



HAL
open science

Pourquoi l'Europe a-t-elle besoin d'une généalogie ?

Céline Spector

► **To cite this version:**

Céline Spector. Pourquoi l'Europe a-t-elle besoin d'une généalogie ?. Noésis, 2018, n°30-31, p. 357-373. hal-02479823

HAL Id: hal-02479823

<https://hal.sorbonne-universite.fr/hal-02479823>

Submitted on 14 Feb 2020

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.

« Pourquoi l'Europe a-t-elle besoin d'une généalogie ? »

Céline Spector¹

Université Paris-Sorbonne, SND

Résumé : cette contribution entend appliquer aux institutions européennes la méthode généalogique élaborée par Rousseau dans le *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*. Elle entend retracer dans ses grandes lignes l'histoire d'un détournement des institutions qui peut s'interpréter en termes de *corruption* ou d'*usurpation*. La nécessité de concevoir la génération des institutions, leur « esprit », prend sens dans cette perspective – non pour évoquer une théorie du complot en vertu de laquelle certains politiques alliés aux économistes néolibéraux auraient « mis la main » sur une institution noble pour la tourner exclusivement à leur profit, mais pour montrer la variété des forces d'emblée à l'œuvre dans l'histoire, et les contingences ou les effets de structure qui ont dévié les intentions fondatrices. Car il ne faut pas simplifier la causalité historique : les institutions n'ont pas d'emblée été conçues dans un esprit néolibéral, qui n'aurait fait que s'accroître dans les années 1980-1990 avec la dérégulation économique imposée à l'échelle mondiale. Il convient donc de distinguer, dans le projet européen et l'évolution des institutions, ce qui relève des intentions initiales et ce qui ressort des événements qui les ont altérées en profondeur dans les grandes scissions de la construction européenne.

Abstract: This contribution applies to the European institutions the genealogical method elaborated by Rousseau in the *Discourse on the origin and the foundations of inequality among men*. I will outline the history of a misappropriation of institutions that can be interpreted in terms of corruption or usurpation. The spirit of European institutions has to be delineated, not to mention a conspiracy theory by which certain politicians allied with neo-liberal economists would have seized a noble institution to turn it exclusively for their profit, but to highlight the variety of forces at work in history, and the contingencies or structural effects that have deviated Europe from its foundations. Historical causation must not be simplified: institutions were not conceived from the start in a neoliberal spirit, which would only have intensified in the 1980s and 1990s with the global economic deregulation. It is therefore necessary to distinguish in the European project and the evolution of its institutions what belongs to the initial intentions and what emerges from the events which have altered them in depth in the great scissions of the European construction.

Céline Spector est Professeure à l'UFR de Philosophie de l'Université Paris-Sorbonne. Ses travaux portent sur la philosophie française du XVIII^e siècle et sur la philosophie politique contemporaine. Derniers ouvrages parus : *Rousseau. Les paradoxes de l'autonomie démocratique* (Michalon, « Le bien commun », 2015) ; *Eloges de l'injustice. La philosophie face à la déraison*, Paris, Seuil, « L'ordre philosophique », 2016 ; *Rousseau et la critique de*

¹ *Noésis*, 30-31, automne 2017-Printemps 2018, p. 209-2019.

l'économie politique, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 2017. Elle a co-édité avec Antoine Lilti, *Penser l'Europe au XVIII^e siècle : commerce, civilisation, empire* (Oxford, 2014).

Mots-Clés : Europe, Communauté européenne, Union européenne, Fédéralisme, Généalogie.
Key-words : Europe, European Community, European Union, Federalism, Genealogy.

Dans un article de 1995, J. Habermas se demandait, en réponse à Dieter Grimm, si l'Europe avait besoin d'une Constitution (« Does Europe need a Constitution ? »)². La question soulevée par cette contribution est différente : pourquoi l'Europe a-t-elle besoin d'une généalogie ? Car la question de l'ordre politique européen ne peut être une question purement normative, détachée de l'histoire.

La question est double. En premier lieu, *l'idée d'Europe* a besoin d'une généalogie, quoique cette généalogie ne soit pas sans risque. Les généalogistes cherchent souvent dans l'histoire les éléments qui confortent leur préférence, soit pour une Europe héritière de l'Antiquité classique, soit pour un continent aux racines chrétiennes, soit pour une société laïque et démocratique supposée fidèle à l'héritage des Lumières. Il s'agit alors de découvrir la matrice de l'identité européenne : ainsi certains ont-ils identifié l'Europe, à la suite de Husserl, au continent de l'esprit uni par une vocation théorique commune, mélange d'humanisme grec, de juridisme romain et d'universalisme chrétien. Dans le sillage de Denis de Rougemont, de nombreux historiens ont également tenté de faire droit aux différents affluents de la « conscience européenne »³. Les Lumières, à cet égard, jouent un rôle crucial : chez certains europhiles, la quête des fondements culturels de l'Union est référée à l'Europe des Philosophes attachée à la sécularisation, au pluralisme, à la tolérance, au progrès des sciences et des arts, aux combats pour la justice et la liberté. Telle serait l'Europe de Voltaire et de Montesquieu, fournissant une source d'inspiration pour ressusciter une adhésion moins désincarnée au projet

² Jürgen Habermas, « Remarks on Dieter Grimm's "Does Europe need a Constitution ?" », *European Law Journal*, 1995, n° 3. Nous remercions Mathilde Unger et Philippe Crignon pour leur relecture vigilante de cet article.

