorisme », les actions communautaires en matière de police participent donc à une politique générale de sécurisation, une politique qui elle-même est fortement liée aux lieux communs de la politique migratoire en Europe et son statut d’*Elephant in the room* (Guiraudon, 2010 ; Bigo, 2015 et 2016). En même temps, le virage dirigiste pris depuis une dizaine d’années autour des marchés d’équipement de sécurité intérieure est clairement à analyser en lien avec l’évolution de la régulation de l’industrie de défense traitée dans le paragraphe précédent.

### **3. Des actions communautaires toujours sans politiques publiques ? Les cas du sport et de la culture**

Par rapport à un questionnement parallèle concernant l’évolution de l’intégration européenne, qu’en est-il des domaines d’action en Europe où, formellement, les politiques publiques communautaires sont toujours proscrits au nom de la subsidiarité et de la légitimité suprême de l’action étatique ? Afin de répondre à cette question nous examinerons brièvement ceux du sport et de la culture. Certes, dans les deux cas il existe des « mesures d’accompagnement » communautaires. Par ailleurs, des coopérations entre acteurs des pays membres sont encouragés et elles ont parfois généré des imbrications significatives ayant des causes et conséquences qui invitent la recherche à les observer de près. Toutefois, selon la plupart des chercheurs qui ont répondu positivement à cette invitation, pour l’heure les bribes de gouvernement européen repérées demeurent faibles. L’élément d’explication que nous rajoutons ici aux connaissances existantes concerne le degré de mobilisation, dans le sport puis dans la culture, d’arguments et de ressources politiques dirigistes.

#### **3.1 Le refoulement d’un dirigisme sportif public et communautaire**

Dans ce domaine deux constats brutaux et consensuels s’imposent d’office :

- l’Europe a beau être le berceau de la codification de beaucoup de sports majeurs, l’UE n’est quasiment pas impliquée dans leur régulation respective ;
- nonobstant des tentatives faites depuis les années 1960 par des représentants de l’UE de « vendre l’Europe » à travers le sport, c’est-à-dire d’instrumentaliser ce dernier « comme vecteur de communication du projet européen » (Gasparini, 2021), force est de constater qu’elles ont toutes échoué à avoir une réelle incidence sur la légitimation du gouvernement de l’Union.

Afin d’expliquer ces constats, la plupart de la recherche existante s’est concentrée sur deux développements qui sont intervenus depuis le début des années 1990, chacun dépeint comme libéralisant, voire « économicisant » : le gouvernement du sport professionnel à l’échelle communautaire et étatique. Le premier de ces développements concerne les effets de l’Arrêt Bosman de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) de 1995. En

renversant la règle de l'UEFA limitant à trois par équipe le nombre de joueurs ressortissants d'autres pays de l'UE, cet arrêt est vu comme un puissant vecteur de la banalisation du travail sportif, et plus généralement du sport, comme des activités économiques à laquelle doivent s'appliquer les institutions génériques du marché intérieur. En tout cas, pour ce qui concerne le football, il est largement connu que depuis lors le marché des joueurs a connu une intensification généralisée de la compétition entre les clubs, une hausse des salaires pour les joueurs (notamment les plus connus), et la concentration de ces derniers dans les championnats nationaux les plus dotés en ressources financières.

Ce dernier point renvoie au deuxième développement « libéral » concernant la source principale du financement des clubs professionnels : « les droits télé ». En parallèle avec une transformation de l'industrie audiovisuelle toute entière, les sports professionnels en Europe, et notamment le football, ont connu depuis 1990 « une entrée en masse de nouveaux investisseurs (ainsi que) l'accroissement de « disparités de revenus entre les ligues et les clubs européens » (Andreff, 2017, p. 48).

