

# L'Europe concurrentielle, ou la haine de l'Etat

Frédéric Lordon

Comment interpréter l'incapacité des partisans du « oui » au traité constitutionnel – et tout spécialement ceux de « gauche » – à prendre une vue, non pas étroitement juridique et formelle, mais proprement politique du traité constitutionnel européen ? Faut-il invoquer les refus un peu butés de la cécité volontaire ou bien les effets d'une perte de contact définitive d'avec les réalités sociales ? Car le moindre des paradoxes de ce débat référendaire n'est pas qu'on pourrait accorder aux défenseurs du traité bon nombre de leurs arguments préférés, et pour autant conserver les meilleures raisons du monde de voter « non » ! La constitution n'offrirait que des avancées par rapport au traité de Nice sans contrepartie d'aucune régression ? Peut-être. Les jours pairs le « oui » nous invite à célébrer l'avancée prodigieuse d'une constitution européenne qui se faisait attendre ; les jours impairs, il certifie qu'il ne s'agit que d'un simple traité parfaitement amendable et sans autre importance ? C'est comme il voudra. Le fonctionnement des pouvoirs publics européens gagnerait en qualité démocratique ? Faisons comme si. La Partie III tant décriée n'apporterait aucun élément nouveau et ne ferait que compiler les textes antérieurs ? C'est exact. La politique de la concurrence dont on s'alarme tant était déjà couchée dans le traité de Rome de 1957 ? Vrai encore. Le camp du « non » serait « hétéroclite » et celui du « oui » un « arc-en ciel » – ditait Jean-Pierre Raffarin qui poétise comme on manie la truelle ? On serait presque disposé à accorder cette ânerie également tant la thèse de l'harmonie météorologique PS-UMP pourrait finir par rincer ses promoteurs mêmes.

## Remettre le texte dans son contexte

Ce qui échappe visiblement aux partisans du « oui », c'est que le scrutin référendaire n'invite pas seulement à se prononcer sur un texte nu et isolé, sans histoire ni mémoire, mais qu'il offre également l'occasion légitime de livrer un jugement *politique* sur deux décennies de construction européenne, et ceci non pas tant par rancœur passéiste ou aigreur d'arrière-garde, mais parce que, à l'écart des solennelles déclarations d'intention qui n'engagent à rien, ce passé est sans doute l'indication la plus fiable d'un avenir probable. Deux décennies d'expérience – si l'on prend pour référence la « relance » de l'Europe au cours du sommet de Fontainebleau en 1984 – offrent sans doute le recul nécessaire pour juger du caractère d'un projet politique, de ses orientations persistantes et de ses idées fixes. Or, et les opposants ne s'y sont pas trompés, le *credo* de la construction européenne, son vrai trésor, son cœur battant, c'est le « grand marché ». On connaît le regret célèbre de Jean Monnet qui, le cours du temps pût-il être remonté, aurait choisi de lancer l'Europe « par la culture » et non « par l'économie ». Malheureusement ce qui est fait est fait, et cet aveu devrait suffire à indiquer comment l'Europe a réellement été engendrée. Le « oui » peut bien multiplier les extraits lénifiants du traité pour faire oublier la politique de la concurrence : au regard du passé, de son poids, de ses cristallisations institutionnelles et de ses tendances invétérées, les déclarations en faveur de l'Europe sociale et du souci de l'environnement ne sont pas davantage que de l'encre sur du papier.

Il y a donc une façon de regarder les traités dont on est bien certain qu'elle n'en livrera jamais aucune intelligence. A l'image de la lecture enfantine, ânonnant des mots séparés dont la signification d'ensemble lui échappe, l'effrayante carence intellectuelle de la lecture juridique décontextualisée et dépolitisée du traité tient tout entière dans son désir de prendre

pour argent comptant des articles à la générosité sans suite, tenus pour équivalents en force à d'autres qui ont derrière eux un demi-siècle de pratique institutionnelle. L'ignorance spontanée ou délibérée des significations politiques véritables, à plus forte raison quand le traité ne fait que récapituler les traités antérieurs, rend indigente la lecture formelle, détachée de l'histoire, de ses pratiques et de ses effets réels, bref de tout ce par quoi lesdits « traités antérieurs » sont devenus une *politique*. Cet oubli volontaire du passé et du présent rend en particulier incapable de comprendre, faute de penser seulement à le poser comme problème, le mystère spécifique du traité de Rome dont les défenseurs du « oui » se bornent à répéter qu'il n'y a rien à en craindre puisqu'il est dans le paysage depuis un demi-siècle !

