

Numéro 105 – octobre-décembre 2024
Trimestriel

Critique internationale

Revue comparative de sciences sociales

SciencesPo
LES PRESSES

Critique internationale

Revue comparative de sciences sociales

105

octobre-décembre 2024

S o m m a i r e

Éditorial	5
Thema	
Penser la racialisation en haut de l'espace social <i>par Margot Dazey, Malik Hamila et Yong Li</i>	11
« Faire businesswoman asiatique. » Le travail émotionnel et esthétique racialisé des femmes asiatiques dans le monde des affaires en France <i>par Anne Zhou-Thalamy</i>	31
Le (lent) blanchiment des Arabes au Chili. Une construction sociale de la blanchité en Amérique latine <i>par Pauline Clech</i>	55
Se faire petit-e en Europe, tenir son rang en Afrique. Tactiques localisées de diplômé-es du supérieur déclassé-es suite à la migration <i>par Pauline Vallot</i>	81
De la minorisation raciale en France à la blanchité sociale au Sénégal. Paradoxes postcoloniaux de l'articulation classe-race dans les circulations privilegiées de la diaspora noire <i>par Hélène Quashie</i>	107
Varia	
Quand l'UE (ne) recrute (pas). L'affaire Scott Morton, entre défense d'une autonomie institutionnelle et redéfinition des conflits d'intérêts à la Commission européenne <i>par Pierre Alayrac</i>	133

Lectures

- Le capitalisme au village, Pétrole, État et luttes environnementales en Amazonie* de Doris Buu-Sao 157
par Inés Calvo Valenzuela
- International Organizations and Research Methods: An Introduction* de Fanny Badache, Leah Kimber et Lucile Maertens (eds) 163
par Murillo Salvador



varia

Pierre Alayrac



Quand l'UE (ne) recrute (pas). L'affaire Scott Morton, entre défense d'une autonomie institutionnelle et redéfinition des conflits d'intérêts à la Commission européenne

—
par Pierre Alayrac

Le 19 juillet 2023, après plusieurs jours d'une polémique exceptionnelle quant à sa nomination comme économiste en chef au sein de l'autorité européenne de la concurrence, Fiona Scott Morton renonce au poste qui lui avait officiellement échu un peu plus tôt ce mois-là.

Tout semblait pourtant la qualifier pour celui-ci. Docteure en économie du Massachusetts Institute of Technology et professeure de longue date à la prestigieuse université de Yale, Scott Morton a en outre une solide expérience de la régulation des marchés depuis une position administrative, puisqu'entre 2011 et 2012 la division *antitrust* du Department of Justice américain lui a confié une fonction analogue à celle qu'elle aurait occupée à Bruxelles. De plus, dans un domaine politique et scientifique où l'éventail des positions est particulièrement large – de l'interventionnisme au libéralisme fort –, cette économiste présente des affinités électives certaines avec la Commission européenne. En effet, comme

l'exécutif européen¹, elle est connue pour ses critiques de l'approche de la concurrence telle qu'elle avait été prônée par l'École de Chicago dans les années 1980, allant jusqu'à développer des réseaux de praticiens pour mieux combattre l'héritage de cette école². Enfin, outre une expertise de longue date des marchés pharmaceutique et de la santé – un secteur qui occupe beaucoup la Direction générale (DG) à la Concurrence –, elle s'intéresse depuis une dizaine d'années à la régulation des plateformes numériques, un engagement qui l'a amenée à organiser en mars 2023 une conférence internationale sur le sujet et à soutenir la proposition de l'exécutif européen pour une législation sur les marchés numériques³.

Comment donc comprendre la controverse suscitée par cette nomination, qui a suscité l'ire de nombreux acteurs politiques, des dizaines d'éditoriaux dans divers journaux internationaux, une audition de la commissaire à la concurrence au Parlement européen ou encore la signature d'une pétition de soutien par une quarantaine d'économistes de renom – une profession pourtant peu encline à ce mode d'action ?

La thèse que défend cet article est que cette nomination a mené à la réactivation d'une inquiétude historique quant à l'autonomie de l'exécutif européen, et à la façon dont cette dernière est défendue par ses agents. Cette inquiétude est le produit des conditions spécifiques d'institutionnalisation de cette administration internationale. Elle s'expose ici sous la forme d'une controverse qui prend appui sur deux éléments de la trajectoire de l'économiste américaine – sa proximité au secteur privé (via des missions de consultante) et sa nationalité – construits comme disqualifiants, alors qu'ils n'avaient pas été jugés problématiques au moment de l'embauche. Une telle polémique explicite à la fois les attendus sociaux qu'il faut satisfaire pour occuper un rôle d'économiste dans une bureaucratie spécifique et, indissociablement, les tensions qui traversent cette dernière. L'analyse développée ici invite plus largement à replacer les recrutements d'administrations publiques dans la spécificité des configurations politiques et sociales dans lesquelles elles s'inscrivent⁴, et à se servir de telles controverses comme des révélateurs des logiques sociales structurelles qui trament leur fonctionnement⁵.

