

L'ÉCONOMIE (TRÈS) POLITIQUE DU TRAITÉ DE ROME

François Denord et Antoine Schwartz

De Boeck Supérieur | « Politix »

2010/1 n° 89 | pages 35 à 56

ISSN 0295-2319

ISBN 9782804160562

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-politix-2010-1-page-35.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

L'économie (très) politique du traité de Rome

François DENORD et Antoine SCHWARTZ

Résumé – Le traité de Rome, qui institue en 1957 la Communauté économique européenne (CEE), n'est pas neutre du point de vue idéologique. Il s'inspire, au contraire, d'une conception particulière de l'économie politique, le néo-libéralisme. Pour comprendre cette filiation, et la manière dont ce point de vue a trouvé à s'institutionnaliser dans le marché commun européen, l'article s'intéresse aux visions de l'économie des promoteurs de l'intégration européenne, depuis les années 1940 jusqu'à la période de négociation du traité. Il montre que son caractère néo-libéral provient de la préexistence d'un groupe situé aux espaces frontières, entre les univers académiques et administratifs, entre le national et l'international. Il décrit une série d'effets cliquets, qui induisent une réduction progressive de l'espace des pensables autour de la perspective d'une union douanière fondée sur l'économie de marché libre, ainsi que le contexte particulier dans lequel des dirigeants politiques parviennent à mener à bien ce projet.

Dans un opuscule paru au début des années 1960, le journaliste américain Walter Lippmann rend un hommage appuyé au « parti européen présent dans chacun des pays membres de la communauté¹ ». Dédié à Jean Monnet, défenseur d'une Europe au double ancrage atlantique et libéral, le libelle dresse la liste des plus farouches adversaires de l'Europe « exclusive et bornée inventée par le général de Gaulle et le docteur Adenauer ». Outre Jean Monnet, l'inventaire comprend divers dirigeants ouest-européens dont les positionnements politiques peuvent, au premier abord, passer pour antagonistes : le socialiste Paul-Henri Spaak y cohabite ainsi avec le démocrate chrétien Walter Hallstein ; le libéral Ludwig Erhard voisine avec « l'aile gauche » du SPD et les « principaux maîtres de l'industrie » allemande. Sur le papier, la défense de la communauté européenne transcende bien des clivages politiques. Elle implique pourtant une prise de position claire dans le domaine de l'économie politique. Non que les membres du « parti européen » soient tous pétris de sa connaissance savante, mais ils s'accordent sur la supériorité d'un ordre social fondé sur le principe de libre concurrence. Comme le souligne Hans von der Groeben, l'un des rédacteurs du traité de Rome, « l'affirmation selon laquelle le Traité ne renferme aucune disposition expresse relative à un ordre économique déterminé » est pour le moins contestable. Mieux, « si l'on rassemble les objectifs fixés dans ce traité et les instruments donnés, sous forme de règles et d'institutions [...], il apparaît que toutes les caractéristiques essentielles d'un système d'économie de marché sont réunies² ».

Des travaux issus de la sociologie économique ont montré que la dynamique communautaire gagne à être analysée dans une perspective institutionnaliste : elle implique, sur le temps long, des institutions qui façonnent, dans leurs interactions avec des acteurs privés, un marché et des politiques qui les contraignent en retour³. Cette grille de lecture s'avère d'autant plus fructueuse que les bâtisseurs du marché commun concevaient d'emblée l'économie européenne sous la forme d'un « marché institutionnel⁴ ». Signé le 25 mars 1957, le Traité fondateur de la Communauté économique européenne (CEE) entend gommer progressivement les disparités entre les économies nationales et attribuer « à des institutions communautaires dotées de pouvoirs définis une fois pour toutes [le] soin de créer le marché commun et de le défendre contre les entreprises tendant à en tourner les dispositions ». En cela, l'adoption du traité CEE peut légitimement passer aux yeux de l'économiste Jacques Rueff pour une réalisation emblématique du « néo-libéralisme » – cette conception de l'économie

1. Lippmann (W.), *L'unité de l'Occident et le Marché commun*, Paris, Julliard, 1962, p. 41.

2. Von der Groeben (H.), *Combat pour l'Europe*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1985, p. 20.

3. Fligstein (F.), Sweet Stone (A.), « Constructing Politics and Markets: an Institutionalist Account of European Integration », *American Journal of Sociology*, 107 (5), 2002.

4. Rueff (J.), « Une mutation dans les structures politiques : le marché institutionnel des communautés européennes », *Le Monde économique et financier*, 9 et 10 février 1958.

politique, née dans les années 1930 au croisement de l'université, du patronat et de la haute fonction publique, récusant « le laissez-faire, laissez-passer », assimilé au XIX^e siècle, pour promouvoir un interventionnisme juridique des États⁵.

Considérer des institutions supranationales comme le produit d'une vision du monde particulière ne va pas sans poser problème. Leur création suppose l'établissement de compromis entre intérêts nationaux et leur activité peut les écarter durablement de leurs visées originelles tant pour des raisons internes qu'externes. L'ancrage néo-libéral du marché commun se donne cependant à voir à deux niveaux d'analyse : en rapprochant, sur la base de leur contenu, écrits doctrinaux et textes fondateurs (le traité et les diverses esquisses qui l'ont précédé) pour souligner qu'ils manifestent une communauté de points de vue ; en montrant qu'idéologie et institution sont d'autant plus liées que des acteurs, inspirés par la première, s'investissent dans la réalisation de la seconde. Dans tous les cas, si l'on ne se concentre pas uniquement sur la rédaction finale du Traité – œuvre de délégations de diplomates –, le marché commun apparaît largement modelé par des économistes. Derrière cette étiquette, aussi labile dans les années 1950 qu'aujourd'hui⁶, peut être rangée une vaste gamme d'intervenants issus des univers patronal, intellectuel et bureaucratique. Car l'économie politique occupe encore une place mal assurée dans l'univers académique d'après-guerre. Introduite dans les universités au XIX^e siècle⁷, souvent comme discipline annexe du droit, elle recourt peu au formalisme mathématique et privilégie une approche littéraire des problèmes analysés dans leurs rapports aux « doctrines ». Elle est en outre indissociable de savoirs experts et politiques que manient non seulement les praticiens de l'économie (patrons, hauts fonctionnaires, etc.) et leurs économistes (économistes d'entreprise, de chambre de commerce ou d'État), mais aussi les décideurs publics. À l'heure où l'idée de politique économique triomphe, en tant que forme de coordination des différentes interventions de l'État dans le but de réaliser des objectifs généraux comme la croissance ou l'emploi, l'économie politique imprègne nombre de discours publics et produit des schèmes d'interprétation mobilisés par les responsables politiques.

Parmi les conceptions de l'économie en concurrence au lendemain de la Seconde Guerre mondiale (planisme, keynésianisme, marxisme, etc.), le néo-libéralisme connaît des situations contrastées dans les pays fondateurs de la CEE. Alors qu'en Allemagne, où traditionnellement les économistes sont proches du pouvoir politique et économique, il inspire les gouvernants et les pratiques administratives⁸, en France, la revendication néo-libérale se trouve davantage confinée : non seulement la grande majorité des économistes se réclame d'une

5. Mirowski (P.), Plehwe (D.), eds., *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, Harvard University Press, 2009.

6. Lebaron (F.), *La croyance économique*, Paris, Éd. du Seuil, 2000.

7. Fourcade-Gourinchas (M.), « Politics, Institutional Structures and the Rise of Economics: A Comparative Study », *Theory and Society*, 30 (3), 2001.

8. Ptak (R.), *Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft*, Opladen, Leske+Budrich, 2004.

économie d'inspiration « réaliste et sociologique » qui ne fait pas la part belle au libéralisme, mais la haute fonction publique vante les mérites d'un modernisme qui constitue Friedrich Hayek en *horresco referens*⁹. Si l'on admet qu'en faisant de l'économie de marché le creuset de l'ordre social, l'Europe communautaire se conforme étroitement aux prescriptions des tenants du néo-libéralisme, on pourrait être tenté d'y voir le succès de l'Allemagne au détriment de la France. La situation semble d'ailleurs plus favorable à l'une qu'à l'autre : tandis que la première s'affirme comme une puissance industrielle majeure, qui s'enorgueillit de la bonne tenue de ses finances publiques, la seconde subit des difficultés économiques importantes sur fond de guerre coloniale en Algérie¹⁰. On aimerait cependant montrer que le caractère néo-libéral du Traité ne découle pas seulement de l'issue de ce rapport de forces. Il provient d'abord de la préexistence d'un groupe transnational, soudé de longue date par son attachement au libéralisme et au combat européen, dont des représentants occupent des postes clefs au sein des différents États membres (y compris la France) au moment des négociations. Il résulte ensuite d'une série d'effets cliquets : premièrement, la réduction de l'espace des pensables dans le domaine de l'intégration économique à la réalisation d'un marché commun, c'est-à-dire la mise à distance des options planificatrice ou purement libre-échangiste ; deuxièmement, la prééminence accordée au volet économique de la construction européenne dès lors que la possibilité d'une Europe politique semble écartée après l'échec de la Communauté européenne de défense en 1954. À chacun de ces moments charnières, des économistes jouent un rôle clef.