## **De Rome I à Rome II : de l'âge d'or de l'intervention de l'Etat au triomphe de la pensée ordo-libérale de la Commission européenne**

Il y a pourtant matière à s'interroger à propos du traité de Rome, ce texte ancien à la destinée improbable, et d'abord pour comprendre comment, objectivement aussi libéral, il a pu être écrit au cœur d'une époque aussi keynésienne<sup>1</sup>. Il faudrait sans doute évoquer l'association de rencontre entre un pragmatisme de hauts fonctionnaires avant tout préoccupés de réduire concrètement quelques barrières douanières et d'une pensée doctrinale libérale autrement armée, principalement sous influence allemande. Sans doute aidé par le grand syndrome post-traumatique d'après-guerre, porté à imaginer toute concentration excessive de pouvoir en l'Etat comme un germe potentiellement totalitaire, la doctrine dite « ordo-libérale » allemande s'assimile au libéralisme classique anglo-américain pour voir dans la concurrence généralisée le plus sain principe d'organisation économique. Toutefois l'ordo-libéralisme se distingue du libéralisme pur et dur en considérant que le marché, loin de se former et de se reproduire spontanément, est en permanence à surveiller et à recréer par une tutelle publique éclairée. La part « ordo » de ce libéralisme ne veut donc pas le dépérissement complet de la puissance publique. Elle souhaite son maintien fonctionnel, pourvu que l'action publique soit exclusivement dévouée à la défense de la concurrence, sans cesse menacée par la distorsion des ententes ou la formation de positions dominantes. Le marché ne survit donc dans sa pureté bénéfique que sous la surveillance d'un régulateur bienveillant, mais, de fait, nécessairement hors-marché. Et c'est là une nuance suffisante pour que les fonctionnaires bruxellois de la Direction Générale « Concurrence » (dite DG « Comp »), héritiers historiques de la pensée ordo-libérale devenue européenne, soient portés à se considérer comme des gens tout à fait modérés, bien différents en tout cas des idéologues libéraux extrêmes – ceux qui pensent non seulement que le marché est magnifique mais également qu'il n'a vraiment besoin de personne.

Ces réflexions théoriques peuvent sembler très éloignées du débat en cours sur le TCE. Ce n'est pourtant pas le cas, car les origines du libéralisme européen d'aujourd'hui, formé au cœur d'une époque (les années 1950) qui voyait avec raison l'Etat comme indispensable régulateur de l'anarchie marchande, en disent long également sur le lent processus historique de prise de pouvoir concrète d'un texte juridique longtemps resté lettre morte. Les textes européens ont en effet mis du temps à s'imposer. , Jusqu'à la fin des années 1970 encore, le directeur du Trésor pouvait se contenter de mettre à la poubelle sans autre forme d'examen une lettre d'observation de la Commission émettant des objections de non-conformité au traité à propos d'un dossier d'aides d'Etat... Mystère d'une norme juridique réputée supérieure – celle d'un traité européen – demeurée non seulement inopérante mais ouvertement bafouée pendant presque quarante ans. A l'encontre donc des partisans du « oui » qui, renvoyant sans cesse au traité de 1957 pour persuader que le droit européen de la concurrence est aussi inoffensif aujourd'hui qu'il l'était naguère, il faut donc rappeler comment le « petit chose » est devenu une implacable machine libérale.

---

<sup>1</sup> Voir à ce titre le texte de Liêm Hoang-Ngoc.