³ Lucien Febvre, *L'Europe. Genèse d'une civilisation*, Cours professé au Collège de France en 1944-1945, Paris, Perrin, 1999 ; Jean-Baptiste Duroselle, *L'Idée d'Europe dans l'histoire*, Paris, Denoël, 1965 ; Denis Hay, *Europe, The Emergence of an Idea*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1957 ; Federico Chabod, *Storia dell'idea d'Europa*, Bari, Laterza, 1971 ; Anthony Pagden, « Deconstructing Europe », *History of European Ideas*, 18/3, 1994, p. 329-346 ; Patrice Rolland, *L'Unité politique de l'Europe. Histoire d'une idée*, Bruxelles, Bruylant, 2006 ; Bertrand Vuyenne, *Histoire de l'idée européenne*, Paris, Payot, 1964 ; Derek Heater, *The Idea of European Unity*, New York, St. Martin's Press, 1992 ; Jean-Frédéric Schaub, *L'Europe a-t-elle une histoire?*, Paris, Albin Michel, 2008 ; *Histoire de la conscience européenne*, A. Arjakovsky (dir.), Paris, Salvator, 2016 ; John Greville A. Pocock, "Some Europes in Their History", dans *The Idea of Europe. From Antiquity to the European Union*, A. Pagden (dir.), Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 55-71.

européen. A l'inverse, certains eurosceptiques alimentent leur critique d'une union politique sans union culturelle en puisant dans les œuvres de Montesquieu, Rousseau ou Kant (c'est le cas de Pierre Manent⁴). Enfin, philosophes et historiens ont voulu s'interroger, après J. G. A. Pocock, sur la formation de l'Europe comme instance politique *et* culturelle⁵. Avec Antoine Lilti, nous avons pris part à cette controverse dans *Penser l'Europe au XVIII^e siècle. Commerce, civilisation, empire*⁶.

Toutefois, ce n'est pas ce projet qui nous retiendra ici. Nous souhaiterions donner une autre dimension à la question posée, en évoquant la généalogie de l'Union européenne depuis la deuxième guerre mondiale. Certes, il paraît dangereux de produire un récit toujours soupçonné d'être mythique ou téléologique⁷. Les grands récits s'épuisent et leur force de légitimation s'étiole, à mesure que la paix perpétuelle ne nous semble plus être une fin suffisante pour justifier les contraintes de l'association, ou que le « doux commerce » ne paraît plus le meilleur moyen d'atténuer la violence entre les nations⁸. Le risque est donc de reconstruire une légende afin de tenter de briser l'élan des forces centrifuges qui aspirent à la dissolution de l'Union. Mais le projet généalogique n'est pas inéluctablement menacé par un tel écueil.

1. Généalogie et histoire

La généalogie ne se résout pas dans l'histoire, ou plutôt elle sélectionne dans l'histoire ce qui peut être pertinent pour une réflexion sur la forme du « corps politique européen ». Sans renoncer à l'usage foucauldien du concept, dans le sillage de Nietzsche⁹, nous souhaiterions donc prolonger la généalogie proposée par Rousseau dans le *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*. Car sa question, me semble-t-il, est encore la nôtre : la question est de savoir comment un projet dont les fins étaient prétendument favorables à la paix et à la liberté a pu devenir potentiellement liberticide. C'est l'histoire d'un détournement des institutions qui peut s'interpréter en termes de *corruption* ou d'*usurpation*. La nécessité de concevoir la génération des institutions, leur « esprit », prend sens dans cette perspective – non pour évoquer une théorie du complot en vertu de laquelle certains politiques alliés aux économistes néolibéraux auraient « mis la main » sur une institution noble pour la tourner exclusivement à leur profit, mais pour montrer la variété des forces d'emblée à l'œuvre dans l'histoire, et les contingences ou les effets de structure qui ont dévié les intentions fondatrices. Car il ne faut pas simplifier la causalité historique : les institutions n'ont pas d'emblée été

⁴ Pierre Manent, *Cours familier de philosophie politique*, Paris, Gallimard, 2001, p. 299.

⁵ Voir *Facing Each Other. The World's Perception of Europe and Europe's Perception of the World*, Anthony Pagden (dir.), Ashgate, 2000 ; Anthony Pagden, « Vous autres Européens – or Inventing Europe », *Acta Philosophica*, 14/2, 1993, p. 141-158.

⁶ *Penser l'Europe au XVIII^e siècle. Commerce, Civilisation, Empire*, A. Lilti et C. Spector (dir.), Oxford, Oxford University Studies in the Enlightenment, 2014 (voir en particulier l'article de Sophia Rosenfeld, « L'Europe des cosmopolites : quand le XVIII^e siècle rencontre le XXI^e »).

⁷ Voir Antonin Cohen, « Le "père de l'Europe". La construction sociale d'un récit des origines », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007/1, n° 166-167, p. 14-29 ; Christine Cadot, « L'Union européenne et l'évidence des commencements », *Incidences*, n°10, automne 2014, p. 205-233.

⁸ Sur le « doux commerce », voir Albert O. Hirschman, *Les Passions et les Intérêts*, Paris, PUF, 1980 (rééd. 2014).

⁹ Michel Foucault, « Nietzsche, la généalogie, l'histoire », in *Hommage à Jean Hyppolite*, Paris, PUF, 1971, p. 145-172 (*Dits et Ecrits*, tome II, texte n°84).

conçues dans un esprit néolibéral, qui n'aurait fait que s'accroître dans les années 1980-1990 avec la dérégulation économique imposée à l'échelle mondiale. Même si elle correspond à l'achèvement du marché intérieur par l'Acte unique, la période « Delors » de la Commission a été la plus fructueuse en matière de redistribution de ressources entre les Etats membres. Il convient donc de distinguer, dans le projet européen et l'évolution des institutions, ce qui relève des intentions initiales et ce qui ressort des événements qui les ont altérées en profondeur dans les grandes scissions de la construction européenne.