Une communauté de points de vue

La familiarité de Walter Lippmann avec la mouvance pro-européenne remonte au lendemain de la Première Guerre mondiale. Son cas éclaire sur les styles de vie et les convictions des membres d'un vaste réseau qui s'étend de Washington à Genève. Cosmopolites, ils fréquentent les organisations internationales et le milieu genevois dont les projets de paix, fondés sur la coopération et l'équilibre des puissances, sont violemment remis en cause par la crise des années 1930. En cette période de transition, Walter Lippmann doit l'essentiel de sa notoriété à des essais conjuguant considérations personnelles et vulgarisation de connaissances savantes. Dans l'un d'entre eux, traduit en français sous le titre *La Cité libre*, Lippmann se fait le porte-parole d'une « nouvelle génération de penseurs libéraux¹¹ » prêts à renoncer au libéralisme classique pour mieux en découdre avec le socialisme.

Formé à la philosophie, et non à l'économie politique, le journaliste synthétise des arguments élaborés par d'autres, notamment par Friedrich Hayek et Ludwig

9. Denord (F.), *Néo-libéralisme version française*, Paris, Demopolis, 2007.

10. Milward (A. S.), *The European Rescue of the Nation State*, London, Routledge, 2000, p. 196 et s.

11. Lippmann (W.), *La cité libre*, Paris, Éd. de Médicis, 1938, p. 288.

von Mises, deux des piliers de l'école autrichienne d'économie politique. Il leur adjoint une croyance, plus large que celle de ses devanciers, en la nécessaire réhabilitation de l'intervention étatique. À une époque où la réflexion hayékienne sur le marché en est à ses premiers balbutiements¹², le point de départ de l'analyse reste classique. Les économistes néo-libéraux résument le fonctionnement du marché à l'ajustement entre offre et demande qu'opère le mécanisme des prix. Ce *Deus ex machina* implique une anthropologie, celle de l'individu calculateur plongé dans un univers concurrentiel. Mais il implique également un droit et des institutions. Car « la vie économique se déroule dans un cadre juridique, qui fixe le régime de la propriété, des contrats, des brevets d'invention, de la faillite, le statut des associations professionnelles et des sociétés commerciales, la monnaie et la banque, toutes choses qui ne sont pas des données de nature, comme les lois de l'équilibre économique, mais des créations contingentes du législateur¹³ ». De ce point de vue institutionnaliste, la crise des années 1930 et son ampleur résultent d'attaques en règle menées contre le libre jeu du mécanisme des prix. Le fonctionnement de ce dernier a d'abord été altéré par des transformations affectant les acteurs économiques et les lieux de leur confrontation avant d'être bridé par les interventions incessantes de l'État. Progressivement s'effectue la transition entre une économie libérale et une économie dirigée qui supprime le libre jeu du mécanisme des prix pour le remplacer par les décisions d'une autorité centrale, prétendant décider *a priori* des besoins et des objectifs des individus¹⁴.

Persuadés que le retour à l'ordre implique des institutions et des comportements conformes aux exigences du mécanisme des prix, les économistes néo-libéraux remettent le « laissez-faire ». Ils concilient apologie du marché et interventionnisme juridique en faisant de la puissance publique l'institutrice et la garante du libre jeu du marché. En retour, celui-ci n'est plus uniquement un outil de coordination des agents économiques. Il devient un instrument de « véridiction » à l'aune duquel s'estime la légitimité du pouvoir politique et de son action¹⁵. Or ce qui est vrai sur le plan national l'est aussi au plan international. À l'instar d'idéologies concurrentes, comme le socialisme, le néo-libéralisme conçoit d'emblée l'interdépendance des niveaux national et international. Ainsi, l'idée selon laquelle la création d'un marché commun réduirait sensiblement l'emprise des États sur la sphère économique a dès l'origine été promue par ses tenants. Depuis la London School of Economics, Friedrich Hayek dresse ainsi le plan d'une Union fédérale entre les nations occidentales, sans lien particulier ni avec un modèle formalisé, ni avec des données empiriques : l'union politique impliquerait l'union économique, elle-même passant par la libre circulation des hommes, des biens et des capitaux. Or, « si les biens, les hommes et la monnaie

12. Hayek (F.), « Economics and Knowledge », *Economica*, 4 (13), 1937.

13. CIRL, *Compte-rendu des séances du Colloque Walter Lippmann 26-30 Août 1938*, Paris, Éd. de Médicis, 1939, p. 15.

14. Pierson (N. G.), von Mises (L.), Halm (G.), Barone (E.), Hayek (F.), *L'économie dirigée en régime collectiviste*, Paris, Librairie de Médicis, 1939.

15. Foucault (M.), *Naissance de la biopolitique*, Paris, Gallimard-Éd. du Seuil, 2004.

peuvent traverser librement les frontières interétatiques, il devient réellement impossible de contrôler les prix des différents produits [...]. L'Union devient un marché unique et les prix dans ces différentes parties ne diffèrent que par les coûts de transports¹⁶ ». Quant à la politique économique de la fédération, elle se bornerait à « offrir un cadre rationnel et permanent au sein duquel l'initiative individuelle aurait la marge de manœuvre la plus large possible » et à suppléer le mécanisme concurrentiel là « où certains services ne pourraient être rendus et encadrés par le système des prix¹⁷ ». Bref, la construction d'une union supranationale aurait le double avantage de provoquer le retrait de l'État de la sphère productive et de fournir les garanties d'un interventionnisme limité à la seule correction des défaillances marchandes.

Produites par des économistes, popularisées par un journaliste, ces thèses circulent auprès des élites politiques et économiques et trouvent à s'institutionnaliser. De l'organisation par le philosophe Louis Rougier du fameux colloque Walter Lippmann d'août 1938 à la création par Friedrich Hayek de la Société du Mont-Pèlerin en 1947, une mouvance néo-libérale se structure. L'une de ses principales forces est de parvenir à fédérer au-delà des cénacles libéraux traditionnels. Si le Colloque Lippmann rassemble de grands patrons et des économistes universitaires, il draine également de jeunes réformistes comme Raymond Aron, très critique vis-à-vis des réalisations économiques du Front populaire¹⁸, ou son ami Robert Marjolin, ancien militant de la *Révolution constructive* qui, après s'être réclamé du planisme, en vient au libéralisme en devenant un proche collaborateur d'une sommité de la discipline économique¹⁹. Lors des réunions du Centre international d'études pour la rénovation du libéralisme, né du Colloque Lippmann, des syndicalistes ouvriers, comme Christian Pineau, dialoguent même avec patrons et économistes néo-libéraux. Leurs idées bénéficient de la synchronisation de deux processus : la remise en cause du libéralisme économique ; les premières déconvenues planistes liées à l'expérience du pouvoir. L'interventionnisme libéral de Lippmann peut également compter sur de véritables succès politiques qui désenclavent la pensée libérale : la Belgique de Paul Van Zeeland (1935-1937) puis la France du couple Édouard Daladier – Paul Reynaud (1938-1940) expérimentent des politiques en affinité avec la jeune idéologie. Dans la première, un gouvernement d'union nationale, incluant Paul-Henri Spaak, s'attelle non seulement à la réorganisation de l'économie nationale, mais aussi à celle du système international autour des valeurs du libre-échange²⁰.

16. Hayek (F.), « The Economic Conditions of Interstate Federalism » (1939), in *Individualism and Economic Order*, Chicago, University of Chicago Press, 1948, p. 258-259.

17. *Ibid.*, p. 268-269.

18. Aron (R.), « Réflexions sur les problèmes économiques français », *Revue de Métaphysique et de morale*, 4, 1937.

19. Marjolin (R.), *Le Travail d'une vie*, Paris, Robert Laffont, 1986, p. 50.

20. Karm (M.), *L'Europe à l'économie du politique. Les contributions des rénovateurs du libéralisme aux paradigmes de gouvernance économique de l'Europe : doctrines et implications politiques (1938-1958)*, Thèse de science politique, Université Paris II Assas, 2005.

Dans la seconde, on détricote les mesures mises en place par le Front populaire, mate les syndicats et pratique la réforme à grands renforts de décrets-lois²¹.

