



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 ”. *Politique européenne*, 2022, 75, pp.10-40. 10.3917/poeu.075.0010 . halshs-03667360

HAL Id: halshs-03667360

<https://shs.hal.science/halshs-03667360>

Submitted on 4 Oct 2022

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.

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

projet d'article pour Politique européenne, V2

Andy Smith

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 cet article 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.

Introduction¹

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 la recherche de l'époque afin d'expliquer ce qui structurait l'échelle de régulation communautaire au début du 21^e siècle, et comment elle se gouvernait. La grille d'interprétation de l'ouvrage tenait essentiellement en trois points :

- « le gouvernement de l'Union européenne est une configuration de pouvoir composée de tout ceux qui participent (...) à la formulation, ainsi qu'aux tentatives de résolution, de 'problèmes européens' ;
- ce gouvernement s'inscrit dans un espace politique fortement fragmenté, mais dont les fragments (...) ne recourent pas forcément (s)es Etats-membres » ;
- il s'agit d'un gouvernement dont la légitimation constitue « un défi permanent » (p. 2).

Près de vingt ans plus tard, le premier objectif de cet article consiste à mettre à jour nos résultats de l'époque à la lumière de la recherche plus récente. Son deuxième objectif, plus programmatique, est d'examiner les changements de la manière dont l'UE se gouverne depuis le milieu des années 1990, et ceci en explorant sa 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 les 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 œuvre 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 : l'histoire politique de l'intégration européenne nous a appris qu'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 membres qui défendaient des principes et des manières de gouverner similaires (Warloutzet, 2018).

¹ Ce texte a bénéficié de conseils et de suggestions de la part de Samuel Faure, de Thibaut Joltreau et des évaluateurs de *Politique européenne* que nous remercions vivement. Toutefois, et bien entendu, ses erreurs et imperfections appartiennent uniquement à son auteur.

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 public 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 pendant les années 1985-95 notamment – c'est-à-dire celles des présidences de la Commission de Jacques Delors - une telle « élite programmatique » (Genieys et Hassenteufel, 2012) s'est forgée, devenant ainsi la cheville ouvrière d'un projet politique dirigiste qui ne disait pas son nom.

Il s'ensuit que le terme de dirigisme communautaire peut être défini plus précisément comme un programme d'action qui comporte pour le gouvernement à l'échelle européenne :

- un engagement idéologique à intervenir dans l'économie au nom d'objectifs redistributifs ;
- l'instrumentation de cet objectif au travers de politiques publiques communautaires au moins partiellement interventionnistes ;
- la mise en coalition(s) d'une élite composée d'élus, de haut fonctionnaires et de représentants de diverses composantes de la société civile des pays-membres (telles que les entreprises, les syndicats et les groupes d'intérêt).

Force est de reconnaître qu'en comportant un haut niveau d'imprécision, à certains égards ce programme d'action se distingue nettement du projet initial des dirigistes français pointé plus haut. Il n'en reste pas moins qu'étudier le travail politique fait par des dirigistes communautaires pour défendre et faire avancer leur cause permet de mieux comprendre à la fois comment l'UE se gouverne et comment elle en est arrivée là. Plus précisément, en mobilisant des analyses disponibles concernant les élites à l'échelle européenne, il devient possible de rapprocher davantage les acquis de l'analyse sociographique² avec ceux de la sociologie de l'action publique communautaire.

En effet, pour revenir à l'objectif de réactualisation de ce texte, 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 cet article dans son ensemble : les évolutions connues par le gouvernement de l'UE depuis 1992 ne sont pas le résultat direct d'une victoire écrasante obtenue par des acteurs néo-libéraux œuvrant simultanément et de concert sur les plans nationaux et communautaire (Denord, 2007). Elles ne découlent pas non plus

² Comme en témoigne l'ouvrage phare dirigé par D. Georgakakis et J. Rowell (2012), c'est en reliant une telle méthode d'enquête au concept de champ de Pierre Bourdieu que l'on peut cartographier de manière compréhensive la composition des élites œuvrant à l'échelle européenne. Cependant, faute de bénéficier des données adéquates pour réaliser une telle ambition, dans ce texte nous nous limiterons plutôt, à la manière de Genieys et Hassenteufel (2012), à concentrer notre analyse sur les acteurs qui ont soutenu ou opposé les programmes dirigistes discutés au cours des pages qui suivent.

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 que l'élite programmatique communautaire qui a porté l'intégration européenne des années 1980, en avalisant l'amputation progressive de ses instruments d'action publique dirigistes, a perdu non seulement de son emprise 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, 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 connu, politique publique par politique publique, les conséquences d'un recul en ordre dispersé du dirigisme communautaire.