Pour autant, il importe de prendre de la distance avec le lieu commun qui consiste à considérer que, depuis le début des années 1990, le sport professionnel en Europe est subitement devenu « économique ». Comme le souligne à raison Manuel Schotté, il est théoriquement et empiriquement faux de considérer qu'une autonomie forte a jamais existé pour le champ sportif par rapport au champ économique (2014, p. 106). Le sport n'a pas vécu non plus une libéralisation totalisante. Il nous semble plus exacte de considérer que la plupart des sports professionnels ont toujours connu, et connaissent souvent encore, un haut niveau de dirigisme, mais que ce dernier, sauf dans le cas du basket (Doppler-Speranza et Gasparini, 2021), est avant tout marqué par la force des fédérations sportives, telles que l'UEFA et ses adhérents nationaux pour le football (Gasparini, 2021). C'est notamment cette forme de dirigisme qui a poussé la plupart de ces fédérations à chercher à structurer leur sport respectif en lui édictant des règles contraignantes, en promouvant certaines pratiques et en interdisant d'autres. Si, comme l'illustre l'initiative récente de créer une « Super Ligue » européenne de football, des dirigeants de certains grands clubs ont cherché à réduire le pouvoir régulateur de telles fédérations, et ainsi le degré d'autonomie du champ sportif par rapport à celui de l'économie en général, il importe de ne pas caricaturer ni ces acteurs, ni les fédérations, comme étant « pour » ou « contre » « le marché ». Il est plus exact et plus stimulant de considérer que des épisodes comme celui de la Super Ligue constituent des phases de négociation et de travail politique pendant lesquels l'état du rapport entre le libéralisme et le dirigisme est devenu contingent, c'est-à-dire un objet de controverses, voire de luttes dynamiques.

En tout cas, transposée à l'échelle communautaire, cette ligne de questionnement permet d'identifier plus clairement pourquoi le sport n'est pas (encore) gouverné, même partiellement, en impliquant les représentants de l'UE : ces derniers n'ont jamais voulu, ou pu, constituer une offre politique fondée soit sur du dirigisme, soit sur un compromis entre ce dernier et le libéralisme. Faute de quoi le champ a été laissé libre aux fédérations sportives nationales ou européennes, parfois appuyé par des gouvernements nationaux, parfois pas.

### 3.2 La culture : un dirigisme européen soutenu uniquement par les Français

Comme pour le sport, le secteur de la culture de l'UE « dispose d'un budget modeste, est strictement subordonnée au principe de subsidiarité et fragmentée à travers de nombreux domaines d'intervention et de systèmes de financement » (Calligaro, 2017a, p. 9). S'il est vrai que ce secteur possède une petite base légale communautaire grâce au Traité de Maastricht, les promoteurs d'une Europe de la culture se trouvent toujours face au dilemme suivant : « la création artistique, la production et la diffusion des produits culturels européens sont-elles des fins en soi de l'intervention de l'UE ou des ressources transversales mobilisées pour l'accomplissement d'objectifs économiques, sociaux, démocratiques, etc. ? », (Calligaro, 2017a, p. 10).

Pour les défenseurs de la première de ces deux options, l'UE bénéficie d'un « patrimoine commun » qui mérite non seulement d'être mis en valeur à coups d'interventions publiques communautaires mais aussi, et surtout, d'être placé au centre de la légitimation de l'intégration européenne toute entière. Toutefois, la recherche montre qu'à maintes reprises au cours de l'histoire, ces partisans d'une « Europe par la culture » ont trouvé sur leur chemin un obstacle politique de taille : cette culture européenne est-elle celle d'une diversité (nationale, régionale, ethnique...) à valoriser ? Ou, au contraire, faut-il plutôt définir et promouvoir *une* culture européenne commune ? Ici une analyse de la mise en place du dernier programme culturel important de l'UE – le label du patrimoine européen – permet d'illustrer les impacts multiples de cette tension fondamentale (Calligaro, 2017b, p. 45). Emprunté au Conseil de l'Europe et adopté formellement en 2007, ce label a été poussé surtout par le ministère français de la culture. En profitant d'une présidence française de l'UE, et en limitant la cible aux arts et au patrimoine, l'objectif « intégrationniste » de cette initiative a été de placer fermement la culture « au service du projet politique d'unification en lui apportant un fondement symbolique et en le rapprochant des citoyens » (p. 47). Pour l'heure, toutefois, le label n'a été accordé qu'à 48 sites. Plus fondamentalement, il transparait que ses plus grands supporteurs sont toujours des acteurs français. Bien qu'inspirés par le rapport étroit entre la politique culturelle de la France et le haut-dirigisme des années 1960 (Smith, 2021a, chapitre 5), aujourd'hui ces acteurs sont relativement isolés à l'échelle de l'UE, voire même au sein de la Commission européenne.