Dès l'avant-guerre, l'engagement en faveur du néo-libéralisme se double fréquemment d'un investissement dans des mouvements pro-européens. Les patrons présents au Colloque Lippmann prennent clairement parti en ce sens²². Des économistes, tels Louis Baudin, Friedrich Hayek ou Jacques Rueff, grossissent les rangs de *Federal Union* qui appuie le projet de fédération franco-britannique défendu en 1940 par Jean Monnet²³. À Londres, Robert Marjolin fréquente les commissions pour l'étude des problèmes d'après-guerre qu'ont mises en place plusieurs gouvernements en exil. En émergent des plans de reconstruction où l'objectif d'union économique et monétaire et les moyens de sa réalisation sont clairement posés²⁴. La complémentarité entre ordre national et supranational devient d'autant plus évidente après 1945 que la construction européenne passe pour un instrument privilégié de « modernisation » économique et de lutte contre les bureaucraties qui ont prospéré au sortir du conflit. C'est en tout cas ce qu'écrivit René Courtin, économiste, président du Comité exécutif français du Mouvement européen et membre de la Société du Mont-Pèlerin : « Quoique je doive être neutre dans les programmes de constitution européenne, je suis persuadé que nous avons là la seule possibilité de créer un cadre pour le néo-libéralisme. Je sers donc à la fois deux causes qui me sont également chères²⁵ ».

Experts reconnus internationalement, les rénovateurs du libéralisme s'activent en première ligne des mouvements européens. Charles Rist, Wilhelm Röpke et Jacques Rueff, personnalités importantes de la Société du Mont-Pèlerin, animent, par exemple, la commission monétaire de l'Union paneuropéenne du comte Coudenhove-Kalergie²⁶. Ce mouvement fondé au début des années 1920 n'a pas le monopole des adhésions néo-libérales. Les pluri-appartenances sont même monnaie courante. Jeune professeur d'économie générale à l'École des Mines, Maurice Allais figure ainsi parmi les dirigeants de l'Union européenne des fédéralistes et parmi les membres du conseil de la Ligue européenne de coopération économique (LECE). Créée en 1946 sous l'impulsion du diplomate polonais Joseph Retinger, avec la caution de Paul Van Zeeland, c'est cette organisation libérale qui donne le ton en matière économique au sein du Mouvement européen. Le déroulement du congrès de la Haye en mai 1948 en témoigne.

21. Kuisel (R.), *Le Capitalisme et l'État en France*, Paris, Gallimard, 1984, p. 221-225 ; Margairaz (M.), *L'État, les finances et l'économie. L'histoire d'une conversion 1932-1952*, Paris, CHEFF, 1991, p. 467-492.

22. Marlio (L.), *Dictature ou liberté*, Paris, Flammarion, 1940, p. 240-241.

23. Monnet (J.), *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 13-36.

24. « Problèmes économiques d'après guerre. Un point de vue français », p. 24-25, AN 72AJ/546.

25. Lettre de René Courtin à Albert Hunold, 2 décembre 1948, Mont Pèlerin Society papers, Hoover Institution Archives, Box 29, Folder 1.

26. Dumoulin (M.), Dutrieue (A.-M.), *La Ligue européenne de coopération économique (1946-1981)*, Bruxelles, Peter Lang, 1993, p. 209.

Alors que la Commission économique recrute de manière plus diversifiée socialement que les commissions politique et culturelle (les agents issus du champ économique ne sont pas en majorité)²⁷, le point de vue néo-libéral s'impose d'autant plus aisément que l'appartenance à la LECE rapproche nombre de participants. La commission n'est-elle pas présidée par Paul Van Zeeland lui-même et par le Britannique Walter Layton, journaliste économique et membre du comité exécutif de la section britannique de la LECE ? Dès lors rien d'étonnant à ce que le Mouvement européen se donne, entre autres finalités, la libre circulation des capitaux, l'unification monétaire, l'adoption de politiques budgétaires saines et l'union douanière²⁸. La LECE doit son influence à l'existence au sein du Mouvement européen d'un « pôle libéral » dont le rôle a souvent été minimisé par l'historiographie²⁹, alors qu'il tire sa prééminence en matière économique de sa cohésion et de son ancienneté. Du combat mené pour la réalisation d'unions douanières dans les années 1920 au Colloque Walter Lippmann, « les animateurs se connaissaient déjà et entretiennent des relations dans des réseaux d'influence bien implantés, ce qui leur permet de créer une équipe cohérente, solidaire, unie par des valeurs communes et un passé souvent voisin³⁰ ».

Cette proximité entre eux et avec les dirigeants des principaux pays occidentaux ne doit pas dissimuler la permanence de multiples lignes de clivages. Elles se manifestent à La Haye lorsqu'il est question des relations à établir entre l'union politique et l'union économique de l'Europe. Fonctionnaire patronal placé à la tête du comité français de la LECE, Daniel Serruys rappelle pour l'occasion qu'à ses yeux « l'aire de l'Europe économique et celle de l'Europe politique tarderont [...] à se confondre. La première, plus restreinte, s'édifiera au moyen de quelques instruments sommaires et laconiques, comme les traités d'alliance ou les accords militaires. La seconde, plus étendue dès son origine, sera le résultat d'une élaboration plus lente, par étapes et sans doute par régions³¹ ». À l'inverse, Jacques Lacour-Gayet, patron du grand commerce et pilier de la LECE, souhaiterait voir l'Europe emprunter la voie suivie par la Suisse un siècle plus tôt en menant de front l'unification politique, économique et monétaire. Quant à Maurice Allais, chantre d'une « révolution européenne », il pose comme un préalable à l'union économique la constitution d'un gouvernement supranational au motif que des « années d'efforts en vue d'établir un ordre économique international ont toujours, dans le cadre des États souverains, inévitablement échoué³² ».

27. Cohen (A.), « De congrès en assemblées. La structuration de l'espace politique transnational européen au lendemain de la guerre », *Politique européenne*, 18, 2006, p. 113.

28. Congrès de l'Europe, *Résolutions, La Haye-Mai 1948*, Paris-Londres, Mouvement international de coordination des mouvements pour l'unité européenne, p. 8-12.

29. Pour un contre-exemple Badel (L.), *Un milieu libéral et européen. Le grand commerce français (1925-1948)*, Paris, CHEFF, 1999.

30. Karm (M.), *L'Europe à l'économie du politique...*, op. cit., p. 122.

31. Serruys (D.), « Progrès et problèmes de l'Union européenne », *Économie contemporaine*, mars 1948, p. 1.

32. Allais (M.), « La révolution européenne est à faire », 15 septembre 1948, Fonds Louis Rougier, Château de Lourmarin de Provence, R11.

En réalité, le pôle libéral du mouvement européen reproduit en son sein les divisions qui affectent la nébuleuse néo-libérale dans son ensemble. Elle voit d'abord ses membres se distribuer le long d'un continuum allant du libéralisme le plus « social » à celui de « l'État minimal ». Tout oppose ainsi Maurice Allais, l'un des promoteurs de l'économie mathématique en France, au vieux patriarche autrichien Ludwig von Mises, théoricien du subjectivisme radical. Tandis que le premier prône un « planisme concurrentiel » et place son projet européen « au-delà du laissez-fairisme et du totalitarisme³³ », le second considère non seulement que planisme et capitalisme sont « entièrement incompatibles », mais aussi que « le marché et ses lois inéluctables sont l'autorité suprême³⁴ ». Aux positionnements individuels relatifs à la place à accorder à l'intervention étatique s'ajoute l'existence de traditions nationales. Sous ce rapport, l'école autrichienne, relativement nostalgique du « laissez-faire », se différencie nettement de l'école allemande. Théorisé par les économistes de l'école de Freiburg (les disciples de Walter Eucken) entre les années 1930 et les années 1950, l'ordo-libéralisme allemand possède en effet deux caractéristiques essentielles : dénaturalisant le marché et son système concurrentiel, il pose que l'intervention étatique se révèle d'autant plus nécessaire que des intérêts coalisés tentent de fausser le mécanisme des prix ; ancrant l'économie de marché dans un cadre historique et social qu'il entend préserver, il recommande des « politiques de société » susceptibles d'impulser des comportements humains conformes aux exigences d'une économie de marché. Avec pour figures de proue parmi les économistes libéraux deux anciens opposants au nazisme (les exilés Wilhelm Röpke et Alexander Rustow), cette forme d'interventionnisme libéral est d'autant plus influente dans les milieux européens que l'ordo-libéralisme constitue l'idéologie économique officielle de la République fédérale allemande. Deux noms symbolisent l'imbrication entre néo-libéralisme, politique économique et politique européenne de l'Allemagne, celui de Ludwig Erhard, ministre de l'Économie de 1949 à 1963, et celui d'Alfred Müller-Armack, l'un de ses principaux conseillers, inventeur du concept, pour le moins ambigu, d'« économie sociale de marché », secrétaire d'État aux Affaires européennes en 1958³⁵.