Comment le projet européen s'est-il détourné de son but, à l'issue de plusieurs altérations et bifurcations qui requièrent une interprétation ? Y a-t-il eu « usurpation » dans l'histoire des institutions européennes, ou seulement évolution graduelle et insensible, en l'absence de « plan concerté », qui sous l'influence de contingences extérieures, a conduit un noble projet en vue de la paix et de la liberté à une forme de faillite démocratique, menaçant également dans certaines nations les « acquis sociaux » ? La généalogie est ici associée à l'idée selon laquelle les institutions sont appropriées, sous l'effet d'idées et de doctrines, par des passions politiques et des forces sociales¹⁰. Sans « écarter tous les faits », et sans s'en remettre au seul récit héroïque des « grands hommes », elle propose une interprétation de l'histoire qui sélectionne les instances pertinentes à l'origine des évolutions institutionnelles. Comme l'a montré l'historiographie récente fondée sur l'exploitation des archives de l'Union, les oppositions d'acteurs doivent être réinsérées dans une double tension, entre des intérêts nationaux composites d'une part et entre appareils étatiques nationaux et communautaires d'autre part¹¹.

Proposer une généalogie de l'Europe revient à se demander quel genre de *sujet politique* est produit au cours de son histoire, à l'occasion de la rencontre entre des intentions, des structures et des événements plus ou moins contingents. La généalogie prend d'abord le *telos* des Pères fondateurs comme l'étalon critique à l'aune duquel relire les évolutions et les coups de force qui ont scandé l'intégration européenne. Mais cet étalon originel ne peut être entendu comme un « absolu ». Aussi ne peut-on espérer que la généalogie livre par elle-même une théorie de la légitimité politique. Indépendamment d'elle, les deux idéaux par rapport auxquels le projet européen peut être conçu comme une « usurpation » sont d'une part le fédéralisme, de l'autre l'Europe démocratique – sans que l'on puisse aisément les superposer¹². Il s'agira ici de concevoir une double légitimité immanente aux institutions européennes (*démocratie et droits*

¹⁰ Nous ne reprendrons pas la classification usuelle en sciences politiques, qui distingue l'explication du changement social par l'approche *utilitariste* (centrée sur les intérêts), l'approche *institutionnaliste* (centrée sur la dynamique institutionnelle) et l'approche *constructiviste* (centrée sur les idées) car nous souhaitons combiner les trois.

¹¹ Voir Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press, 1998 ; Laurent Warlouzet, « Dépasser la crise de l'histoire de l'intégration européenne », *Politique européenne*, n° 44, 2014/2, p. 98-122.

¹² L'orientation marchande de l'UE n'est pas le corollaire exact du rendez-vous manqué avec le fédéralisme (et donc avec la règle majoritaire), d'autant que l'Acte unique, qui achève le marché intérieur, correspond aussi au passage à la règle majoritaire dans les domaines qui concernent le marché. Je remercie Mathilde Unger pour cette remarque précieuse.

de l'homme¹³) – ce qui permet d'observer à la fois ses améliorations et ses éventuels égarements.

Dans cette généalogie, nous souhaiterions donc nous inspirer de la méthode rousseauiste pour démystifier une certaine vision chrétienne¹⁴, mais aussi kantienne¹⁵ et enfin néo-foucaldienne¹⁶, de la vie des institutions européennes. Cette généalogie de l'Europe ne puisera pas à ses racines judéo-chrétiennes ni à sa proto-fondation cosmopolitique kantienne ; mais elle ne prétendra pas non plus restituer une origine exclusivement néolibérale de l'Union européenne. Elle entend plutôt reconstituer, comme Rousseau dans le second *Discours*, comment les institutions ont fait l'objet d'une évolution sous le double signe de l'adaptation au milieu (au « climat » géopolitique, politique, technique et économique) et de l'intervention ponctuelle de volontés fortes qui en ont réorienté le cours – jusqu'à apparenter parfois la « gouvernance » de l'Union à une « cage de fer », selon l'expression récente de Yanis Varoufakis.

2. La double fondation de l'Union européenne

On sait que le projet initial à l'origine de la Communauté européenne associait planisme à la française et ordo-libéralisme allemand. D'un côté, le modèle promu par Monnet et Schumann qui souhaitaient contourner le parlementarisme jugé inefficace ; de l'autre, celui d'Eucken et Ehrard, qui prétendaient promouvoir l'ordolibéralisme contre le totalitarisme. Beaucoup d'auteurs, aujourd'hui, négligent la première influence au profit de la seconde et font de l'ordo-libéralisme le dogme des Pères fondateurs de l'Union – ce qui expliquerait que la « concurrence libre et non faussée » ainsi que la stabilité monétaire ou budgétaire soient devenues l'alpha et l'oméga du credo européen. En mettant au premier plan l'économie sociale de marché, qui refuse le dogme libéral du *laissez-faire*, et en affirmant la nécessité de créer une *société de marché*, les ordo-libéraux allemands auraient d'emblée donné le ton à la construction européenne. Dans son testament intellectuel de 1952, les *Fondements de la politique économique*, Eucken évoque ainsi le primat de la politique monétaire et la nécessité de la soustraire aux pressions politiques et populaires¹⁷. Une bonne constitution monétaire doit éviter l'inflation, et, de même que l'ordre concurrentiel, fonctionner de manière aussi automatique que possible, faute de quoi la faiblesse envers les groupes d'intérêt et l'opinion publique feraient dévier les responsables monétaires de leur objectif sacré de stabilité. La volonté de maintenir l'équilibre budgétaire ou l'insistance sur l'indépendance de la Banque Centrale Européenne, accordée au pacte de stabilité, ne seraient donc que l'issue nécessaire du

¹³ J. Habermas, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, trad. R. Rochlitz et Ch. Bouchindhomme, Paris, Gallimard, 1997. Faute de place, je m'en tiendrai cependant aux communautés et à l'Union. Un travail analogue doit bien sûr être opéré pour les autres instances fondées sur les droits de l'homme (Conseil de l'Europe, Cour européenne de Justice etc.).

¹⁴ Joseph H. Weiler, *L'Europe chrétienne ? Une excursion*, Paris, Cerf, 2007.

¹⁵ Jean-Marc Ferry, *Europe. La voie kantienne. Essai sur l'identité postnationale*, Paris, Cerf, 2005.