En revanche, les promoteurs d'un usage instrumental de la culture à des fins économiques, soit libéral, soit dirigiste, ont connu plus de succès politique dans et autour des instances communautaires. Du côté des dirigistes, la réussite au cours des années 1989-95 des défenseurs d'un principe d'*exception culturelle* autour de la directive Télévisions sans frontières (TSF), puis sa défense au cours des négociations du GATT, est relativement bien connue (Polo, 2003 ; Littoz-Monnet, 2007). L'implication dans ce dossier précis du Président de la France, François Mitterrand, et de celui de la Commission, Jacques Delors (Ross, 1995), l'est aussi. Cependant, les révisions de la directive TSF et leur rapport avec l'évolution de la régulation communautaire de l'industrie audiovisuelle dans son ensemble l'est beaucoup moins. Or, si on se fie à une analyse des premières négociations qui ont finalement débouché sur une de ces législations (la directive AVSMD, proposée en 2016 et adoptée en 2020), le fait qu'elle ait surtout pris la forme de *guidelines* non contraignantes tend à suggérer que dans cette matière les libéraux, et notamment ceux des pays du nord de

l'Europe en général et de leurs entreprises « culturelles » en particulier, ont fini par prendre leur revanche sur les dirigistes (Vlassis, 2017).

Tout comme pour le sport alors, le gouvernement européen du secteur de la culture frôle l'inexistence. Et, à nouveau, l'incapacité des dirigistes communautaires à problématiser, à instrumenter et à légitimer des actions plus à même de réguler structurellement ce secteur saute aux yeux.

## Conclusion

Il serait erroné de considérer que sans une définition de problèmes, d'instruments et d'un registre de légitimation dirigistes, le gouvernement européen d'un secteur est impossible. Après tout, catégoriser un espace politique comme libéral ne signifie pas qu'il n'est pas gouverné. Cela étant, les histoires de l'UE qui utilisent ou s'approchent de la méthode sociologique nous montrent que l'institutionnalisation de chaque domaine d'intervention où l'UE est fortement présente correspond fortement avec les traces de la présence dans son sein du dirigisme et des acteurs dirigistes. Les débuts des politiques de la concurrence et commerciale européennes ont tous les deux été marqués par un travail politique effectué par des acteurs dirigistes situés à la fois aux échelles communautaire et nationale. Au cours des années récentes, la politique de défense a également été investie politiquement sous cet angle. Force est toutefois de reconnaître que face à des libéraux mieux équipés en ressources pertinentes, depuis les années 1980 les dirigistes communautaires ont connu un recul important pour ce qui concerne la régulation de la concurrence. Par ailleurs, ils n'ont pas su et pu promouvoir durablement leur approche du gouvernement de l'UE dans les domaines du sport, de la culture et de la sécurité intérieure. En effet, comme le résume le tableau 1, même si son impact semble s'accroître par rapport à la situation d'il y a 20 ans, aujourd'hui le dirigisme à cette échelle a relativement peu d'effets sur le gouvernement de l'Union.

Tableau 1 : L'impact du dirigisme communautaire sur le gouvernement de l'UE en 2001 et en 2021

Domaine	2001	2021
La concurrence	Faible	Moyen
Le commerce extérieur	Faible	Moyen
La défense	Faible	Fort
La sécurité intérieure	Faible	Moyen
Le sport	Faible	Faible
La culture	Faible	Faible

Toutefois, comme nous l'avons souligné tout au long de cette communication, cet état de fait n'est pas une fatalité. La question qui en découle est donc : qu'est-ce qui explique que le dirigisme a si peu de prises sur le gouvernement contemporain de l'UE ? En reprenant la définition du dirigisme en quatre points esquissés en introduction, il est d'abord important de rappeler que, en dépit des victoires politiques multiples gagnées par des libéraux à cette échelle, les argumentaires fondées (directement ou indirectement) sur le keynésianisme n'y ont pas totalement disparus. De même, des politiques interventionnistes et certains outils planificateurs sont toujours actifs.