Malgré les divisions qui caractérisent le pôle libéral du mouvement européen, l'idée de marché commun reste très largement redevable de son action. Elle y fédère plusieurs courants à l'exclusion des plus radicaux. Inscrite dans le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'Acier (CECA), mais limitée dans son emploi à la production et au commerce de ces deux ressources,

33. Allais (M.), « Au-delà du laissez-fairisme et du totalitarisme », *Nouvelle revue de l'économie contemporaine*, 4, 1950, p. 25-31 et 5, 1950, p. 26-31.

34. Von Mises (L.), « Interventionnisme et salaires », *Économie contemporaine*, oct.-déc. 1947, p. 3-7.

35. Cf. Commun (P.), « La conversion de Ludwig Erhard à l'ordolibéralisme (1930-1950) », in Commun (P.), dir., *L'ordolibéralisme allemand. Aux sources de l'économie sociale de marché*, Cergy-Pontoise, CIRAC, 2003 ; Commun (P.), « La contribution d'Alfred Müller-Armack à l'initiation d'un ordre économique libéral en Europe de 1958 à 1963 », in Bitsch (M.-T.), dir., *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes. Une postérité pour le Plan Schuman ?*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

l'expression « marché commun » trouve une portée plus générale avec le projet avorté de Communauté politique européenne (1952-1953). Dans le prolongement de la signature du traité de Communauté européenne de défense en mai 1952, les Six ont en effet confié à une assemblée dite *ad hoc* (en réalité, l'assemblée de la CECA augmentée de quelques députés) le soin de rédiger une constitution européenne. Or, à l'instigation de Johan Willem Beyen, ancien directeur du Fonds monétaire international devenu ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, le sort de cette Communauté politique se trouve lié à la réalisation d'une union économique. Lors de la conférence de Luxembourg (8-10 septembre 1952), les pays membres de la CECA adoptent ainsi le principe de la création « d'une base commune pour le développement économique des États membres, avec la fusion de leurs intérêts essentiels³⁶ ». Libéral, bien qu'on le présente souvent comme un économiste indépendant – il rejoint la Société du Mont-Pèlerin précisément durant les années 1950 –, Johan Beyen plaide sans relâche pour l'intégration économique, ne concevant l'union politique comme durable que si elle s'arrime à une communauté d'intérêts. Cette posture ne surprend pas venant d'un des dirigeants du Benelux. L'un des principaux responsables des relations économiques internationales de la Belgique – le baron Jean-Charles Snoy et d'Oppuers, économiste de formation, membre du Mont-Pèlerin et fréquemment en contact avec Johan Beyen – le confie sans ambages : « pour survivre économiquement et pour pouvoir développer des industries de haute technologie à l'époque, il fallait des marchés beaucoup plus larges³⁷ ».

Dans un premier mémorandum daté du 11 décembre 1952, Beyen propose l'instauration d'une « communauté tarifaire » entre le plus grand nombre d'États possibles, assortie de l'élimination progressive des droits de douane à l'intérieur de la communauté, tout en imaginant la possibilité de clauses de sauvegarde. Dans un second mémorandum (le 14 février 1953), accompagné d'une lettre envoyée aux ministres des Affaires étrangères, il donne davantage de précisions sur ce que l'on appelle désormais le « Plan Beyen³⁸ ». La Communauté doit placer la réalisation d'un marché commun parmi ses objectifs principaux, fixer un calendrier pour y parvenir et veiller à ce qu'en cas de choc conjoncturel des clauses de sauvegarde puissent jouer. Simultanément, la Communauté entend se protéger contre l'interventionnisme des États : ils s'engagent « à ne pas prendre des mesures qui auraient un effet contraire quant aux objectifs d'un marché commun » ; ils ne peuvent recourir à des clauses de sauvegarde qu'après l'accord de la Communauté³⁹.

36. Voos (V.), « Johan Willem Beyen et l'intégration de l'Europe 1952-1956 », *Relations internationales*, 106, 2001.

37. Melchionni (M. G.), Ducci (R.), *Genèse des traités de Rome. Entretiens inédits avec 18 acteurs et témoins de la négociation*, Paris, Economica, 2007, p. 167.

38. Griffiths (R. T.), « The Beyen Plan » in Griffiths (R. T.), ed., *The Netherlands and the Integration of Europe 1945-1957*, Amsterdam, NEHA, 1990.

39. Lettre du ministère des Affaires étrangères néerlandais à ses partenaires de la CECA (14 février 1953), disponible sur le site : www.ena.lu

Du côté de l'Assemblée *ad hoc*, les propositions du Plan Beyen sont relayées depuis l'extérieur par des groupes de pression et à l'intérieur par des députés. Des hommes d'affaires, des économistes et des juristes, se mobilisent ainsi dans des structures intermédiaires entre le *lobby* et le *think tank* comme le Comité européen de vigilance très investi dans l'élaboration d'un projet de constitution européenne et en lien avec des députés libéraux ou issus du socialisme réformiste⁴⁰. Il compte parmi ses membres les plus actifs l'économiste universitaire Daniel Villey dont la position au sein de l'espace du néo-libéralisme peut être décrite comme celle d'un médiateur : il tente, en effet, de concilier les prescriptions des théoriciens de l'« économie sociale de marché » et la critique implacable du socialisme esquissée par Friedrich Hayek. Au sein de l'assemblée *ad hoc*, l'idée de marché commun trouve également des défenseurs, mais souvent selon une logique d'intérêt national. Membre du parti catholique néerlandais, bien placé pour connaître la dépendance de son pays au commerce mondial – il a entamé sa carrière chez Philips avant de devenir fonctionnaire du ministère des Affaires économiques –, Pieter Blaisse s'essaye à intégrer le Plan Beyen dans le projet de constitution. Le résultat ne satisfait pas la plupart de ses compatriotes qui doivent faire face à des oppositions venues principalement des Français. Le Traité reconnaît pleinement le principe du marché commun : « la Communauté a pour mission de réaliser progressivement, entre les États membres, un marché commun fondé sur la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes » (Article 82). Mais, le texte adopté le 10 mars 1953 ne s'exprime pas sur les modalités concrètes de sa réalisation. Plus grave, selon les fédéralistes, les marges de manœuvre pour concrétiser l'objectif paraissent très étroites. L'article 84 stipule en effet que « les mesures à prendre en application de l'article 82 font l'objet de projets établis par le Conseil exécutif européen sur avis conforme du Conseil des ministres nationaux, qui statue à l'unanimité, après que ses membres aient, s'ils l'estiment nécessaire, consulté leurs parlements respectifs ».

Même s'ils n'ont pas débouché sur la création d'une Communauté politique européenne, ces débats ont banalisé l'idée d'un marché commun à construire. Ils ont en même temps déplacé l'enjeu des discussions : de la légitimité de l'idée de marché commun à l'interrogation sur les voies de sa réalisation. Or, en ce domaine, l'espace des pensables se resserre très rapidement. Une première position consiste à conditionner l'opportunité du marché commun à l'adoption de clauses inacceptables pour les pays partisans de l'intégration économique. Olivier Wormser, spécialiste des questions économiques au Quai d'Orsay, s'illustre ainsi dans les réunions intergouvernementales par sa « capacité absolument inépuisable à trouver des notions et des concepts qui, jetés dans les débats, devaient montrer combien d'obstacles jonchaient la route sur laquelle nous voulions nous engager⁴¹ ». Mais dès lors que l'on essaye de construire effectivement le

40. Cohen (A.), « La Constitution européenne. Ordre politique, utopie juridique et guerre froide », *Critique internationale*, 26, 2005.

41. Müller-Armack (A.), *Auf dem Weg nach Europa*, Tübingen-Stuttgart, Wunderlich-Poeschel, 1971, p. 71.

marché commun, seules deux propositions s'affrontent véritablement. Toutes deux émanent de néo-libéraux convaincus : Johan Beyen d'une part, dont le plan est favorablement accueilli par les autres États du Benelux et l'Italie, et Ludwig Erhard, d'autre part. Dans un mémorandum daté du 5 mai 1953, le premier réaffirme sa préférence pour une intégration générale et non fonctionnelle, la modernisation des économies nationales passant par des « entreprises en mesure de faire face le mieux que possible à la libre concurrence des autres producteurs, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du groupe des pays participants⁴² ». Beyen prône la levée graduelle des barrières douanières à l'intérieur de la communauté européenne, l'abolition des restrictions quantitatives aux importations et aux exportations ainsi que la mise en place d'« un tarif commun de droits d'entrée envers les pays tiers » et une « coordination des autres réglementations des échanges commerciaux envers ces pays ». C'est la limitation de l'union douanière à l'Europe des Six, ses relations avec les autres pays du GATT et la non-prise en compte du facteur monétaire qui provoquent la contre-argumentation allemande⁴³. Également partisan d'une intégration générale, Ludwig Erhard considère comme primordiale la perspective d'une libéralisation des échanges au niveau mondial, et craint, par conséquent, que le projet d'une union douanière entre les Six n'aboutisse à une forme de régionalisme qui nuirait à ce dessein. Erhard place également la stabilité monétaire au cœur de son projet de zone de libre-échange : non seulement, les États doivent rétablir leur convertibilité, mais aussi pratiquer une politique monétaire et conjoncturelle commune.