¹⁶ Voir Michel Foucault, *Sécurité, Territoire, Population*, Paris, Gallimard, 2004, Leçon du 22 mars 1978 ; *Naissance de la Biopolitique*, Paris, Gallimard-Seuil, 2004, leçon du 24 janvier 1979.

¹⁷ Walter Eucken et Karl Paul Hensel dir., *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Mohr/Siebeck, Tübingen, 1952.

processus. En un mot, la généalogie de l'Union devrait faire droit à une idéologie dominante portée par quelques hommes : Ludwig Erhard, alors ministre de l'Économie nommé par les autorités d'occupation en Allemagne, et Alfred Müller-Armack, qui allait forger l'expression célèbre d'« économie sociale de marché » et négocier le traité de Rome, avant de devenir en 1958 secrétaire d'État chargé des affaires européennes. Certes, on reconnaît parfois l'importance des planistes français dans le processus initial, mais en affirmant que leur point de vue fut très vite éclipsé¹⁸. Cette éclipse serait due à la victoire idéologique de l'École de Fribourg : en s'inspirant de Wilhelm Röpke et Alexander Rüstow, critiques des nostalgiques du libéralisme à l'ancienne de Von Mises ou Hayek, les ordo-libéraux auraient façonné à leur guise le projet européen. Depuis sept décennies, les légistes de l'Europe s'emploieraient à réorganiser les sociétés européennes à partir d'un fondement dogmatique unique, grâce à une administration exclusivement dédiée à ce projet (instaurer la concurrence libre et non faussée)¹⁹.

Or même si ce récit contient une part de vérité, il serait préjudiciable de s'en tenir à cette genèse linéaire, comme si d'autres inspirations n'avaient pas été à l'origine de la première phase de construction des Communautés européennes. Sans évoquer ici tous les méandres de cette histoire²⁰, il importe notamment de rappeler qu'un juriste français aujourd'hui oublié, Paul Reuter, a joué un rôle décisif dans l'élaboration de la CECA et du Traité de Rome²¹. Après avoir rencontré Jean Monnet qui sollicita son avis sur un projet embryonnaire, P. Reuter s'impliqua dans la conception du Plan Schuman et en théorisa les aspects juridiques. Il publia des études extensives des institutions communautaires et enseigna le nouveau droit des organisations européennes à l'Institut d'études politiques de Paris et à l'Académie de la Haye, où il enseigna « Le Plan Schuman ». C'est P. Reuter qui conçut le principal organe de la future Communauté, à savoir la « Haute Autorité » indépendante des politiques, inspirée du Commissariat au plan français.

Il n'est donc pas inutile de revenir aux écrits de Paul Reuter pour mieux comprendre l'esprit des premières institutions européennes conçues par Monnet et Schuman. Car ce qui marque les écrits de cet ancien cadre de l'école d'Uriage est la croyance dans la possibilité d'une compétence « technique » prémunie des vicissitudes du politique et le recours à un gouvernement des experts (le Conseil des ministres et l'Assemblée commune représentative n'étant que des formes transitoires et non essentielles). Convaincu comme Schuman que l'Europe en tant que communauté politique pouvait naître, « par la force des choses » de la superposition de différents « pools » de production entre États-membres (en vertu de la méthode

¹⁸ François Denord et Antoine Schwartz, *L'Europe sociale n'aura pas lieu*, Paris, Liber, « Raisons d'Agir », 2009 ; Josef Drexler, « La constitution économique européenne. L'actualité du modèle ordolibéral », *Revue internationale de droit économique*, n°4, 2011 ; Frédéric Farah, « L'ordolibéralisme allemand : comment il a inspiré – et corsète encore – la construction européenne », *L'arène nue*, mardi 25 août 2015 ; Michel Dévoluy, « L'ordolibéralisme et la construction européenne », *Revue Internationale et Stratégique*, 2016/3, n°103.

¹⁹ Certains vont jusqu'à affirmer l'importance de Hayek (Wolfgang Streeck, *Du temps acheté. La crise sans cesse ajournée du capitalisme démocratique*, Paris, Gallimard, 2014).

²⁰ Voir Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press, 1958. Cet article devra se contenter de sources françaises – l'histoire comparée étant indispensable pour mener à bien le projet généalogique.

²¹ Antonin Cohen, « Le plan Schuman de Paul Reuter. Entre communauté nationale et fédération européenne », *Revue française de science politique*, 48^e année, n°5, 1998, p. 645-663.

dite « fonctionnelle »²²), P. Reuter était donc ouvert à la possibilité de concevoir une organisation susceptible d'évoluer en structure fédérale²³. A ses yeux, le but des Communautés européennes n'était pas seulement économique mais aussi politique, voué à garantir la paix mondiale en assurant sur de nouvelles bases les relations franco-allemandes d'abord autour de l'industrie lourde, en éliminant les points de friction les plus redoutables, puis par extension autour de nombreux autres objets : « l'unification des marchés » devait constituer le fer de lance d'une intégration toujours plus étroite²⁴. C'est en effet ce qui se produisit avec le Traité de Rome créant la Communauté économique européenne, qui associait un préambule plus politique à un traité relatif au marché intérieur.