Cette hypothèse sera étayée en revisitant la manière dont l'UE se gouverne, et ce en suivant, mais aussi en discutant, la catégorisation formelle et dominante des politiques publiques communautaires : celle qui différencie les politiques communes (1), des domaines de compétences que l'UE partage avec les Etats membres (2), et de ceux qui ne possèdent pas de politique communautaire formalisée (3). Tout comme dans notre ouvrage de 2004, nous commencerons par le marché unique. En revanche, au vu de leur approfondissement au cours des vingt dernières années, les politiques de défense et de sécurité intérieure semblent désormais se situer plus aisément dans la deuxième catégorie. Enfin, afin de traiter de la troisième, nous intégrerons pour la première fois dans l'analyse les secteurs de la culture et du sport. Au total, comme le résume le tableau 1, nous montrerons que si de nos jours l'impact du dirigisme communautaire semble connaître un certain regain par rapport à la situation du début de ce siècle, il importe de ne pas non plus exagérer son niveau d'institutionnalisation.

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

<i>Domaine</i>	<i>2001</i>	<i>2021</i>
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

Ainsi, après avoir comparé les résultats présentés dans les trois parties de ce texte, nous concluons en les mettant en perspective avec des réflexions actuelles concernant un certain retour en grâce de l'interventionnisme public, suite à des 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. En mobilisant les trois critères de notre définition du dirigisme communautaire identifiés plus haut, nous reposerons la question de savoir si ce programme politique est 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 dans des travaux universitaires, la construction progressive du marché unique depuis les années 1950 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 bien identifiés 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 libéraux ont dû se confronter à des homologues dirigistes, ainsi qu'à un vaste échantillon d'autres acteurs moins équipés 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. En effet, si on réexamine les trois composantes du dirigisme communautaire listées plus haut, ce sont bien dans certaines des Directions générales sectorielles de la Commission européenne que l'on trouve encore de nos jours une présence significative non seulement d'instruments de politique publique dirigistes, mais aussi d'une élite de hauts fonctionnaires animée par l'interventionnisme public et des objectifs redistributifs. Toutefois, un engagement programmatique pour mettre en place de 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 unique³. Afin d'éclairer leur victoire et comment ils sont parvenus à ce résultat, analysons synthétiquement et successivement des évolutions connues par deux politiques intersectorielles communautaires cruciales à la structuration de cet espace de libre circulation des biens et des services : celles de la concurrence et du commerce extérieur.

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

Comme pour toute économie politique, « l'architecture » des 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

³ Portant sur le commissaire PS Pierre Moscovici et son entourage, l'ouvrage récent de Frédéric Mérand (2021) confirme largement ce point (voir notamment le chapitre 4 intitulé « Un commissaire socialiste et français »).

rendent 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 de l'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 libéraux 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 depuis la fin des années 1990, sont complexes et ont été bien explorées ailleurs (Wigger et Nölke, 2007 ; Wigger, 2008). Ce que 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'École 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 comment des élites concurrentes ont abordé quatre enjeux plus précis permet de mieux comprendre la réinstitutionnalisation de la politique de la concurrence communautaire (Smith, 2013) et, surtout, la marginalisation presque totale des dirigistes dans son sein.

- 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'École 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*. En s'appuyant sur des analyses faites par des économistes ouvertement libéraux, ce qui est recherché avant tout est l'efficacité, pas la pureté de la concurrence en tant que telle.
- 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 élites libéraux encastrés dans les tribunaux et les firmes elles-mêmes sont appelées 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 d'information, l'ECN est en fait un dispositif de régulation transgouvernemental contraignant, au sein duquel s'est effectué une harmonisation, voire une uniformisation, de la régulation de la concurrence en Europe et de l'élite qui gouverne cette politique⁴.

Cette analyse rapide mérite d'être actualisée et précisée à l'aide de données pertinentes et nouvelles, notamment concernant les ressources politiques des acteurs qui ont porté l'approche de l'École de Chicago au sein de la DG COMP⁵. Nous pouvons néanmoins en conclure qu'au cours des deux dernières décennies, la politique de la concurrence

⁴ 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, ...).

⁵ Rappelons que le commissaire chargé de la concurrence entre 1999 et 2004 fut Mario Monti, un économiste de l'un des citadelles du libéralisme : l'Université Bocconi à Milan. Soulignons par ailleurs que les *chief economists* successifs de la DG COMP, ainsi que le groupe d'économistes qui les a conseillés, 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.