Le mouvement européen se trouve ainsi dans l'obligation de trouver un tiers chemin entre d'un côté, un « plan néerlandais [qui] n'est pas suffisamment vaste et a tendance à voir les choses sous l'angle du Benelux » et de l'autre, un plan allemand « très radical [qui] ne tient pas suffisamment compte des possibilités politiques existant dans les pays membres⁴⁴ ». On comprend qu'en tout état de cause, c'est une solution néo-libérale qui devrait prévaloir.

La relance par le marché

Après l'échec de la Communauté européenne de défense (CED), rejetée par l'Assemblée nationale française le 30 août 1954, la construction européenne se recentre progressivement autour de la perspective d'une intégration économique générale. Johan Beyen continue de plaider activement en ce sens et même Jean Monnet, tenant du fonctionnalisme, se doit de constater que les

42. Mémorandum du gouvernement des Pays-Bas concernant la Communauté européenne (5 mai 1953), disponible sur le site : www.ena.lu.

43. Griffiths (R. T.), « The Beyen Plan », *loc. cit.*, p. 171.

44. Mouvement européen-Communauté d'action pour la Communauté supranationale européenne, *Rapport sur le Marché commun. Deuxième Congrès de la Haye (8-10 octobre 1953)*, Bruxelles, Mouvement européen, 1953, p. 3-22.

dirigeants allemands n'accepteraient pas un marché commun réduit à la seule énergie nucléaire⁴⁵. Il fait rédiger en avril 1955 un projet de déclaration des Six en faveur de la fusion progressive des marchés nationaux, seule « capable d'assurer le plus grand développement de la production », mais n'intervenant qu'au terme d'une intégration poursuivie d'abord dans le domaine des transports et de l'énergie⁴⁶. Le mémorandum du Benelux du 18 mai 1955 élabore un compromis : il rejette certes la solution Monnet, mais demande que soient examinées conjointement la formule de l'intégration économique générale et celle des intégrations sectorielles.

À la veille de la conférence de Messine (1^{er} et 2 juin 1955), le projet d'un marché commun général reçoit les faveurs des principaux responsables politiques des pays de la CECA, à l'exception de la France. Dans une note datée du 18 mai 1955, la Direction des Affaires économiques et financières, conduite par Olivier Wormser, présente ainsi la création d'un marché commun comme une « amorce du fédéralisme » qui soulèverait « de très graves difficultés techniques et sociales⁴⁷ ». L'enjeu des négociations qui s'ouvrent avec Messine consiste donc à faire tomber les réticences françaises. Le procédé imaginé est ingénieux : la création d'un comité d'experts, chargé d'examiner les différents plans d'intégration sans que leurs travaux n'engagent les États. Dès juillet 1955, le comité intergouvernemental placé sous la direction de Paul-Henri Spaak tient sa première réunion. Des partisans convaincus de l'intégration conduisent les délégations. C'est Gerard Marius Verrijn Stuart, un économiste membre du Mont-Pèlerin, qui se voit confier la commission de travail spécialisée sur le marché commun. Rapidement, les débats débordent le cadre purement technique où ils devaient se cantonner pour aborder des enjeux directement politiques. « Nous avons fixé quelques principes qui étaient très importants pour le futur travail, se rappelle Hans von der Groeben. Premièrement, on a choisi l'union douanière. Deuxièmement, on s'est mis d'accord sur le fait d'inclure l'agriculture. Troisièmement, on a été d'accord d'imposer des règles de concurrence⁴⁸. » Néanmoins, le consensus entre experts ne suffit pas à résoudre des divergences plus profondes.

À la fin de l'année, Paul-Henri Spaak décide de recentrer les discussions sur certains problèmes clés. En février 1956, il confie la rédaction d'un rapport général à une petite équipe pilotée par deux hauts fonctionnaires, Pierre Uri et Hans von der Groeben. Le premier endosse le rôle de « plume », le second celui de « censeur », s'assurant que les énoncés s'accordent aux positions allemandes⁴⁹.

45. Ce positionnement résulterait de la rencontre du 6 avril 1955 entre Jean Monnet, secondé par Pierre Uri, et Friedrich Ophüls, le directeur des Affaires européennes au ministère fédéral des Affaires étrangères. Cf. Bossuat (G.), *L'Europe des français, 1943-1959*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1996, p. 263.

46. Ce « projet de déclaration », daté du 13 avril 1956, est reproduit sur le site : www.ena.lu. Il a été rédigé par son collaborateur Pierre Uri.

47. Note de la DAEF, « Extension de la politique européenne », Paris, 18 mai 1955, *Documents Diplomatiques Français (DDF)*, 1955, t. 1, p. 666.

48. Melchionni (M. G.), Ducci (R.), *Genèse des traités de Rome...*, op. cit., p. 116.

49. Uri (P.), *Penser pour l'action*, Paris, Odile Jacob, 1991, p. 123.

Rendu public le 21 avril 1956, le *Rapport des chefs de délégation aux ministères des Affaires étrangères*, connu sous le nom générique de « Rapport Spaak », porte nettement l'emprunte de l'« accord profond » entre ses deux auteurs⁵⁰. Leur convergence de vues peut sembler d'autant plus surprenante que l'un se situe dans le sillage de l'ordo-libéralisme, tandis que l'autre fait partie des « modernisateurs » français. Toutefois, aucun d'eux n'envisage l'économie en théoricien. Produites de cultures administratives différentes⁵¹, leurs conceptions économiques ont toutefois en commun de reconnaître les vertus de l'interventionnisme étatique pour réguler le capitalisme.

Né en 1907, Hans von der Groeben a entamé sa carrière au ministère de l'Alimentation après des études de droit et d'économie⁵². Recruté au ministère fédéral de l'Économie par Ludwig Erhard qui le charge de travailler sur le Plan Schuman, représentant du gouvernement allemand dans le comité de coordination du conseil des ministres de la CECA, ses activités apparaissent étroitement liées à la perspective de l'intégration économique européenne. Il est ainsi membre d'*Europa Union*, mouvement pro-européen qui mobilise des personnalités de premier plan. Hans von der Groeben fait également partie de ce milieu intermédiaire entre l'université et la haute fonction publique qui peuple le ministère de l'Économie au temps de Ludwig Erhard. Ancien responsable d'un centre patronal de recherches, ce dernier s'est en effet adjoint les services des principaux représentants de l'ordo-libéralisme : le ministère intègre des universitaires et, en retour se consacre à l'élaboration doctrinale et programmatique⁵³.

Dès 1953-1954, le département d'Hans von der Groeben engage ainsi une réflexion prospective sur les limites de l'expérience de la CECA et les modalités d'une intégration économique générale⁵⁴. Le nouveau marché s'inspirerait des principes qui ont guidé la mise en place de « l'économie sociale de marché » en Allemagne de l'Ouest après guerre, notamment en donnant une place centrale à la politique de la concurrence⁵⁵. Occupant un poste clé au ministère de l'Économie, mais plus porté que Ludwig Erhard à partager les vues fédéralistes en matière d'intégration européenne du secrétaire d'État aux Affaires étrangères Walter Hallstein, Hans von der Groeben se trouve bien placé pour devenir l'un

50. Küsters (H. J.), *Fondements de la Communauté économique européenne*, Luxembourg-Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés européennes-Ed. Labor, 1990, p. 129.

51. Sur la culture ordolibérale du ministère de l'Économie allemand : Löffler (B.), *Soziale Marktwirtschaft und administrative Praxis: das Bundeswirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard*, Stuttgart, Steiner, 2002 ; sur la culture modernisatrice de la planification française : Fourquet (F.), *Les comptes de la puissance*, Paris, Recherches, « Encres », 1980.

52. Elvert (J.), « Hans Von der Groeben: Anmerkungen zur Karriere eines deutschen Europäers der "ersten Stunde" », in König (M.), Grüner (W.), Schulz (M.), dir., *Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung: 1949-2000*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2004.