P. Reuter était profondément convaincu que les compétences techniques étaient vouées à se substituer aux politiques, toujours tributaires de leur opinion publique. A cet égard, il est vrai que la fondation des Communautés européennes fut d'emblée technocratique : l'Europe devait être le lieu de prédilection du déploiement d'une nouvelle « politique sans politique ». Associée à la recherche d'une « troisième voie » entre capitalisme et communisme, cette philosophie des institutions européennes devait faire la part belle aux juristes, auxquels incombait d'esquisser la voie d'un fédéralisme politique organisant rationnellement les forces économiques. Dans cette optique, la CECA puis la CEE furent perçues comme des formes émergentes de fédération²⁵. Au demeurant, le pacte fondateur prévoyait d'ores et déjà, à brève échéance, un « bond » de l'unanimité à la majorité pour les décisions courantes. Certes, les premiers écrits de P. Reuter reconnaissent que la Haute Autorité et le Traité de 1951 ne créent pas comme tels le fédéralisme ; mais ils affirment que les décisions de la Haute Autorité et les arrêts de la Cour de justice nouvellement créée ont autorité sur tout le territoire des Communautés, ce qui suppose non seulement la création d'un droit supranational, mais un véritable transfert de souveraineté²⁶. A ceux qui accusaient la Haute autorité de contrevenir à l'esprit démocratique ou de promouvoir la technocratie, P. Reuter répondait par la responsabilité de la Haute Autorité devant l'Assemblée (au rôle alors très réduit) et surtout par le contrôle de la Cour de Justice conçue comme une « Cour suprême fédérale » établissant une forme de « gouvernement des juges » - la formule est très audacieuse à l'époque. Ce projet d'ordre institutionnel fut soutenu par les Allemands mais refusé en bloc par les Britanniques, et il rencontra une forte réticence de la part des représentants du Benelux, qui redoutaient une forme de dictature sur l'industrie mais finirent par se résoudre au principe d'une prise de décision supranationale.

Il importe ainsi de rappeler cette tendance « fédéraliste » et « techniciste » pour comprendre l'esprit originel des institutions européennes, jusqu'au Traité de Rome du moins.

²² Paul Reuter, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Préface de R. Schuman, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1953, p. 27.

²³ *Ibid.*, p. 29.

²⁴ *Ibid.*, p. 32. Sur les contestations de ce projet supranational, voir Mauve Carbonell, *Des hommes à l'origine de l'Europe*, Aix-en-Provence, Publications de l'Université de Provence, 2008.

²⁵ Paul Reuter, *Le Fédéralisme*, Paris, PUF, 1956. Voir Olivier Beaud, *Théorie de la fédération*, Paris, PUF, 2009 (nous ne reviendrons pas ici sur la différence entre fédération et confédération).

²⁶ Paul Reuter, « La conception du pouvoir politique dans le Plan Schuman », *Revue française de science politique*, 1^e année, n°3, 1951, p. 256-276.

Pour Robert Marjolin, économiste français qui joua lui aussi un rôle décisif en présidant à la répartition des fonds du plan Marshall au sein de l'OECE après 1948, cette doctrine s'enracine dans une foi d'origine socialiste²⁷. Chez d'autres, le personnalisme a joué un rôle dans la défense fervente du fédéralisme qui devait mettre fin aux maux de l'individualisme et du nationalisme : le mouvement « Ordre Nouveau » créé en 1930, puis l'Union Européenne des Fédéralistes créée en décembre 1946, défendirent ainsi une vision non centralisée et anti-parlementaire des institutions européennes, en particulier lors du Congrès de la Haye en 1948²⁸.

3. *L'évolution des institutions*

Une fois restitué en partie cet esprit des origines, il faut cerner l'introduction d'événements qui ont altéré le cours de l'histoire et dévié la trajectoire de l'esprit impulsé par les « Pères fondateurs ». Comment le Conseil européen, non prévu dans le projet initial, a-t-il acquis un rôle prééminent ? Comment le politique, qui devait fonctionnellement résulter de l'intégration économique, est-il devenu le pur instrument du marché intérieur ? Comment est-on parvenu à une situation où les Etats peuvent désormais être assignés en position de « mauvais élèves » n'ayant pas répondu aux contraintes de diminution de la dette publique ou d'amélioration de la concurrence, comme en témoigne la lecture instructive des « Recommandations » de la Commission à chaque Etat-membre ?

Sans doute faut-il distinguer deux phases : la première jusqu'à 1974, la seconde depuis la relance des années 1980-1990, la création de l'euro et du marché unique. Concernant la première phase, la généalogie de l'ordre politique européen et de sa métamorphose au regard des événements et des circonstances a fait l'objet d'un récit magistral : celui de Luuk Van Middelaar, dans *Le Passage à l'Europe. Histoire d'un commencement*. Retraçant l'histoire de ceux qui font l'Europe politique (politiques, diplomates, commissaires, parlementaires, fonctionnaires et juges) et distinguant trois types d'acteurs (Etats, citoyens, bureaux), l'auteur revendique la méthode de l'archéologue qui découvre à l'œuvre, sous le langage juridique des traités, des forces sociales et politiques concurrentes. Se revendiquant de Machiavel et de Montesquieu, Van Middelaar accorde à l'histoire une importance décisive en refusant de mettre entre parenthèses « l'historicité intrinsèque de la politique »²⁹.

Or la généalogie esquissée par Van Middelaar restitue ces ruptures qui permirent le passage d'un ordre juridique à un corps politique européen. Elle restitue ce que l'on pourrait nommer le moment classique de l'usurpation décrit par Rousseau : l'usurpation du législatif par l'exécutif (national), soit l'émergence et la montée en puissance du Conseil européen. De fait, le Conseil des ministres de la CEE n'était pas inscrit dans les projets initiaux (le plan Monnet-

²⁷ Voir Robert Marjolin, *Le Travail d'une vie, Mémoires (1911-1986)*, Paris, Robert Laffont, 1986. Marjolin recruta notamment Kojève à l'OECE.

²⁸ Bertrand Vayssière, « Alexandre Marc : les idées personnalistes au service de l'Europe », dans *Inventer l'Europe. Histoire nouvelle des groupes d'influence et des acteurs de l'unité européenne*, G. Bossuat (dir.), Bruxelles, Peter Lang, 2003, p. 383-401.

²⁹ Luuk Van Middelaar, *Le Passage à l'Europe. Histoire d'un commencement*, trad. D. Cunin et O. Vanwersch-Cot, Paris, Gallimard, 2012, p. 35.

Schumann-Reuter-Spaak). Réuni par Monnet à partir de septembre 1952, il réunissait au départ six ministres des Affaires étrangères dans une ambiance de « club », qui décida très vite de rédiger un statut de la « Communauté politique européenne ». D'autres événements le conduisirent peu à peu à s'octroyer des compétences croissantes, jusqu'à devenir « l'organe de concertation préféré des membres de ce cercle européen »³⁰.