Tableau 2 : L'état du dirigisme communautaire en 2021

<i>Domaine</i>	<i>Légitimations principales</i>	<i>Instruments dirigistes activés</i>	<i>Elites dirigistes</i>
La concurrence	La libre concurrence n'est pas une fin en soi	Le début d'un contrôle des GAFAM	Une minorité au sein de la DG Comp ; Business Europe
Le commerce extérieur	Le libre échange doit être tempéré par des règles	Communications de la Commission ; un projet de Directive sur la FDI	Une minorité au sein de la DG Trade ; Business Europe
La défense	Les marchés d'armements doivent être administrés	ADE, FDE, politiques de R & D	DG DEFIS, ADE, la DGA française, Airbus, Thales
La sécurité intérieure	Sécuriser les frontières passe par des technologies européennes	Politiques de R & D	DG Recherche, Frontex, Thales
Le sport	Le sport pro doit être régulé politiquement	-	-
La culture	La culture nécessite des interventions publiques fortes	-	-

Par conséquent, comme l'indique le tableau 2, c'est donc finalement surtout la faiblesse, l'isolement et l'impermanence<sup>9</sup> des élites dirigistes localisées à l'échelle communautaire qui semble expliquer l'insuccès global de leur approche du gouvernement du secteur concerné. Bien entendu, d'autres variables, telles que le contenu des traités et les équilibres partisans au Conseil des ministres et au Parlement européen, doivent également être prises en compte. Mais si l'on veut vraiment expliquer « l'intégration différenciée » de l'UE (Faure et Lebrou, 2020), approfondir encore et toujours la sociologie politique de ses élites fournira à la recherche l'angle d'attaque le plus stimulant et le plus socialement utile.

## Références

- Andreff W. (2017) « Le modèle économique du football européen », *Pôle Sud*, n° 47, p. 41-59.
- Bickerton Christopher J., Hodson Dermot, Puetter Uwe (2015), « The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era: The New Intergovernmentalism », *Journal of Common Market Studies*, 53 (4), p. 703-722.
- Bigo D. (1996), *Polices en réseaux*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Bigo D. et al (2015), 'The EU and its Counter-Terrorism Policies after the Paris Attacks', *CEPS paper in Liberty and Security in Europe*, 84.
- Bigo D. (2016) « La politique européenne de contrôles aux frontières. Resituer les enjeux, changer l'imaginaire politique », *Savoir/Agir*, n° 36, p. 13-19.
- Block L. (2011) *From Politics to Policing: The Rationality Gap in EU Council decision-making*, The Hague, Eleven.
- Calligaro O. (2017a) « La politique européenne de la culture. Entre paradigme économique et rhétorique de l'exception », *Politique européenne*, n° 56, p. 8-28.
- Calligaro O. (2017b) « Quelle(s) culture(s) pour l'Europe? Les visions contrastées du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne de 1949 à nos jours », *Politique européenne*, n° 56, p. 30-53.
- Canhiac H. (2019) « Un marché sans économistes ? La planification et l'impossible émergence d'une science économique européenne (1957-1967) », *Revue française de science politique*, 69(1), p. 95-116.

<sup>9</sup> Sous cet angle, l'analyse du *Champ d'eurocratie* proposée par Didier Georgakakis et Jay Rowell garde toute sa pertinence.