1. Pierre Alayrac, « Concurrence sur la concurrence. La résistible économicisation des pratiques et de l'administration du contrôle des marchés à la Commission européenne (1958-2003) », *Revue française de socio-économie*, 31, 2023, p. 69-88.

2. Christopher S. Yoo, « The Post-Chicago Antitrust Revolution: A Retrospective », *University of Pennsylvania Law Review*, 2020, en ligne (scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/2237).

3. Raphaël Legendre, « Adam Cohen (Google) : "Le DMA fait peser un risque de stagnation de la technologie en Europe" », *L'Opinion*, 17 juillet 2022.

4. Jacques Lagroye et Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011.

5. Simon Godard, « Une seule façon d'être communiste ? L'internationalisme dans les parcours biographiques au Conseil d'aide économique mutuelle », *Critique internationale*, 66, 2015, p. 69-83.

Quand l'UE (ne) recrute (pas). L'affaire Scott Morton, entre défense d'une autonomie... — 135

Principaux jalons chronologiques de la controverse Scott Morton

- 7 mars –
14 avril 2023 Annonce de l'ouverture du poste d'économiste en chef à la DG Concurrency, CDD à l'échelon AD 14. La nationalité d'un pays de l'UE ne fait pas partie des critères de recrutement – une option ouverte par le règlement du personnel de 2010.
- Printemps
2023 Procédure de recrutement : (1) entretiens de présélection, suivis, pour les candidats retenus, (2) d'une journée complète d'épreuves visant notamment à évaluer leurs aptitudes d'encadrement et (3) d'un second entretien. À l'issue de ces étapes préliminaires, (4) deux candidat-e-s sont retenus et présenté-e-s à la commissaire européenne en charge de la concurrence (Margrethe Vestager) pour un entretien final (document officiel disponible sur demande auprès de l'auteur).
- 2 mai 2023 Plusieurs ONG ont vent de la probable nomination de Fiona Scott Morton et écrivent une lettre publique aux commissaires Vestager, Jourová et Breton pour critiquer ce choix. La lettre n'a pas véritablement d'écho, mais sera reprise pas des acteurs plus visibles entre le 11 et le 18 juillet.
- 11 juillet
2023 La Commission européenne et l'université de Yale annoncent la nomination de Fiona Scott Morton à l'issue du processus de recrutement.
- 13 juillet
2023 Le gouvernement français demande à la Commission européenne de « reconsidérer » (Catherine Colonna, ministre des Affaires étrangères) et « réexaminer » (Jean-Noël Barrot, ministre délégué au numérique) la nomination de Scott Morton. D'autres États soutiennent discrètement.
- 14 juillet
2023 Une lettre signée des présidents des quatre principaux groupes du Parlement européen demande à l'exécutif communautaire de reconsidérer la nomination de Scott Morton. Le porte-parole de la Commission européenne signale que l'institution refuse d'accéder à ces demandes convergentes.
- 15 juillet
2023
- Le MEDEF invite la Commission européenne à « revoir sa position » : « Au-delà de sa nationalité, c'est le fait qu'elle ait auparavant travaillé pour des entreprises technologiques américaines, puis pour le Department of Justice américain à la division *antitrust*, qui aurait dû pousser les services de la Commission à plus de prudence. »
 - Une pétition de soutien à Scott Morton, à l'initiative d'économistes industriels de renom, prend de l'ampleur.
- 18 juillet
2023
- Emmanuel Macron, depuis Bruxelles, se dit « dubitatif » quant à cette nomination. Il ajoute : « Si nous n'avons aucun chercheur [européen] de ce niveau pour être recruté par la Commission, ça veut dire que nous avons un très grand problème avec tous les systèmes académiques européens. »
 - Les commissaires européens Thierry Breton, Paolo Gentiloni, Nicolas Schmit et Elisa Ferreira et le haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité écrivent une lettre à Ursula von der Leyen (présidente de la Commission) lui demandant de renoncer à ce choix.
 - Le même jour, Margrethe Vestager est auditionnée à la demande du Parlement européen au sujet de cette affectation.
 - Cristallisant des interviews et prises de paroles dispersées, un article de soutien paraît sur le site du *think tank* Bruegel.
- 19 juillet
2023 Magrethe Vestager annonce sur Twitter/X avoir reçu un courrier de Fiona Scott Morton dans lequel elle renonce à son poste, en raison de la « controverse polémique » suscitée par la nomination d'une « personne non-européenne ».