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 tel que la crise de 2008, la montée en puissance des GAFAM et des effets en chaîne de la crise du COVID⁶. Toutefois, pour l'heure il existe peu de preuves que des dirigistes communautaires 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 dirigistes communautaires, favorables à plus de protection des entreprises européennes, à 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 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. Néanmoins, 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.

⁶ 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 », publiée le 10 mars 2020 et mise à jour le 5 mai 2021 : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_21_1885

En effet, légitimés jusqu'au début des années 1990 au nom d'une politique industrielle européenne et soutenus par des élites dirigistes localisées aux sommets des industries agro-alimentaires et automobiles, ces quotas ont longtemps fait l'objet de politisations auxquelles adhéraient non seulement des dirigistes généralistes 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). Animée 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 (Georgiou, 2016). 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, la Commission était désormais 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 libéral Leon Brittan et son équipe lors de leur mandat entre 1995 et 1999 (Joana et Smith, 2002). Si son successeur Pascal Lamy, l'ancien chef de cabinet de Jacques Delors, s'est affiché comme étant plus ouvert aux mesures dirigistes, les commissaires qui l'ont succédé, notamment Peter Mandelson, ont plutôt creusé le sillon de Brittan. 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 spécialisée et relativement indépendante au centre de l'administration communautaire.

En effet, dès 2005 ces 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 du Sud). 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 »⁷. 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 engagements⁸ – 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, depuis le début des années 1990 la politique commerciale de l'UE a évolué plus 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

⁷ 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.

⁸ 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'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 du sens et de la 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, notamment en raison d'un certain renouveau discursif promu par des acteurs dirigistes isolés tels que, l'ancien ministre-Président de la Wallonie, Paul Magnette, des représentants de la CFDT⁹, ou même le candidat à la Présidence de la France Arnaud Montebourg, l'orientation globale de cette composante clé de l'intégration européenne connaît actuellement un débousolage 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 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 être expliqués et, 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 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.

⁹ <https://www.euractiv.fr/section/all/opinion/remettre-lhumain-au-centre-de-la-politique-commerciale-europeenne/>

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'euphémisation de la structuration profonde de l'industrie de la défense en Europe (Hoeffler, 2013)¹⁰.

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

¹⁰ 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).

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*).

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 davantage leurs pratiques 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 », ainsi que par la notion d'une base industrielle de défense européenne, et même sans pouvoir s'appuyer sur des travaux robustes sur ce point, il est plausible de conclure que la plupart des dirigeants d'entreprises, militaires, bureaucratiques, voire des élus, impliqués dans le secteur de la défense en Europe se reconnaîtraient 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 de règles, de normes et de 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, elle est devenue formellement 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'un programme politique visant un tel objectif. 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 de Josselin Dravigny (2021) 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 (Dravigny, 2019). Selon cet auteur, 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, p. 90). En outre, Dravigny met en évidence la mobilisation des dirigeants de ces firmes (ex. Thales), ainsi que le rapport de plus en plus étroit entre leurs modèles d'affaires et la production d'équipements militaires.

Si, comme celle de Piquet, la recherche de Dravigny révèle par ailleurs une implication forte de certaines parties de la Commission dans le domaine de la sécurité intérieure européenne, elle 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 la défense traitée dans le paragraphe précédent. En effet, que ce soit parmi des dirigeants d'entreprise, des hauts fonctionnaires ou des hauts gradés militaires ou policiers, entre les mondes de la sécurité extérieure et intérieure, une convergence forte semble bien se dessiner autour des éléments centraux du dirigisme communautaire.

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

Qu'en est-il donc 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 tirés du dirigisme communautaire.

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 pour « 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 auxquelles 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 exact 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 non-étatisé 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 récurrente 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 gouverné, même partiellement, en impliquant les représentants de l'UE. Parmi ces derniers, que ce soit au sein de la Commission ou parmi les parlementaires européens, voire même chez les élus nationaux des pays-membres, les partisans du dirigisme communautaire n'ont jamais pu constituer une offre politique réunissant leurs valeurs et objectifs, des propositions d'instruments interventionnistes et un discours légitimateur galvanisant. 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 essentiellement par des élites françaises

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). Pour autant, les promoteurs de ce que Calligaro appelle un usage instrumental de la culture à des fins économiques, soit libéral, soit dirigiste, ont néanmoins connu un certain 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). En effet, adoptée en 2020, la forme finale de cette directive est proche de celle voulu par ces pays du Nord. Certes, le gouvernement de la France (allié à ceux de l'Espagne, l'Italie, la Grèce et la Roumanie) a obtenu que les fournisseurs de films par internet (ex. Netflix) soient obligés d'inclure dans leurs catalogues des productions européennes à hauteur de 30 %. Toutefois, pour l'instant seulement quatre pays membres (dont la France) ont transposé cette obligation dans leur droit national. Il importe ici de noter que la Commission avait initialement proposé le chiffre de 20 %. Plus généralement, depuis 2000 ses représentants ont travaillé systématiquement afin de faire entrer le secteur de l'audiovisuel dans le champ des accords de libre échange bilatéraux mentionnés plus haut, et ceci sans « l'encombrement » d'une clause dirigiste en matière d' « exception culturelle » (Vlassis, 2020).