A la suite de cette première création imprévue, plusieurs événements décisifs suivirent l'échec de la Communauté Européenne de Défense en 1954 : en premier lieu, le Traité de Rome substitua une plus anodine « Commission » à la « Haute Autorité » de Reuter. Ce moment marqua un premier infléchissement de l'esprit des Pères fondateurs, en déplaçant le rapport de forces institutionnel en direction du Conseil des ministres, doté d'un véritable pouvoir de décision – même si le monopole de l'initiative législative était laissé à la Commission. La montée en puissance du Conseil des ministres rencontrait le souhait des « petits Etats », qui acceptèrent volontiers le contournement du droit de veto et l'adoption du principe majoritaire afin de produire une législation adaptée au marché commun, si bien que le Conseil des ministres finit par se réunir mensuellement, au moment même où un « cercle d'ambassadeurs » des Six réuni chaque semaine prenait son essor afin de désamorcer les conflits. Selon Van Middelaar, « Le corps politique européen naissant apparut ainsi plus viable qu'il ne l'aurait été dans l'air fédéral raréfié qu'envisageait à l'origine Jean Monnet »³¹.

Le choix d'un nouveau mécanisme institutionnel conduisit encore à infléchir les rapports entre les pouvoirs. Une décision de la Cour de Luxembourg en 1964 (l'arrêt Costa³²) ainsi que l'accord politique du 29 janvier 1966 scellèrent le modèle institutionnel du corps politique européen : le premier événement fut la décision de la CJUE stipulant, par une forme de « putsch »³³, le primat des règles européennes sur le droit interne, créant par là même un « nouvel ordre juridique » européen. Par la suite, la Cour de Justice n'eut de cesse d'étendre son domaine de juridiction grâce à une définition extensive de la libre circulation des personnes, des capitaux, des services et des marchandises, contestant les législations nationales ayant pour effet d'entraver la réalisation du Marché commun, bien au-delà des domaines de compétence initialement prévus. Le second événement fut le Compromis de Luxembourg, obtenu en 1966 à la suite de la politique de la « chaise vide » de la France, qui menaça de résilier le pacte fondateur. Le général de Gaulle et son ministre Maurice Couve de Murville s'opposèrent alors à deux réformes institutionnelles majeures : la première concernait les modalités de vote au sein du Conseil des ministres, censées passer en vertu du Traité de Rome, le 1^{er} janvier, du principe d'unanimité à celui de la majorité qualifiée. La seconde portait sur le renforcement des

³⁰ *Ibid.*, p. 85. Il convient de distinguer le Conseil européen et le Conseil de l'Union (c'est-à-dire des ministres) ; il n'est pas évident d'associer le dernier à l'exécutif, même si le problème de légitimité reste le même.

³¹ *Ibid.*, p. 89.

³² La Cour déclara qu'« à la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la CEE a institué un ordre juridique propre intégré au système juridique des États membres [...] et qui s'impose à leur juridiction. En instituant une Communauté de durée illimitée, dotée d'institutions propres, de la personnalité, de la capacité juridique, d'une capacité de représentation internationale et plus particulièrement de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attributions des États à la Communauté, ceux-ci ont limité leurs droits souverains et ont créé ainsi un corps de droit applicable à leurs ressortissants et à eux-mêmes ».

³³ *Ibid.*, p. 98.

compétences budgétaires du Parlement européen et de la Commission européenne dans le contexte du financement de la Politique agricole commune. Croyant son heure de gloire arrivée, le Président de la Commission, le juriste Walter Hallstein, tenta alors de justifier le rôle prééminent de la Commission apparenté à un véritable « pouvoir exécutif ». Mais le Général de Gaulle, désireux de désamorcer toute tentation fédérale, s'ingénia à réduire à néant les nouvelles prétentions de la Commission et du Parlement. Conforme aux souhaits de la France, le « Compromis de Luxembourg » permit ainsi de contenir les aspects supranationaux de l'intégration en réorientant la construction européenne dans un sens intergouvernemental : les Etats-membres s'appuyèrent sur le Compromis de Luxembourg pour faire de l'unanimité la procédure normale de délibération, ce qui revint à accorder à chacun un droit de veto³⁴. Par le Compromis de Luxembourg, les parties reconnaissaient que lorsque l'intérêt vital d'un État était menacé, il ne devait pas être mis en minorité. A posteriori, de Gaulle considéra que l'« aréopage technocratique, apatride et irresponsable » de la Commission avait tenté une véritable « usurpation » du pouvoir³⁵.

Mais une autre « usurpation » était encore à venir, avec la création du Conseil européen. Le troisième événement marquant eut ainsi lieu lors du sommet de décembre 1974, lorsque Valéry Giscard d'Estaing « réussit à conférer une forme déterminée et une certaine régularité à la table des dirigeants », ce qui s'apparentait de nouveau à un véritable « putsch politique »³⁶. De fait, les « Sommets » précédemment organisés n'avaient pas le même sens : ils s'apparentaient à une forme de diplomatie traditionnelle, dans le sillage du Congrès de Vienne. Or désormais, les chefs de l'exécutif des Etats-membres allaient prendre une importance croissante dans le fonctionnement des institutions en se réunissant de manière régulière, trois fois par an, ce qui conduisit en dix ans le Conseil européen à devenir l'organisme de décision le plus important, appelé à résoudre les luttes sur le budget, à envisager les nouveaux chantiers de l'Union ou l'entrée de nouveaux Etats-membres. Associée en contrepoids à la montée en puissance de la Commission sous la Présidence Delors (1985-1995), cette évolution « exécutive » peut correspondre au schème rousseauiste de l'usurpation, si elle ne s'accompagne pas de garanties démocratiques³⁷.