- Carter C., Ramirez S., Smith A. (2014) « EU Trade policy : all pervasive but to what end ? », in Smith A. Jullien B. (eds.), *The EU's Government of Industries*, London, Routledge, p. 216-240.
- Cohen A. (1998) « Le plan Schuman de Paul Reuter. Entre communauté nationale et fédération européenne », *Revue française de science politique*, 48(5), p. 645-663.
- Denord, F. (2007) *Le néolibéralisme à la française. Histoire d'une idéologie politique*, Paris, Agone.
- Davies, W. (2010), "Economics and the 'Nonsense' of Law: The case of the Chicago Antitrust Revolution", *Economy and Society*, 39(1), p. 64-83.
- Doppler-Speranza F., Gasparini W. (2021) « Le sport, nouveau terrain de jeu de l'action publique européenne ? L'exemple du basketball professionnel des années 1950 à nos jours », communication au présent colloque.
- Dravigny J. (2019) « Analyser la participation des entreprises de sécurité et de défense dans la politique européenne de gestion des frontières par le prisme du travail politique », *Politique européenne*, n° 65, p. 90-121.
- Dulong D. (1997) *Moderniser la politique : aux origines de la Ve République*, Paris, l'Harmattan.
- Dumez, H., et Jeunemaître, A. (1991), *La concurrence en Europe. De nouvelles règles pour les entreprises*, Paris, Seuil.
- Faure S. (2016) *Défense européenne. Emergence d'une culture stratégique commune*, Outremont, Athéna.
- Faure S. (2019) « Circulation of single market regulations within the CSDP : the case of 'the defense package' », in Laure Delcours et Elsa Tulmets, dir., *Policy Transfer and Norm Circulation. Towards and Interdisciplinary and Comparative Approach*, Abingdon, Routledge, p. 85-107.
- Faure S. (2020) « Une idée incertaine de l'Europe. Comprendre les ambiguïtés stratégiques d'Emmanuel Macron », *Les Champs de Mars*, 34(2).
- Faure S. (2021) 'EU defence industrial policy : From market-making to market-correcting', à paraître.
- Faure S., Lebrou V.) « L'Europe à géométrie variable. Renouveler l'analyse des logiques de différenciation de l'intégration européenne », *Politique européenne*, n° 67-8, p. 8-25.
- Faure S., Smith A. (2019) « Differentiated Integration. Lessons from Political Economies of European Defence », *European Review of International Relations*, 6(2), p. 3-17.
- Fligstein N. (2001) *The Architecture of Markets*, Princeton N.J., Princeton University Press.
- Foret F. (2008) *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Fouilleux E. (2003) *La politique agricole commune et ses réformes. Une politique européenne à l'épreuve de la globalisation*, Paris, l'Harmattan.
- François, P., ed. (2011), *Vie et mort des institutions marchandes*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Gasparini W. (2017) *L'Europe du football. Socio-histoire d'une construction européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg.
- Gasparini W. (2021) « Vendre l'Europe ? Le sport comme vecteur de communication du projet européen (1966-85) », *Politique européenne*, à paraître.
- Genieys W., Hassenteufel P. (2012) « Qui gouvernent les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, 1(2), p. 89-115.
- Georgakakis D., Rowell J., dir. (2012) *Le champ d'eurocratie : une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica.
- Giry B., Smith A. (2019), « Supporting Atlas: Franco-British Co-operation to Service Europe's Military Airlifter », *European Review of International Relations*, 6(2), p. 115-134.
- Green-Cowles F. (1995) « Setting the agenda for a new Europe: the ERT and EC 1992 », *Journal of Common Market Studies*, 33(4), p. 501-526.
- Guiraudon Virginie (2010), « Les effets de l'européanisation des politiques d'immigration et d'asile », *Politique européenne*, 31 (2), p. 7-32.
- Haroche P. (2020) 'Supernationalism strikes back : a neofunctionalist account of the European Defence Fund', *Journal of European Public Policy*, 27(6), p. 853-72.
- Hoeffler C. (2013) « L'émergence d'une politique industrielle de défense libérale en Europe. Appréhender le changement de la politique d'armement par ses instruments », *Gouvernement et action publique*, 2(4), p. 641-665.
- Holland S. (1980) *Uncommon Market*, London, Macmillan.