53. Bilger (E.), *La pensée économique libérale dans l'Allemagne contemporaine*, Paris, LGDJ, 1964, p. 215.

54. Küsters (H. J.), *Fondements...*, op. cit., p. 34 et s.

55. Gerber (D. J.), « Constitutionalizing the Economy: German Neo-liberalism, Competition Law and the "New" Europe », *American Journal of Comparative Law*, 42 (1), 1994.

des instigateurs d'une position de compromis entre les différents camps qui s'affrontent. L'accord intervient en mai 1955⁵⁶ : une union douanière réalisée au niveau des Six ne nuirait pas nécessairement au commerce international, pour peu qu'elle soit irrévocable et que ses bases institutionnelles imposent aux États de se conformer à des règles libérales.

De ce point de vue, la désignation de Pierre Uri au comité intergouvernemental a suscité la méfiance des responsables allemands qui l'associaient étroitement au « dirigisme » des technocrates français⁵⁷. Pourtant, sa trajectoire atypique ne saurait en faire la figure classique du haut fonctionnaire français. Né en 1911 « dans une famille d'agrégés », lui-même normalien et agrégé de philosophie, il enseigne cette discipline lorsque la guerre éclate. Démobilisé, il est révoqué par Vichy en application de sa législation raciste. Il reprend alors des études d'économie et devient l'élève de François Perroux qui s'impose à la Libération comme un économiste d'avant-garde, spécialiste du Plan et de la comptabilité nationale. Pierre Uri collabore étroitement aux travaux qu'il mène à l'Institut de sciences économiques appliquées (ISEA). C'est ensemble qu'ils rédigent *Le revenu national*, que préface un autre ancien élève de Perroux, Robert Marjolin, désormais agrégé d'économie politique et commissaire général adjoint au Plan⁵⁸. Par l'entremise de ce dernier, Pierre Uri devient un proche collaborateur de Jean Monnet, participe aux négociations du Plan Schuman avant de se hisser au poste de directeur de la Division Économie générale de la CECA. Ses idées économiques se nourrissent non seulement de l'influence de ses deux figures tutélaires – François Perroux (avec qui il a rompu) et Jean Monnet – mais aussi de sa double expérience dans l'univers académique et au Plan.

Pierre Uri a été formé auprès de la tendance dominante de la science économique française, celle des « économistes de conception réaliste et sociologique⁵⁹ », qui se définissent par leur rejet du libéralisme traditionnel et du marxisme. Toutefois, à ses yeux, plan et mécanisme des prix apparaissent comme deux outils de pilotage de l'économie nationale visant à accroître durablement la productivité du pays. Le Plan français ne ressemble d'ailleurs guère au Gosplan soviétique. Au sein de l'administration française d'après-guerre, cette institution occupe une position singulière⁶⁰. Situés au sommet de l'État, ses responsables disposent d'un pouvoir suffisamment important pour élaborer des politiques qui échappent à la valse des ministères. Très indépendants, ils se considèrent moins comme des fonctionnaires classiques qu'à la manière d'une avant-garde d'« experts » dont la compétence tient à la fois de celle de l'intellectuel et de l'entrepreneur. *A priori*,

56. Müller-Armack (A.), *Auf dem Weg nach Europa*, op. cit., p.100.

57. « *Die französischen Planokraten* » disait-on au ministère de l'Économie, selon Pierre Uri. Cf. Melchionni (M. G.), Ducci (R.), *Genèse des traités de Rome...*, op. cit., p. 272.

58. Perroux (F.), Uri (P.), *Le Revenu national*, Paris, PUF, 1947.

59. Sur ce courant : Marchal (A.), *La pensée économique en France depuis 1945*, Paris, PUF, 1953.

60. Gaïti (B.), « Les modernisateurs dans l'administration d'après-guerre, l'écriture d'une histoire héroïque », *Revue française d'administration publique*, 102 (2), 2002 ; Dulong (D.), *Moderniser la politique. Aux origines de la V^e République*, Paris, L'Harmattan, 1997.

tout distingue le néo-libéralisme imaginé en Allemagne de la planification à la française. Pourtant, des contemporains n'ont pas manqué d'établir des rapprochements⁶¹. Pour les hommes du Plan, l'intervention de l'État dans l'économie n'est pas une fin en soi. Considérée comme nécessaire pour relever le pays et moderniser ses structures, elle n'est aucunement appelée à se substituer à l'initiative privée que Monnet entend tout au plus soumettre à de strictes règles dans le domaine de la concurrence (il y échoue). Le Plan ne cherche pas à socialiser l'économie, mais plutôt à établir une sorte de voie moyenne, à égale distance du laissez-faire et du dirigisme socialiste, susceptible de maintenir la paix sociale et de conduire à un capitalisme rationalisé⁶². Cette politique économique est également étroitement liée à des objectifs de politique extérieure. En pleine Guerre froide, la réalisation des États-Unis d'Europe apparaît comme le moyen d'ancrer solidement les pays d'Europe de l'Ouest dans le camp occidental et d'enrayer leur déclin économique⁶³.

C'est dans cette perspective qu'il faut lire la *Note sur l'intégration économique générale* que Pierre Uri présente fin juillet 1955 aux experts du comité⁶⁴. Le technocrate y fait clairement reposer la régulation d'un futur marché commun sur le principe de libre concurrence parce qu'il se révèle susceptible de conduire à une « meilleure répartition des activités économiques et à un plus grand progrès de la productivité ». Toutefois, il souligne que son fonctionnement correct supposerait une action commune, d'une part pour « garantir » aux États et aux entreprises que leurs partenaires ne recourront plus à des actions faussant la concurrence, et d'autre part, pour obtenir « la coopération sans réticence des travailleurs aux changements » (par des dispositifs permettant leur réadaptation) et compenser les handicaps de certaines régions (par un programme de développement en commun)⁶⁵. Le cadre d'analyse ne s'écarte ainsi guère des canons néo-libéraux : la puissance publique se doit d'intervenir pour instituer et protéger le libre jeu du marché. Parallèlement, elle orchestre les reclassements nécessaires pour contrebalancer les effets sociaux que le système concurrentiel ne manquera pas d'induire.

Produit d'un ensemble de convictions communes, le Rapport Uri-von der Groeben s'avère décisif. D'abord, parce qu'il fixe une conception générale de l'union douanière entre les Six qui n'est plus remise en cause par la suite et

61. Cros (J.), *Le néo-libéralisme : étude positive et critique*, Paris, Génin, 1951.

62. Son soubassement idéologique apparaît comme une sorte de transfiguration du schème de la troisième voie. Cohen (A.), « Du corporatisme au keynésianisme. Continuités pratiques et ruptures symboliques dans le sillage de François Perroux », *Revue française de science politique*, 56 (4), 2006.

63. Wall (I. M.), « Jean Monnet, les États-Unis et le plan français », *Vingtième siècle*, 30 (1), 1999 ; Lynch (F. M. B.), « Resolving the Paradox of the Monnet Plan: National and International Planning in French Reconstruction », *Economic History Review*, 37 (2), 1984.

64. Uri (P.), *Fragments de politique économique*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1989, p. 204-227.

65. *Ibid.*, p. 209, 211 et 226.

constitue l'armature intellectuelle du traité de Rome. Ensuite parce qu'il établit des objectifs, un calendrier et des procédures pour sa réalisation. La spécificité du modèle d'intégration proposé apparaît distinctement : une union douanière assortie d'« une vaste zone de politique économique commune ». Quant à la mise en œuvre pratique, elle suit trois grandes orientations. La première concerne la suppression de l'ensemble des barrières douanières au cours d'une période de transition (constituée de trois étapes de quatre années). La seconde imagine « une politique de marché commun », c'est-à-dire l'ensemble des règles, procédures et actions communes qui visent au maintien du cadre concurrentiel. La dernière orientation tient au « développement et [à] la pleine utilisation des ressources nouvelles ». La libre circulation des travailleurs et des capitaux serait requise afin de tirer pleinement parti du potentiel du marché commun. Pour « faciliter les changements qu'exige le progrès économique », les auteurs estiment nécessaire de compenser les déséquilibres du marché dans deux domaines : le soutien aux régions sous-développées et la réadaptation des travailleurs. Mais pour le reste, ils font pleinement confiance aux vertus du mécanisme des prix.

Une telle vision heurte frontalement les conceptions et les pratiques de la haute fonction publique française. « C'est d'abord contre l'administration française que la bataille devait être gagnée », rappelle Robert Marjolin⁶⁶. Les élites bureaucratiques accueillent le rapport Spaak avec une vive hostilité, en raison de son libéralisme jugé excessif et des remises en cause de souveraineté qu'il implique. Au Quai d'Orsay, les notes des spécialistes insistent sur les risques encourus par la France. « Un marché commun n'est sans doute pas compatible avec le maintien de l'équilibre économique et social de la France », explique l'un d'entre eux ; il produirait « des bouleversements économiques et sociaux dont on ne peut pas sous-estimer l'importance⁶⁷ ». Claude Gruson, qui dirige le Service des études économiques et financières (SEEF), au ministère des Finances, adopte un ton tout aussi virulent pour dénoncer « le régime entièrement libéral » qui résulterait de l'entrée de la France dans le marché commun, et pour prédire « une épreuve très dure » pour le pays⁶⁸.