L'âge d'or de la Direction Générale Compétitivité ne viendra progressivement qu'à partir des années 1980. La contingence historique a sa part dans cette montée en puissance du pouvoir européen. Les années 1980 sont celles au cours desquelles, par exemple, se pose le problème de la restructuration de la sidérurgie. Cette question étant immédiatement pensée comme une opération à coordonner au niveau européen (n'oublions pas que la CECA traitait de problèmes similaires depuis 1954), le droit européen encadrant les aides d'Etat va par conséquent trouver une de ses toutes premières opportunités de se faire valoir. Mais il faut surtout y voir l'effet de la relance européenne de 1984, amorce du grand mouvement d'abandons, consentis ou forcés, des prérogatives de la souveraineté nationale, qui voit les gouvernements envisager de se soumettre un peu plus sérieusement à la norme juridique européenne. Une étude approfondie de la haute fonction publique française montrerait sans doute l'emprise croissante de l'Europe sur les politiques nationales de concurrence, notamment en matière d'aides d'Etat. Au mépris initial des élites françaises pour les institutions bruxelloises succéderont dès le début des années 1990 les premières réactions de panique aux rappels à l'ordre de la Commission. Mais en quelques années, en particulier à l'occasion du sauvetage du Crédit Lyonnais, les élites administratives françaises sont définitivement domestiquées et aussi obéissantes qu'un gros animal de cirque : non seulement l'idée d'une obligation de conformité avec le droit européen est intégrée comme une seconde nature, mais on va même au-devant des exigences de la Commission en lui présentant des dossiers qui proposent d'eux-mêmes de larges amputations de l'entreprise «aidée». Car nos chers hauts fonctionnaires ont désormais intégré le fait que, sans ces mutilations volontaires, le plan de restructuration proposé par l'Etat français ne passera pas la validation européenne. Pour la DG « Comp », les années 1990 sont bien celles de la *conquista* et de la vengeance des humiliations passées. Persuadés d'être le fer de lance de la construction européenne, fiers de leur réputation de « méchants » qu'ils assimilent à la rigueur d'une destinée historique, les fonctionnaires de la DG « Comp » ont parfaitement conscience que la dynamique est de leur côté et que leurs homologues nationaux ont désormais le dessous. Le fait a rejoint le droit, et force revient comme il se doit à la loi, la seule, la loi européenne, celle de la concurrence non distordue, qui s'imposera aux Etats dont toute action est désormais en puissance une distorsion.

Portée par le mouvement de l'histoire, la DG « Comp », envahit tous les espaces, capte tous les pouvoirs qu'on lui laisse prendre, puisque comme tous les mouvements de projection de puissance et d'affirmation de soi, celui-ci ne s'arrêtera qu'en rencontrant une force opposée – or en face il n'y a rien. Le dossier Crédit Lyonnais qui l'occupe à partir de 1994 est une aventure exaltante pour la DG Comp. Ceux qui ont gardé la mémoire de cette affaire particulièrement haute en couleurs se souviennent sans doute de ce jour de 1998 où, sous prétexte de rétablir le rapport de force en sa faveur, Karel Van Miert, commissaire à la concurrence de l'époque, n'hésita pas à évoquer publiquement l'hypothèse d'une mise en faillite du Crédit Lyonnais si l'Etat français ne pliait pas enfin, et ceci visiblement sans la moindre notion de ce que peut être une panique bancaire, comme s'il s'était agi d'une chaîne d'électroménager ou d'une entreprise de conserves.

Exemplaire à bien des égards, l'affaire Crédit Lyonnais l'est sans doute le plus par la force avec laquelle elle a signifié qu'il n'est pas un territoire de la puissance publique nationale, fut-il jadis réputé inviolable – et dieu sait si le secteur bancaire le fut –, que le droit européen de la concurrence n'ait vocation à régir. Aussi faut-il être d'un aveuglement total pour ne pas voir le sens que prend maintenant la construction européenne. Il faut également souffrir d'une surdité profonde pour ne pas entendre le message que, désormais dominatrice, la Commission répète sans avoir à élever le ton : « il n'est pas une activité économique qui n'échappera à la loi de la concurrence libre, et à terme pas une activité humaine puisque toute activité humaine est susceptible de faire l'objet de rapports économiques ». Les services publics, la santé, la culture n'auront droit au mieux qu'à des statuts d'exemption temporaire.