Le *Chief Economist* de la DG Concurrence

La fonction d'économiste en chef (*Chief Economist*) de la direction générale de la concurrence (en charge de protéger concurrents et citoyens des abus de pouvoir des firmes) a été la première du genre à la Commission européenne. Sa création relève d'un isomorphisme institutionnel : après des années de critiques intellectuelles venues d'économistes et de spécialistes américains de la régulation des marchés, mais également après des déconvenues dans des affaires où la Commission a vu ses décisions cassées par le Tribunal de première instance de l'UE pour un manque de sérieux dans son analyse économique, le commissaire européen à la concurrence Mario Monti a acté sa création en 2003, sur le modèle des positions équivalentes au sein de la Federal Trade Federation et du Department of Justice américains.

Les tenants de ce rôle (le mandat est individuel) sont des économistes réputés, recrutés en général à l'université et/ou pour leur expérience et expertise dans l'analyse des dynamiques et pouvoirs de marché, à la suite d'un concours spécifique. Ils sont entourés d'économistes qui forment le *Chief Economist Team*, eux-mêmes issus de processus de sélection strictes. Ensemble, ils soutiennent l'analyse économique au sein des différentes unités de la DG Concurrence, proposent des solutions et des outils pour faire face à des problèmes nouveaux et conseillent les équipes politiques (commissaires et cabinets) dans leurs décisions.

D'où viennent donc les tensions qui ont trouvé à se déplier dans ladite « affaire Scott Morton » ? Tout au long de son processus d'institutionnalisation, les alliances que la Commission européenne a nouées pour conquérir une légitimité ont fait peser des doutes sur son autonomie⁶. L'historiographie de la construction européenne a ainsi montré que la forme même que prennent l'Union européenne (UE), son administration et ses politiques est le résultat de compromis réguliers entre États membres d'un côté et une série d'organisations internationales aux rôles complémentaires ou concurrents de l'autre⁷ – autant d'acteurs pesant sur son action. De même, une fois l'administration européenne instituée, elle a facilité l'émergence de propositions et de ces compromis en développant une expertise bureaucratique spécifique, grâce notamment à des échanges avec des fédérations patronales⁸, des universitaires et experts de différentes disciplines⁹, avec lesquels ils se sont engagés dans un processus de

6. Didier Georgakakis, « Ce que la théorie des champs nous dit de l'administration européenne (I). Un retour réflexif sur le champ de l'Eurocratie », *Revue française d'administration publique*, 180, 2021, p. 883-900.

7. Kiran K. Patel, « Provincialising European Union: Co-operation and Integration in Europe in a Historical Perspective », *Contemporary European History*, 22 (4), 2013, p. 649-673.

8. Sylvain Laurens, *Les courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Marseille, Agone, 2015.

9. Cécile Robert et Antoine Vauchez, « L'Académie européenne. Savoirs, experts et savants dans le gouvernement de l'Europe », *Politix*, 89 (1), 2010, p. 9-34.

Quand l'UE (ne) recrute (pas). L'affaire Scott Morton, entre défense d'une autonomie... — 137

légitimation croisée¹⁰. Ces échanges ont rapidement posé la question de l'autonomie de l'exécutif européen, soit sa capacité à défendre un intérêt supranational sans forme de capture réglementaire et indépendamment des intérêts d'autres entités.

Cette histoire a rendu saillantes certaines des propriétés sociales des acteurs de l'institution, auxquelles sont susceptibles de s'accrocher des doutes sur leur loyauté. Il en va ainsi de leur nationalité¹¹ (maintiennent-ils une loyauté primordiale aux intérêts de leur État d'origine ?), de leurs expériences *dans* ou leurs contacts *avec* le secteur privé (font-ils primer les intérêts privés sur ceux publics ?), de leurs générations et contextes de socialisation¹² (défendent-ils un certain idéal européen ?) ou encore des expertises qu'ils déploient¹³ (celles-ci menacent-elles les personnels politiques de capture experte ?). La définition des conflits d'intérêts possibles s'est ainsi institutionnalisée à Bruxelles comme dans d'autres contextes, et leur encadrement doit permettre la production d'une action publique insoupçonnable de collusions susceptibles d'affecter les intérêts des citoyens européens¹⁴. L'histoire récente de la Commission européenne est jalonnée de moments de manifestation de ces préoccupations, que ce soit lors de la nomination de ses membres (comme dans le cas de Neelie Kroes, suspecte de liens trop étroits avec le secteur privé), ou dans le cours ordinaire de leur travail (comme pour John Dalli, accusé de corruption)¹⁵.