Tout comme pour le sport, 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 en son sein du dirigisme communautaire. 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 politiques, bureaucratiques et scientifiques, 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, même si depuis trois à cinq ans 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 dans son ensemble.

Toutefois, comme nous l'avons souligné tout au long de cet article, cet état de fait n'est pas une fatalité. La question qui en découle est donc : qu'est-ce qui explique le constat que, depuis 1990, le dirigisme a si peu de prises sur le gouvernement de l'UE ? En reprenant la définition du dirigisme communautaire en trois 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

une croyance dans les bienfaits d'une certaine redistribution sociale n'y ont pas totalement disparus. De même, des instruments de politiques publiques interventionnistes sont toujours actifs.

Tableau 2 : L'état du dirigisme communautaire en 2021

Domaine	Légitimations principales	Instruments dirigistes activés	Elites dirigistes
La concurrence	La libre concurrence n'est pas une fin en soi ; l'efficacité des marchés l'est davantage.	Le début d'un contrôle des GAFAM	Une minorité au sein de la DG Comp ; des dirigeants d'entreprise
Le commerce extérieur	Le libre échange doit être tempéré par des règles concernant l'investissement, le travail et l'environnement.	Communications de la Commission ; un projet de Directive sur les investissements étrangers	Une fraction au sein de la DG Trade ; des syndicats ; des élus isolés
La défense	Les marchés d'armements doivent être administrés	Le FED, la politique européenne de R & D	Des acteurs bien placés au sein de la DG DEFIS, l'AED, la DGA française et des entreprises (ex. Airbus, Thales)
La sécurité intérieure	Sécuriser les frontières passe par des technologies européennes	Politiques de R & D, les acquisitions publiques	Les acteurs dominantes de la DG Recherche, du Frontex et de Thales
Le sport	Le sport professionnel doit être régulé	-	-
La culture	La culture nécessite des interventions publiques	-	-

Par conséquent, comme l'indique le tableau 2, c'est donc finalement, et surtout, la faiblesse, l'isolement et l'impermanence¹¹ des élites dirigistes localisées à l'échelle communautaire qui semblent expliquer l'insuccès global de leur approche du gouvernement de chaque 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*

¹¹ L'analyse de ce qui sépare les acteurs permanents et temporaires de l'échelle communautaire est au centre de la grille de lecture du *champ de l'Eurocratie* (Georgakakis et Rowell, 2012).

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.
- 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.
- Davies, W. (2010), “Economics and the ‘Nonsense’ of Law: The case of the Chicago Antitrust Revolution”, *Economy and Society*, 39(1), p. 64-83.
- Denord, F. (2007) *Le néolibéralisme à la française. Histoire d’une idéologie politique*, Paris, Agone.
- De Maillard J., Smith A. (2007), « Les administrations répressives françaises et l’Union européenne : adaptations, concurrences et ancrages nationaux », *Politique européenne*, 23 (3), p. 17-35.
- 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.
- Dravigny J. (2021) *Du privé dans la sécurité ? Le rôle des firmes dans la politique européenne de gestion des frontières*, thèse de science politique, Sciences Po Bordeaux.
- 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 de l'Eurocratie : une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica.
- Georgiou C. (2016) *Les grandes firmes françaises et l'Union européenne*, Bellecombe-en-Bauges, Le Croquant.
- 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'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile », *Politique européenne*, 31 (2), p. 7-32.
- Haroche P. (2020) 'Supranationalism 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.
- 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. (2021) *Un sociologue à la Commission européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.
- 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. (2013). « Transferts institutionnels et politiques de concurrence : Les cas communautaire, français et britannique ». *Gouvernement et action publique*, 3 (2), 415-440.
- 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.
- Vlassis A. (2020) « European Union and Online platforms in Global Audiovisual Politics and Economy: Once upon a time in America? », *The International Communication Gazette*, 0-0, p. 1-23.
- 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.