Telle est bien l'allure que prend la construction étendue du droit de la concurrence, noyau dur historique du projet européen auquel s'agglomère progressivement toute une série de satellites. Et ce aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union, comme l'atteste la teneur des mandats de négociation du commissaire européen au commerce extérieur à l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce), dans le cadre de l'AMI (Accord Multilatéral sur l'Investissement) ou de l'AGCS (Accord Général sur le Commerce des Services)<sup>2</sup>.

## La haine de l'Etat

Moteur historique de la construction européenne, bras armé de la Commission, l'ensemble « grand marché »-concurrence a désormais acquis une puissance et une dynamique institutionnelles qui lui permettent de façonner l'Union selon son vœu. Voilà la vérité politique élémentaire que les partisans du oui ne veulent pas voir. Il est vrai que cette vérité-là n'est pas bien agréable à regarder, spécialement pour cette « gauche » qui vote oui et a du mal, en dépit de tous ses efforts de normalisation idéologique, à oublier complètement qu'elle a historiquement partie liée avec l'Etat. Or à n'en pas douter, c'est l'Etat qui est visé. C'est à l'encontre de l'Etat – et de lui seul – qu'émane du droit européen de la concurrence un sentiment de détestation sans merci et un projet de déni radical. La prohibition générale des aides d'Etat aux entreprises telle qu'elle est mentionnée dans le traité constitutionnel (article III-167) mais telle qu'elle s'adosse également à une montagne de textes émis par la Commission, offre peut-être l'un des exemples les plus spectaculaires du refus intransigeant de reconnaître à l'Etat la possibilité même d'intervenir dans l'économie selon une logique qui lui soit propre. Aider une entreprise, qu'elle soit en difficulté – avec des emplois à sauver –, ou bien qu'elle présente un caractère industriel stratégique n'est pas admissible puisque cela « menace » de « fausser la concurrence ».

On pourrait d'abord s'étonner de cet hommage involontaire que la vertu libérale rend au vice étatique. Si l'intervention de la puissance publique est ainsi capable pour ceux qui « favoriser certaines entreprises ou certaines productions » (article III-167), c'est peut-être que l'action d'Etat n'est pas nécessairement aussi inefficace que ne le supposent ordinairement les libéraux. Se pourrait-il même qu'à l'encontre des oppositions idéologiques les plus grossières – inefficacité de l'Etat vs. efficacité du marché – les combinaisons de capitaux publics et privés s'avèrent parfois plus performantes que les autres ? *Et finalement de deux choses l'une : ou bien l'Etat est cette aberration économique ambulante et l'on voit mal comment son aide pourrait se montrer capable de distordre la concurrence ; ou bien elle est productrice d'avantages stratégiques et dans ce cas l'aberration n'est-elle pas de renoncer à les saisir ?*

Mais l'aide d'Etat que le droit européen de la concurrence déteste par-dessus tout est celle qui va aux entreprises en difficulté, offense à la morale du marché qui commande que les inefficaces disparaissent conformément aux saines lois de l'évolution économique. C'est peut-être en cette occasion que le déni trouve son expression la plus radicale puisque ce qui est contesté à l'Etat est précisément la possibilité d'intervenir selon une logique étrangère à celle du marché. Ce refus de principe s'exprime notamment dans les « Lignes directrices communautaires » par lesquelles la Commission rappelle régulièrement ses propres orientations et qui, en l'espèce, répètent depuis plus d'une décennie avec une grande constance le principe dit de « l'investisseur privé » : l'aide d'Etat n'est admissible que si « dans les mêmes circonstances un investisseur privé rationnel dans une économie de marché »<sup>3</sup> aurait pris une semblable décision d'apport financier. L'Etat est toléré... mais à condition qu'il abdique d'être l'Etat, et qu'il se comporte comme un « agent privé rationnel en

<sup>2</sup> Lire Raoul-Marc Jennar, *Europe ; la trahison des élites*, Fayard, 2004.