Pourtant, les procédures de recrutement ont pour fonction de limiter de telles inquiétudes quant à l'adéquation des candidats à un poste. La littérature sociologique sur le sujet a montré que les modalités des concours, entretiens d'embauche et autres moyens d'éprouver les profils des candidats servaient aussi

10. Guillaume Courty et Hélène Michel, « Groupes d'intérêt et lobbyistes dans l'espace politique européen : des permanents de l'Eurocratie », dans D. Georgakakis (dir.), *Le Champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica, 2012, p. 213-239.

11. Katja Seidel, *The Process of Politics in Europe. The Rise of European Elites and Supranational Institutions*, Londres, Bloomsbury, 2010 ; Renke Deckarm, « The Countries They Know Best: How National Principals Influence European Commissioners and Their Cabinets », *Journal of European Public Policy*, 24 (3), 2016, p. 447-466.

12. Carolyn Ban, *Management and Culture in an Enlarged European Commission: From Diversity to Unity?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013 ; D. Georgakakis, *European Civil Service in (Times of) Crisis: A Political Sociology of the Changing Power of Eurocrats*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2017.

13. Véronique Dimier, *The Invention of a European Development Aid Bureaucracy. Recycling Empire*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014 ; Rebecca Adler-Nissen et Kristoffer Kropp (dir.), *A Sociology of Knowledge of European Integration: The Social Sciences in the Making of Europe*, Abingdon, Routledge, 2017.

14. Boris Hauray, « Conflits d'intérêts et santé publique : l'apport des sciences sociales », *Sciences sociales et santé*, 38 (3), 2020, p. 5-19.

15. Céleste Bonnamy, « Avec la culture, contre internet ? Sociologie de la régulation européenne du droit d'auteur numérique (2004-2019) », thèse de science politique, Université libre de Bruxelles et université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2023 ; Guillaume Sacriste, « Sur les logiques sociales du champ du pouvoir européen. L'exemple de l'affaire Dalli », *Politique européenne*, 44, 2014, p. 52-96.

de filtres dispositionnels¹⁶. Comment donc comprendre que, malgré des dispositifs conséquents de recrutement¹⁷, la nomination de Scott Morton ait pu poser problème ? Cet article propose également d'analyser les raisons pour lesquelles les recruteurs de l'économiste américaine n'ont pas relevé les propriétés sociales mises en problème par la suite. La controverse suscitée par le choix de cette professionnelle pose en outre la question de savoir si ce qui fait un bon économiste est toujours compatible avec ce qui fait un bon eurocrate. Ce texte contribue ainsi également à la littérature en développement sur les économistes des institutions européennes.

Les études de cas individuels d'ajustements et de désajustements à un poste permettent de capturer la réfraction microsociologique (soit, ici, leur manifestation à l'échelle individuelle) de logiques institutionnelles ou de champ¹⁸. Elles fournissent ainsi une image grossie de ce que nécessite la mise au travail d'acteurs dans un cadre institutionnel et politique donné. Cet article éclaire les raisons de l'échec d'un recrutement qui semblait pourtant ajusté aux besoins de la Commission européenne. Pour ce faire, il montre que Scott Morton a réactivé des doutes sur l'autonomie de son institution d'accueil : d'abord vis-à-vis du secteur privé, ensuite vis-à-vis des États pris dans la controverse, puis enfin de son personnel politique quant aux bureaucrates et experts qu'ils enrôlent.

Enquête et matériaux

Cet article s'appuie sur deux séries de matériaux. Ceux, d'abord, directement liés à l'affaire Scott Morton : un dépouillement exhaustif de la presse française et internationale sur le sujet, une observation de sessions parlementaires européennes lors desquelles le sujet a été abordé, la construction d'une base de données sur les membres du *Chief Economist Team*, des entretiens spécifiques avec des eurocrates travaillant ou ayant travaillé pour la DG Concurrence ainsi qu'un entretien avec Fiona Scott Morton elle-même. Mais cette étude de cas est également analysée à la lumière d'une enquête de thèse comprenant six mois d'observation participante à la Commission européenne, une centaine d'entretiens, un travail de six mois aux archives historiques de l'Union européenne – et notamment celles de la DG Concurrence – prolongé par l'utilisation des documents numériques des *Archives of European Integration* et

16. Lauren Rivera, « Hiring as Cultural Matching: The Case of Elite Professional Service Firms », *American Sociological Review*, 77 (6), 2012, p. 999-1022 ; Sylvain Laurens et Delphine Serre, « Des agents de l'État interchangeables ? L'ajustement dispositionnel des agents au cœur de l'action publique », *Politix*, 115, 2016, p. 155-177 ; Frédéric Gautier, « "Policier, ce n'est pas un métier d'intellectuel." Le capital culturel à l'épreuve du concours de recrutement des gardiens de la paix », *Sociologie*, 12 (3), 2021, p. 267-284.