Bien sûr, d'autres formes d'usurpation pourraient être évoquées, faisant jouer non la dynamique interne des institutions, mais la situation géopolitique et les influences extérieures. Rien ne serait plus faux que de concevoir l'évolution endogène du système politique européen sans lien avec l'évolution des rapports entre les deux « blocs » constitués au lendemain de la seconde guerre mondiale, puis avec la transformation induite par la Chute du Mur de Berlin. Il est notamment reconnu que les institutions européennes devinrent rapidement un enjeu de pouvoir majeur où les Etats-Unis intervinrent en coulisse. L'importance de l'influence

³⁴ Voir Pierre Werner, *Itinéraires luxembourgeois et européens. Evolutions et Souvenirs: 1945-1985*, 2 tomes, Éditions Saint-Paul, Luxembourg, 1992, tome 2, p. 73-80.

³⁵ Cité par Luuk Van Middlehaar, *Le Passage à l'Europe*, op. cit., p. 107.

³⁶ *Ibid.*, p. 53-54.

³⁷ Pour une contestation de cette lecture en termes d'usurpation, voir cependant Andrew Moravcsik, « The Myth of Europe's "Democratic Deficit" », *Intereconomics: Journal of European Public Policy*, Nov.-Dec. 2008, p. 331-340.

américaine fut décisive à travers la répartition des fonds du plan Marshall. Des documents déclassifiés attestent que la communauté du renseignement des États-Unis a tenté, dès les années 1950, de favoriser l'unification de l'Europe en finançant notamment le Mouvement fédéraliste européen. Un memorandum daté du 26 juillet 1950 et signé par le Général William J. Donovan, chef du Bureau américain des services stratégiques en temps de guerre (OSS), l'ancêtre de la CIA, donne des instructions pour une campagne visant à promouvoir un véritable parlement européen.

Néanmoins, on perçoit l'importance d'une généalogie qui ne se contente pas de révéler un « complot de la CIA » mais rend également manifestes les ruptures internes à l'évolution des institutions, comme le passage de l'unanimité à la majorité, inhérent à tout corps politique, ainsi que les résistances à ce principe majoritaire. Sous l'impulsion de François Mitterrand et de Jacques Delors qui rompirent avec la doctrine gaullienne, la tendance mise en place par le Compromis de Luxembourg fut en effet partiellement corrigée : le 1er juillet 1987, l'Acte unique étendit le champ des décisions à prendre à la majorité qualifiée et exclut l'usage du droit de veto pour ce qui concerne le fonctionnement du marché intérieur. Même si la recherche du consensus continua à prévaloir, la possibilité pour un Etat d'être mis en minorité au Conseil altéra en profondeur la nature de la construction européenne. Par le passage de l'unanimité à la majorité, qui constitue un véritable « bond » dans l'intégration, les Etats-membres – désormais en beaucoup plus grand nombre – consentirent à faire partie d'un « corps politique » européen.

4. La seconde phase de l'intégration

Les années 1980-1990 marquent une rupture évidente, puisqu'après une longue période de « crises », la « relance » de la construction européenne s'opère désormais sous les auspices de la création de l'euro et du marché unique. Or comme le montre Nicolas Jabko, s'il est vrai que ces deux phénomènes ont été en partie inspirés par le néolibéralisme économique, la construction européenne ne se résout pas dans une application de cette idéologie³⁸. Il convient de remettre en question le poncif français, à la fois essentialiste et fataliste, d'une Union « néolibérale » : l'unification européenne ne se déroule pas selon un scénario fixé à l'avance de libéralisation à outrance, pas plus qu'elle n'est naturellement appelée à servir de rempart contre la mondialisation.

Sans doute faut-il donc prendre la mesure d'une inflexion récente, qui n'était en rien inscrite dans les gènes de la construction européenne : depuis la crise de 2008 notamment, l'importance prise par la « gouvernance » conjointe de la BCE et de la Commission au pouvoir restauré, associée à la jurisprudence de la CJUE, a entraîné une forme de « dé-démocratisation »³⁹ ; elle a accentué le privilège accordé à des institutions « indépendantes » et à une prise de décision judiciaire ou technocratique, déprise de la délibération publique et libérée de la conflictualité politique. Alors que l'Etat national reste soumis aux luttes sociales

³⁸ Nicolas Jabko, *L'Europe par le marché*, trad. M.-P. Jouannaud, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

³⁹ Le terme est employé dans un autre contexte par Etienne Balibar, dans le sillage de Wendy Brown (*Europe, crise et fin ?*, Paris, Le Bord de l'eau, 2016).

et aux affrontements politiques, le gouvernement des techniciens, des experts et des juges siégeant à Bruxelles ou à Luxembourg se trouve de fait éloigné des arènes démocratiques⁴⁰. Loin que le Parlement, donné comme grand « vainqueur » du Traité de Lisbonne, l'emporte réellement, il est alors réduit au rôle de témoin des actions d'instances non élues, les sites de « gouvernance économique » notamment mis en place entre 2011 et 2013, qui détournent le fonctionnement des institutions démocratiques⁴¹. Dans un contexte de fusion des élites économiques, financières, juridiques et administratives, ces instances « indépendantes » ou « apolitiques » peuvent ainsi imposer de nouvelles règles du jeu contraignantes – comme le Traité sur la stabilité, la croissance et la gouvernance de 2012, qui conduisit à dicter la discipline de l'austérité aux peuples d'Europe du Sud comme la Grèce.

Dès lors, la question de la servitude volontaire posée dans le second *Discours* se pose : la généalogie révèle-t-elle une usurpation, un coup de force de ceux qui, par leur rhétorique ingénieuse, parvinrent à obtenir le consentement des Etats à une autorité politique prétendument indépendante et réellement contraignante ? Faut-il en conclure que les peuples manipulés (quoique de plus en plus sceptiques) « coururent au-devant de leurs fers croyant assurer leur liberté »⁴² ? Doit-on considérer au contraire que le premier pouvoir institué était légitime, et que seule une longue série d'usurpations conduisit à le rendre « arbitraire » ?