- Joana J., Smith A. (2002) *Les commissaires européens : technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Jullien, B. & Smith, A., eds. (2014) *The EU's Government of Industries*, London, Routledge.
- Karampekios, N; Oikonomou, I, eds. (2015) *The European Defence Agency: Arming Europe*. London, Routledge
- Le Pont, U. (2021) « Vers un 'Etat investisseur' ? Les évolutions de la politique économique française après la crise de 2008 », *Gouvernement et action publique*, à paraître.
- Littoz-Monnet A. (2007) *The European Union and Culture: between economic regulation and cultural policy*, Manchester, Manchester University Press.
- Oleart A., Bouza Garcia L. (2019) « La lutte narrative pour la signification et la politisation de 'l'Europe' dans les négociations du TTIP : le récit de l'Europe bouclier contre le populisme transnational », *Politique européenne*, n° 66, p. 16-42.
- Maillard Jacques de, Smith Andy (2007), « Les administrations répressives françaises et l'Union européenne : adaptations, concurrences et ancrages nationaux », *Politique européenne*, 23 (3), p. 17-35.
- Mangenot M., Rowell J., (2010) 'What Europe constructs: towards a sociological constructivism', in Rowell J. and Mangenot M. (eds), *A political sociology of the European Union. Reassessing constructivism*, Manchester, Manchester University Press, p. 1-22.
- McNamara K. (2015) *The Politics of Everyday Europe: Constructing authority in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Meijer H., Wyss M., eds. (2018) *Upside Down: Reframing European Defence Studies. The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces*, Oxford, Oxford University Press.
- Mérand F. (2021a) *Un sociologue à la Commission européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Mérand F. (2021b) « Political work in the stability and growth pact », *Journal of European Public Policy*, à paraître.
- Mérand F, Barrette (2013) 'Military power in Europe', in N. Kauppi & M. Madsen, eds, *Transnational Power Elites*, London, Routledge.
- Montalban, M., Ramirez-Perez, S. & Smith, A. (2014), 'Competition Policy: Ever Present but Far from all-Conquering', in Smith A. Jullien B. (eds.), *The EU's Government of Industries*, London, Routledge, p. 141-164.
- Piquet A. (2019) « La trajectoire institutionnelle de l'Europol », *Politique européenne*, n° 65, p. 62-89.
- Polo J-F (2003) « La politique cinématographique de Jack Lang. De la réhabilitation des industries culturelles à la proclamation de l'exception culturelle », *Politix*, n° 61, p. 123-149.
- Ramírez Pérez, Sigfrido M. (2005), 'The role of multinational corporations in the Foreign Trade Policy of the European Economic Community: The automobile policy between 1959 and 1967', *Actes du Gerpisa, Variety of Capitalism and Diversity of Productive Models*, Paris, CCFA, p.87-105.
- Ramírez Pérez, Sigfrido. M. (2010), 'Automobile standardisation in Europe: between technological choices and neo-protectionism', in Christophe. Buneau, David Burigana, Antonio Varsori (eds.), *Les trajectoires de l'innovation technologique et la construction européenne*, Brussels: Peter Lang, p.195-213.
- Ross G. (1995) *Jacques Delors and European integration*, Oxford, Oxford University Press.
- Schimmelfennig F., Leuffen D. & Rittberger B. (2015) 'The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Politicization, and Differentiation'. *Journal of European Public Policy*, 22(6), p. 764-782.
- Schotté M. (2014) « La structuration du football professionnel européen », *Revue française de socio-économie*, n° 13, p. 85-106.
- Smith, A. (2004) *Le gouvernement de l'Union européenne : une sociologie politique*, Paris, LGDJ (ré-édité en 2010).
- Smith, A. (2021a) *Made in France. Societal Structures and Political Work*, Manchester, Manchester University Press.
- Smith, A. (2021b) "Les élites française et européenne, entre dirigisme et libéralisme" dans T. Frinault, C. Le Bart et E. Neveu, *Nouvelle sociologie politique de la France*, Paris, Armand Colin, p. 35-45.
- Vlassis A. (2017) « The review of the audiovisual media services directive. Many political voices for one digital Europe ? », *Politique européenne*, n° 56, p. 102-123.
- Warlouzet L. (2018) *Governing Europe in a Globalizing World: Neo-liberal and Social Choices after the 1973 Oil crisis*, London, Routledge.
- Wigger A. (2008) *Competition for Competitiveness: The Politics of the Transformation of the EU Competition Regime*, Phd. thesis, Amsterdam: Vrije University.

- Wigger A., Nölke A. (2007) 'Enhanced Roles of Private Actors in EU Business Regulation and the Erosion of Rhenish Capitalism: the Case of Antitrust Enforcement', *Journal of Common Market Studies*, 45 (2), p. 487-513.
- Wilks S. (2005) 'Agency Escape: Decentralisation or dominance of the European Commission in the modernization of competition policy', *Governance*, 18 (3), p. 431-452.
- Young, A. (2007), 'Trade Politics Ain't What It Used to Be: The European Union in the Doha Round', *Journal of Common Market Studies*, 45 (4), p. 789-811.