L'administration française ne semble pas prête à renoncer au rôle directeur de l'État dans l'économie. De manière significative, le ministre des Finances et des Affaires économiques, Paul Ramadier, reproche au rapport d'aller à l'encontre du modèle français d'« économie collective » associant secteur nationalisé, planification et protectionnisme assumé⁶⁹. La critique paraît d'autant plus

66. Marjolin (R.), *Le Travail d'une vie*, op. cit., p. 283.

67. Note de Francis Gutmann, de la Direction des affaires économiques, « Marché commun », Paris, 21 avril 1956, DDF, 1956, t. 1, p. 636.

68. Cité par Terray (A.), *Des francs-tireurs aux experts. L'organisation de la prévision économique au ministère des Finances 1948-1968*, Paris, CHEFF, 2002, p. 210.

69. Cité par Warlouzet (L.), *Quelle Europe économique pour la France ? La France et le marché commun industriel, 1956-1969*, thèse d'histoire contemporaine, Université Paris IV, 2007, p. 114.

pertinente que, précisément, le projet de marché commun ne prévoit ni planification souple à l'échelle européenne, ni coordination approfondie en matière monétaire, ni politique du plein emploi. Autrement dit, le pouvoir de contrôle sur l'économie que l'État abandonne au niveau national, l'autorité publique ne le reconquiert pas au niveau supranational. D'où la « réserve d'ordre politique » exprimée par le secrétariat d'État aux Affaires économiques, que dirige Jean Masson : « les institutions prévues sont insuffisantes car elles sont à la fois trop fortes puisqu'elles freineront les pouvoirs de réglementation nationale des États et trop faibles car elles ne disposent pas d'un organisme coordinateur pour réaliser la synthèse nécessaire des politiques économiques⁷⁰ ». Dans une note intitulée « Marché commun », Olivier Wormser affirme qu'il conviendrait également d'inverser le raisonnement du rapport, fondé « sur l'idée qu'il faut libérer pour intégrer », puisque dans certains cas il apparaît, au contraire, nécessaire « d'intégrer au préalable pour pouvoir libérer ». Il suggère par exemple d'organiser à l'échelle européenne des ententes de spécialisation entre grandes firmes privées, sous la surveillance des États⁷¹. Voilà qui ne serait sans doute guère du goût des ordo-libéraux allemands.

Un autre motif d'opposition apparaît distinctement. Une partie notable des dirigeants administratifs et politiques estime que la France n'est pas en mesure de soutenir une libéralisation incontrôlée des échanges – et qu'elle n'y a pas nécessairement intérêt. Son industrie manquerait de compétitivité, en raison notamment du niveau important de la protection sociale. Une immersion « brutale » dans la compétition internationale lui serait par conséquent dommageable. D'autant que son insertion dans le marché commun impliquerait une dévaluation de sa monnaie jugée politiquement impensable. Ces appréhensions, qui recourent celles d'une fraction notable du patronat, expliquent les revendications françaises, qu'il s'agisse de la réalisation d'une harmonisation sociale préalable, de la définition d'étapes progressives comportant des clauses de sauvegarde ou d'exemption, de la protection du secteur agricole à l'égard des forces du marché.

La réticence des élites administratives représente un frein réel à l'engagement français dans le marché commun. Début 1956, l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle équipe gouvernementale lève cependant cet obstacle. En son sein, un groupe de personnalités conduit le projet de marché commun à son terme : Guy Mollet, le président du Conseil, Christian Pineau, son ministre des Affaires étrangères, Maurice Faure, le secrétaire d'État aux Affaires étrangères, et enfin Robert Marjolin, désormais professeur d'économie à la Faculté de Nancy, nommé conseiller en charge des affaires européennes auprès de Christian

70. Note « marché commun », Paris le 3 mai 1956, in Bossuat (G.), *Faire l'Europe sans défaire la France*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2005, p. 339.

71. Note « Marché commun », Paris, 3 mai 1956, *DDF*, 1956, t. 1, . p. 703-705.

Pineau⁷². Tous se distinguent par leur engagement européen. À commencer par Guy Mollet dont la trajectoire politique paraît étroitement liée à la promotion de la cause européenne : ancien ministre d'État en charge du Conseil de l'Europe en 1950-1951, puis président de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe en 1954, le secrétaire général de la SFIO a défendu activement l'adhésion à la CED. Il fréquente également les milieux européens et les figures qui l'animent, dont Paul-Henri Spaak avec lequel il s'est lié d'amitié⁷³. Dès 1952, il fait partie des premiers responsables sollicités par Joseph Retinger, le fondateur de la LECE, pour constituer le « groupe de Bilderberg⁷⁴ » : des personnalités influentes, issues des deux côtés de l'Atlantique, voulant faciliter l'entente entre l'Europe et les États-Unis et combattre le communisme⁷⁵. Guy Mollet y croise des diplomates américains (dont Georges Ball, un proche de Jean Monnet), des hommes politiques de premier plan (dont Johan Willem Beyen ou Walter Hallstein), et nombre d'hommes d'affaires intéressés à la libéralisation du commerce (dont certains magnats de l'industrie allemande). Parmi les Français, hormis Antoine Pinay, deux autres membres ou conseillers de l'équipe gouvernementale fréquentent ce cercle : Robert Marjolin et Maurice Faure. Ce dernier adhère avec Guy Mollet au Comité d'action pour les États-Unis d'Europe que Jean Monnet fonde en octobre 1955. Ces investissements croisés montrent combien la mobilisation en faveur de l'intégration européenne s'imbrique dans les enjeux géopolitiques de Guerre froide.

Ce sont donc des « modernisateurs », associés à Monnet, qui accèdent aux responsabilités en France. Ils font du marché commun un outil de rationalisation à grande échelle. « L'objectif essentiel, explique Robert Marjolin dans un rapport rédigé à l'adresse de Christian Pineau, est de faire de la France un État moderne à un niveau de vie élevé, c'est-à-dire à productivité élevée⁷⁶. » D'où le second objectif, celui « d'ouvrir largement nos fenêtres sur le monde ». Une libéralisation des échanges permettrait de « rétablir sur le marché français un certain degré de concurrence internationale qui incitera les producteurs nationaux à l'effort ». Et c'est pourquoi la France devrait s'intégrer dans un ensemble plus vaste, où « elle retrouvera sous l'aiguillon de la concurrence le dynamisme en matière de développement industriel dont elle fait preuve à différentes époques de son histoire⁷⁷ ».

72. À ce noyau des principaux décideurs, il convient d'associer également : Émile Noël, Jacques Donnedieu de Vabres, Jean-François Deniau, Alexandre Verret. Sur ce « groupe européen modernisateur », cf. Warloutzet (L.), *Quelle Europe économique pour la France ?...*, *op. cit.*, p. 88 et s.

73. Lafon (F.), *Guy Mollet*, Paris, Fayard, 2006, p. 493.

74. Aubourg (V.), « Guy Mollet et le groupe de Bilderberg », *Histoire(s) socialiste(s)*, 1, 1999, p. 15.

75. Aubourg (V.), « Le groupe de Bilderberg et l'intégration européenne, une influence complexe », in Dumoulin (M.), dir., *Réseaux économiques et construction européenne*, Bruxelles, Peter Lang, 2004.

76. Marjolin (R.), « Le Programme économique français », *Revue Banque et Bourse*, 125, 1955, p. 69.

77. *Ibid.*, p. 73.

Le marché commun européen permettrait le maintien de l'influence française, le renforcement du camp occidental face à la menace communiste et l'ouverture de nouveaux débouchés. Fort de cette conviction, le chef du gouvernement et son ministre décident, dès le mois de mai 1956, d'accepter le rapport Spaak comme base des négociations. Dans une situation de crise coloniale et de tensions géopolitiques, le choix du marché commun peut apparaître comme un compromis inévitable. Un projet de memorandum rédigé par des hauts fonctionnaires hostiles se trouve ainsi écarté au profit d'une position plus conciliante⁷⁸. Alors que René Massigli est évincé du poste de secrétaire général du Quai d'Orsay et Olivier Wormser écarté des négociations, Maurice Faure en prend la tête. Elles s'ouvrent à Val Duchesse à l'été 1956 et durent jusqu'en mars 1957. La stratégie du pouvoir politique emprunte plusieurs directions : la discrétion tout d'abord, car on imagine l'opinion publique et l'assemblée hostiles – Christian Pineau décrit la mise en avant du projet Euratom comme un « écran de fumée » destiné à masquer les discussions en cours relatives au marché commun⁷⁹ ; le *lobbying* ensuite, auprès des milieux industriels et agricoles, pour les convaincre de son bien-fondé – c'est la tâche de Marjolin, qui supervise les questions économiques ; enfin, l'obtention de concessions qui puissent rendre le traité acceptable aux uns et aux autres. Et là, si l'on en croit Jean Monnet, c'est à Maurice Faure que l'on doit les plus belles réussites⁸⁰.