Rousseau ne nous est plus ici d'aucun secours, car la situation intérieure et extérieure de l'Europe a connu depuis le XVIII^e siècle un bouleversement profond. Aussi conviendrait-il de poursuivre la généalogie de l'Europe en s'attachant à identifier les événements et les scissions fines de l'histoire qui permettraient de déceler ce qui demeure négociable ou réversible.

*

Sans préjuger des résultats d'une telle enquête, on peut d'ores et déjà concevoir les usages de cette généalogie : en premier lieu, « démêler » la part des apports extérieurs, ce qui relève de l'adaptation aux circonstances, de ce qui relève de « coups de force » de certains groupes politiques ou sociaux, voire d'acteurs individuels. Pourquoi la Direction de la concurrence est-elle devenue prioritaire, jusqu'à dicter les choix économiques et mêmes politiques de l'UE ? Comment les institutions pilotées depuis l'hégémonie allemande ou la Troïka ont-elles pu dicter une politique insensée aux Etats subissant une crise sans précédent, comme la Grèce, ou monnayer une absence de sanction pour déficit contre des réformes structurelles du marché du travail, en France par exemple ? Notre hypothèse est qu'il ne s'agit pas d'une nécessité inscrite dans l'origine et « l'esprit des institutions » mais d'une déviation plus ou moins contingente.

⁴⁰ Pierre Dardot et Christian Laval, *Ce cauchemar qui n'en finit pas*, Paris, La Découverte, 2016, p. 134.

⁴¹ Antoine Vauchez, *Démocratiser l'Europe*, Paris, Seuil, 2014, p. 22.

⁴² Rousseau, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, dans *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, t. III, 1964, p. 177.

En second lieu, la généalogie permet de reconstituer l'action des forces sociales et politiques derrière le discours bureaucratique et l'empire du droit. Elle doit prendre appui sur la sociologie des élites européennes, en particulier celles de la BCE⁴³. Enfin, elle doit restituer les grandes doctrines et les idéologies qui ont justifié et impulsé les mouvements des institutions : ainsi la croyance quasi-messianique dans le *spill-over* et le *trickle down*. Dans cet esprit, il convient également de prendre la mesure des autres idéologies qui ont pu appeler de leurs vœux la création d'un marché intérieur et d'une fédération européenne, sur le modèle populaire et révolutionnaire des Etats-Unis d'Europe, autrefois soutenu par Trotsky notamment⁴⁴.

Si l'Europe a besoin d'une généalogie, c'est en dernière instance pour démystifier un « grand-récit » qui risque de n'être qu'une imposture. Même si cette dimension importe au plus haut point, il serait abusif de réduire l'histoire de la construction européenne à une « ruse de la raison » néolibérale : l'Europe n'est pas seulement le produit de « *market-makers* » mettant au point une machine à fabriquer des normes qui fonctionne de manière autonome à coups de directives, de règlements et d'arrêtés⁴⁵. S'il faut mesurer le triomphe d'une idéologie privilégiant la concurrence économique sur la coopération sociale et politique, il serait réducteur d'en faire le seul moteur du projet européen – comme en témoigne la perspective du Brexit, dont les effets « néolibéraux » seront bien plus redoutables. Le mouvement de l'histoire conjugue intentions des acteurs et effets non intentionnels, interférences institutionnelles et adaptation aux reconfigurations des rapports entre grandes puissances. Il faut donc refuser les généalogies mythiques qui projettent la fin dans l'origine, soit pour justifier l'état de fait, soit pour le dénoncer en proposant une forme raffinée de la théorie du complot. Comme le souligne Antoine Vauchez, le modèle politique européen peut servir de point de ralliement à une grande diversité de projets et d'idéologies : « Bien qu'opposées sur plusieurs points, ces diverses doctrines (ordo-libéralisme, haute fonction publique modernisatrice à la française, *new public management*, monétarisme, etc.) ont, au fil du temps, offert de nouvelles raisons d'être à un puissant mouvement de centralisation des pouvoirs (judiciaires, administratifs et monétaires) entre les mains de la Cour, de la Commission et de la BCE »⁴⁶.

Mais cette démystification demeure insuffisante si l'on ne propose pas un usage positif de la généalogie : si l'on sait quand l'histoire a « dévié », il n'est pas impossible d'agir par des contre-forces, surtout si l'on perçoit que certaines ont déjà été mises en œuvre, dans le sens de l'Europe sociale et démocratique notamment (lors du « Moment Delors » de la Commission⁴⁷). Sans volontarisme naïf, on peut alors espérer infléchir le cours de l'histoire. Il n'est pas exclu

⁴³ Voir *Le Champ de l'Eurocratie, Une sociologie politique du personnel de l'UE*, D. Georgakakis (dir.), Paris, Economica, 2012.

⁴⁴ A ses yeux, « seule la coopération économique la plus étroite entre peuples d'Europe permettra d'éviter à notre continent la décadence économique et la soumission au puissant capitalisme américain ». Trotsky est lucide sur la place singulière du Royaume Uni dans cette entreprise (« Les conditions sont-elles mûres pour le mot d'ordre des "Etats-Unis d'Europe" ? », *Pravda*, 30 juin 1923).

⁴⁵ Voir P. Dardot et C. Laval, *Ce cauchemar qui n'en finit pas*, op. cit., p. 120.

⁴⁶ Antoine Vauchez, *Démocratiser l'Europe*, op. cit., p. 50.

⁴⁷ Voir Claude Didry et Arnaud Mias, *Le Moment Delors. Les syndicats au cœur de l'Europe sociale*, Bruxelles, Peter Lang, 2005.

de discerner ce qui est irrémédiablement corrompu et ce qui peut encore être réformé : « revenir aux principes » des institutions, comme le suggéraient Rousseau ou Montesquieu après Machiavel, non par de « grands coups d'autorité », mais par une analyse précise des marges de manœuvre des peuples et des législateurs.