<sup>3</sup> « Lignes directrices communautaires pour les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté », *Journal Officiel des Communautés Européennes*, n° C 368, 23 décembre 1994, p. 14.

économie de marché» ! Mais la Commission se souvient-elle que, dans l'ordre de la régulation macroéconomique, l'Etat est celui qui, dépensant quand les autres agents ont renoncé à le faire, est précisément l'entité hors-marché sans laquelle aucune action contre la récession n'est possible ? Est-elle consciente que les institutions soustraites à la « rationalité privée » sont les seules à pouvoir enrayer les emballements et les krachs, c'est-à-dire les situations dans lesquelles tous les « investisseurs rationnels privés » se précipitent dans le même sens, alimentent les bulles spéculatives et vont collectivement à l'effondrement ? Viendrait-il à l'idée de la Commission que les décisions de contredire temporairement les ajustements de marché ordinaires ne peuvent, sauf aberration mentale caractérisée, être condamnées au nom de la logique qu'elles ont précisément pour intention de suspendre ! Mais la seule cohérence qui habite désormais les entendements de la Commission est celle qui répète inlassablement que la prospérité ne viendra que du « marché unique où la concurrence est libre et non faussée » (article I-3, paragraphe 2), puisque « le traité part de l'*axiome* (sic) que le meilleur moyen de réaliser l'accroissement du bien-être de la population est la concurrence »<sup>4</sup>.

C'est ainsi que marche désormais l'Europe. L'Etat y est persona non grata, il est jugé coûteux, inefficace, et pour tout dire *essentiellement importun*, bref il est haïssable. Il faut se donner la peine, à côté des traités plein de majestueux verbiage, de lire ce pullulement de textes mineurs, littérature grise, ô combien, produite à jet continu par les services de la Commission. A l'écart des grandes déclarations publiques, se déverse dans ces écrits la détestation idéologique de l'Etat et s'élaborent les obscures dispositions vouées à la négation de son principe. Il faut lire ces textes pour franchir cet écart autrement incompréhensible entre la lettre et le fait, entre les intentions généreuses des traités et la réalité des politiques qui en découlent. Toute à son travail d'aveuglement volontaire et de révision idéologique, la social-démocratie européenne veut s'en tenir au traité – et encore : sélectivement ! – dont elle fait la lecture douceuse aux populations comme on raconte l'histoire sainte aux enfants. Madame Guigou hurle son indignation qu'on puisse faire l'amalgame entre la constitution et la directive Bolkestein. En aucun cas, nous certifie-t-elle, on ne peut trouver la directive dans le traité, lisez bien, vous n'y verrez rien de tel – inconvénient de la démocratie et risque permanent que les (é)lecteurs soient un peu demeurés, il faut les conduire par la main. Mais à demeuré, demeuré et demi. Il faut l'être, et passablement, pour ne pas faire le rapprochement entre les deux faces d'une même pièce. La directive Bolkestein aujourd'hui, comme la directive concernant les rachats d'entreprises par les marchés financiers hier, sont les expressions chimiquement pures de ce dynamisme invasif du principe concurrentiel. Ainsi, la « directive OPA »<sup>5</sup> voulait abattre toutes les protections contre les rachats hostiles d'entreprises par les *raiders*, afin de soumettre davantage le système productif à la sanction actionnariale. Il s'agissait de faire en sorte que les entreprises n'aient plus le droit d'échapper à la coercition du marché financier, car cela serait anti-concurrentiel. De la même façon, les services n'ont aucun droit de réclamer une exemption qui les soustrairaient à la bienfaisante discipline du marché. On ne voit d'ailleurs vraiment pas pourquoi ce devrait être le cas...

Le droit de la concurrence va tout envahir et ne rien laisser échapper ? Mais pas du tout, nous socialistes allons faire barrage de nos corps. Malheureusement le bulldozer est déjà passé et les socialistes sont à l'état de limande... quand ils n'étaient pas au volant.