Le Traité adopté le 25 mars 1957 reprend en effet très largement les idées exprimées par le Rapport Spaak, qui lui-même condense les vues d'une majorité d'acteurs de la mouvance libérale européenne. Le texte baptismal prévoit l'instauration progressive d'un marché commun, protégé par des institutions et ancré dans une zone plus vaste de libre-échange. Son article 110 précise ainsi qu'« en établissant une union douanière entre eux, les États membres entendent contribuer, conformément à l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et à la réduction des barrières douanières ». Parallèlement, le principe concurrentiel figure en bonne place : « l'élimination des obstacles existants appelle une action concertée, précise le préambule, en vue de garantir la stabilité dans l'expansion, l'équilibre dans les échanges et la loyauté dans la concurrence ». Très concrètement, « l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun » (article 3) est rendu possible par une série d'articles cernant le périmètre d'action de la Commission : l'interdiction des ententes entre entreprises (article 85), la surveillance des potentiels abus de position dominante (article 86), l'encadrement très strict des aides d'État (articles 90, 92 à 94).

78. « Projet de document de travail sur l'établissement d'un marché commun présenté par la délégation française », mai 1956, AN F60/3112.

79. Pineau (C.), Rimbaud (C.), *Le grand pari. L'aventure du traité de Rome*, Paris, Fayard, 1991, p.196.

80. Lettre de Jean Monnet à Walter Lippmann, 6 février 1960, Walter Lippmann Papers, Manuscripts and Archives, Yale University Library, Box n°90, Folder n°1525.

Conclusion

Parmi les disciplines consacrées à la construction de l'Europe, l'« économie européenne » n'a pas acquis une légitimité comparable à celle du droit communautaire. Sans doute faut-il y voir un effet de la dissociation, peut-être plus marquée en économie qu'ailleurs, entre une discipline-instrument de connaissance et une discipline-instrument de pouvoir. Les objets que se donne la science économique ne coïncident pas nécessairement avec ceux auxquels s'affrontent les praticiens de l'économie. L'Europe des économistes peut se voir appliquer nombre d'outils d'analyse (en tant que zone monétaire, espace de libre-échange ou encore institution productrice de normes contraignantes pour les acteurs) sans que cela ne conduise systématiquement à la constitution d'un corps de savoirs théoriques propres. En revanche, des économistes et leurs croyances ont largement modelé le cadre communautaire. Non seulement, en se mobilisant pour qu'advienne le marché commun, mais aussi en produisant les catégories à partir desquelles la science économique analyse sa mise en place. Scénaristes, acteurs et critiques tendent ainsi souvent à se confondre⁸¹.

On peut donc être tenté de voir dans la naissance de la Communauté économique européenne un cas exemplaire de performativité des discours économiques qui font advenir les réalités qu'ils décrivent en les énonçant⁸². Mais de la même manière que les discours économiques sont socialement et historiquement situés, un marché ne peut fonctionner dès lors que des rapports de forces politiques et sociaux s'y opposent. Le principal succès du point de vue néo-libéral (lui-même, un compromis entre diverses visions du monde) a été de trouver à s'institutionnaliser grâce au traité de Rome. Il bénéficie d'une part, de l'existence d'un groupe, uni par-delà les frontières sur la base d'une proximité idéologique, et d'autre part, du fait que ses promoteurs accèdent au contrôle des instruments de commandement politique et économique. À cela s'ajoute le contexte géopolitique : dans une conjoncture de tensions internationales, l'union économique de l'Europe de l'Ouest s'impose comme une priorité stratégique.

Mais si le traité confère aux idées néo-libérales la pérennité qui fait bien souvent défaut aux gouvernements, elles buttent sur la relative autonomie des acteurs économiques et des États. C'est manifeste dans le domaine de la politique de la concurrence que l'on sait capitale aux yeux des ordo-libéraux. Premier commissaire en charge du domaine, Hans von der Groeben échoue quand il tente de traduire dans la réalité économique les potentialités libérales du Traité.

81. Le cas français est de ce point de vue exemplaire. Parmi les auteurs du numéro spécial de la *Revue d'économie politique* consacré en 1958 au « marché commun et ses problèmes », on note, entre autres, la présence de Maurice Allais, Pierre Uri, Jacques Rueff et Daniel Villey. De même, c'est à la demande de Robert Marjolin que Jean-François Deniau rédige son fameux *Que sais-je ?* consacré au Marché commun (Cf. Warlouzet (L.), *Quelle Europe économique pour la France ?...*, *op. cit.*, p. 102-103).

82. Callon (M.), « What does it mean to say that Economics is performative? » in MacKenzie (D.), Muniesa (F.), Siu (L.), eds., *Do Economists Make Markets ?*, Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2007, p. 315.

Le Règlement 17/62 pose ainsi que les ententes entre entreprises sont interdites par principe et qu'une notification préalable à la Commission s'impose. Très rapidement, la DG IV ne peut faire face au nombre de notifications reçues (36 000 en 1962), à croire qu'elle est victime d'une action concertée⁸³. Parallèlement, les États se refusent à lui « donner les moyens administratifs et légaux nécessaires pour mener sa tâche de contrôle des cartels et monopoles⁸⁴ » parce qu'ils entendent défendre leurs industries nationales et bâtir de grands groupes aptes à affronter la concurrence mondiale. Il faut attendre les années 1980 pour voir la perspective d'un marché réellement unifié se dessiner et les États progressivement privés de leurs attributions économiques⁸⁵.

Tant que le principe de la supériorité du droit international sur le droit interne n'est pas respecté en pratique, la mise en œuvre du programme politique inscrit dans le traité de Rome a pu se heurter à la prépondérance des rapports de forces politiques et sociaux nationaux. On mesure ainsi l'étroite interdépendance entre ordre économique et ordre juridique et, plus largement, comment la position hiérarchique accordée au plan national ou international est susceptible d'influer sur les politiques publiques. Dans ce domaine, l'adoption du traité de Rome marque néanmoins un tournant. Elle a justifié des mesures de libéralisation partielle dès le début des années 1960 et posé les jalons pour des transformations futures de grande ampleur. L'intégration européenne a en effet pour corollaire un moindre contrôle des États sur leurs économies nationales. Dans un marché commun, la politique économique se doit de privilégier l'équilibre de la balance des paiements, la lutte contre l'inflation et la stabilité des taux de change. Autrement dit, avec l'avènement de la Communauté économique européenne, c'est le principe même de la planification à moyen et à long terme qui se trouve sapé dans ses fondements⁸⁶. Voilà déjà une première victoire pour les tenants du marché libre.

François DENORD est chargé de recherche au CNRS, membre du Centre de sociologie européenne (Université Paris 1, EHESS). Ses travaux portent principalement sur le néolibéralisme et la construction européenne analysés dans une perspective socio-historique. Il a notamment publié *Néo-libéralisme version française*, Paris, Demopolis, 2007.

denord@msh-paris.fr

Antoine SCHWARTZ est doctorant en science politique, membre du Groupe d'Analyse Politique (Université Paris Ouest-Nanterre). Ses recherches concernent l'histoire du libéralisme au XIX^e siècle ainsi que l'intégration européenne. Il est l'auteur, avec François Denord, de *L'Europe sociale n'aura pas lieu*, Paris, Raisons d'agir, 2009.

antoine_schwartz@yahoo.fr

83. Warlouzet (L.), « Europe de la concurrence et politique industrielle communautaire. La naissance d'une opposition au sein de la CEE dans les années 1960 », *Histoire, économie, société*, 1, 2008, p. 53.

84. Ramirez Pérez (S.), « La Politique européenne de la concurrence et l'industrie : l'exemple des accords sur la distribution automobile (1972-1985) », *Histoire, économie, société*, 1, 2008, p. 65.

85. On se permet de renvoyer à Denord (F.) et Schwartz (A.), *L'Europe sociale n'aura pas lieu*, Paris, Liberaisons d'Agir, 2009.

86. Manganot (M.), *Une Europe improbable. Les hauts fonctionnaires français dans la construction européenne, 1948-1992*, Thèse de droit public, Université Strasbourg III, 2000, p. 240-296.