## **La concurrence : nouvel opium du peuple**

---

<sup>4</sup> Ronald Feltkamp, anciennement membre de la DG « Comp », unité H-3, *Competition Policy Newsletter*, n°1, printemps 2003, p. 29.

<sup>5</sup> Une OPA est une « offre publique d'achat ». Cette opération financière a pour but de prendre le contrôle d'une entreprise. Concrètement, celui qui mène l'OPA propose aux détenteurs d'actions de l'entreprise de leur racheter leurs titres à un prix supérieur à celui du cours de l'action. Si suffisamment d'actionnaires vendent leurs actions au *raider*, celui-ci prend le contrôle de l'entreprise.

Il faudrait évidemment plus de place pour défaire méticuleusement cette idée de la supériorité intrinsèque du marché ou de concurrence non faussée, devenue le plus sûr repère intellectuel de notre admirable époque, en tout cas de ceux qui en sont les maîtres. Mais comment rappeler en si peu d'espace la longue chronique des échecs fracassants du marché, de ses krachs boursiers, de ses grandes dépressions ? On pense au groupe X-Crise, rassemblement de chefs d'entreprise polytechniciens des années 1930, pas spécialement progressiste mais au moins lucide : « la concurrence est un alcali : à dose modérée c'est un excitant, à dose massive un poison »<sup>6</sup>. La tournure est d'époque mais au moins elle ne manque pas de jugeote. Pourrait-on faire remarquer également, puisqu'il est question d'histoire, que la réussite de systèmes économiques établis sur des principes peu concurrentiels, voire carrément anti-concurrentiels – France du fordisme à l'époque des « trente glorieuses », Japon des années 1970-1980, etc. – mérite d'être considérée ? Non pas pour en appeler à des retours nostalgiques, mais pour cette raison *logique* qu'il suffit d'un seul contre-exemple pour détruire une généralité : non, la concurrence « libre et non faussée » n'est pas le seul ressort capable de soutenir la croissance. Bien d'autres en sont capables, et souvent mieux.

Mais tout ceci pèse maintenant si peu dans le débat public, écrasé par le discours arrogant du seul patronat, relayé par les gouvernements de droite, non-contredit par les gouvernements de « gauche ». La concurrence n'est plus seulement un principe économique, elle est toute une morale. Refuser la concurrence sans limite, ce serait préférer la frilosité à l'aventure, la fermeture à l'ouverture, le pédiluve aux embruns du grand large. Discours édifiants qui sentent bon la poudre, l'embrocation et l'élan vital. Ah le plaisir d'étriper du chinois ou de bouffer du coréen ! Les salariés ne sont pas assez sensibles aux joies saines de l'existence concurrentielle. Heureusement, les patrons le sont pour deux. Ce jeu-là, c'est toute leur vie, il ferait beau voir qu'on les en prive. Et comme on a besoin des salariés pour y jouer, ceux-ci sont invités à épouser à leur tour les valeurs de la grande santé. On ne voit pas pourquoi il faudrait maintenir des droits qui entraveraient toute cette belle énergie guerrière – et restreindraient la possibilité d'enrôler les récalcitrants, car on n'a jamais vu des armées avec que des généraux, non ? Au demeurant les salariés n'en ont plus, des droits, ou si peu. Seule la concurrence en a. En fait on se trompait quand on lisait « droit de la concurrence » comme ensemble de dispositions ayant pour objet la concurrence. Il faut abandonner le génitif objectif pour le génitif subjectif : revendiquer le « droit de la Concurrence » c'est défendre l'idée selon laquelle la concurrence, entité abstraite mais considérée en soi, comme la sainte trinité ou l'immaculée conception, a un droit. Un droit pour elle. Un droit de s'affirmer et de prévaloir sur toute autre chose. Belle avancée civilisationnelle assurément que ce traité constitutionnel ! Ce ne sont plus les hommes qui ont des droits mais l'idée. Et pour notre malheur à tous c'est une idée bête et méchante.

---

<sup>6</sup> Auguste Doeuteuf, « Propos d'Oscar Barenton, confiseur ».