17. Les candidats et candidates ont d'abord été présélectionnés sur dossier, avant de passer une série de tests logiques et de connaissance (en particulier linguistiques), et une série d'entretiens (notamment sur la politique européenne de concurrence et leur style de management).

18. Emmanuelle Zolesio, « Marie Laborie, un cas de socialisation chirurgicale ratée », *Sociétés contemporaines*, 74, 2009, p. 147-165 ; Vincent Gayon, « Souvenirs d'un apparatchik sans avenir. Un charisme de fonction au cœur du "libéralisme encastré" et son délitement », *Revue française de science politique*, 72 (1-2), p. 55-79.

de programmes d'entretiens d'histoire orale, et enfin l'exploitation d'une base de données constituée par questionnaire, en 2018, dans le cadre d'une enquête collective sur les fonctionnaires de la Commission européenne ($n = 7527$ répondant-e-s, dont 1121 économistes).

Première tension : le rapport au privé. Connaître intimement le privé pour mieux produire l'action publique, une norme montante ?

Venant pour l'essentiel de professionnels européens de la politique, les premières critiques quant à la nomination de Scott Morton se sont focalisées sur le fait qu'elle a à plusieurs reprises été consultante pour le cabinet Charles River Associates (l'une des firmes majeures dans le secteur de l'analyse économique de la concurrence) et que, ce faisant, elle a conseillé plusieurs entreprises des GAFAM¹⁹. L'activité de consulting est courante chez les spécialistes de la concurrence et valorisée par une institution qui a historiquement pu constituer le capital technique fondant sa légitimité grâce à des liens avec des fédérations patronales. Mais cette prépondérance réactive également des divisions générationnelles entre eurocrates et surtout un stigmate d'institution – la Commission étant fréquemment accusée d'être à la solde de grandes entreprises. Alors qu'elle devait travailler pour la DG Concurrence, le « gendarme » des marchés européens, cette expérience dans la carrière de Scott Morton a particulièrement posé problème.

Fabriquer l'intérêt public (tout) contre le secteur privé : l'héritage d'une dépendance communautaire

Dès ses premières années d'existence, la Commission européenne, instituée en 1957, a cultivé des relations étroites avec les entreprises et fédérations de nombreux secteurs. En effet, confronté à des réticences de la part des États membres à communiquer de l'information économique, mais aussi à des impératifs de négociations commerciales au GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce²⁰) ainsi qu'à ceux liés à la mise en place du Marché commun et de sa régulation, l'exécutif européen a dû s'équiper de données économiques et organiser les milieux patronaux pour les produire²¹. Dès lors, la

19. Cette expression désigne Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft, cinq entreprises très puissantes du secteur numérique.

20. Ancêtre de l'Organisation mondiale du commerce, cet accord a été actif entre 1947 et 1994.

21. S. Laurens, *Les courtiers du capitalisme*, *op. cit.*

définition de l'intérêt public ne précède pas l'action publique européenne ; elle est produite par l'entrelacement entre bureaucraties publiques et privées, qui a permis de lancer cette action publique en premier lieu. Cet état de fait a généré des critiques dès la fin des années 1960 : très vite, les gauches européennes font de ces relations étroites avec ces premiers lobbies la cause de la déviation des réalisations communautaires loin des possibles de l'Europe sociale²².

Ces sources de tension demeurent extrêmement vives aujourd'hui, notamment du fait de phénomènes de *revolving doors* fréquents²³, que ce soit de la part des personnels politiques (on peut penser au recrutement de l'ancien président de la Commission José Manuel Barroso par la banque Goldman Sachs) ou des bureaucrates européens²⁴. Quelques semaines avant la nomination de Scott Morton, pour répondre à ses détracteurs sur le sujet, la Commission a rendu publiques des propositions pour améliorer l'éthique professionnelle de ses membres. L'annonce du recrutement de l'économiste américaine a, de ce point de vue-là, été perçue par certains (comme l'eurodéputé vert Yannick Jadot²⁵) comme un révélateur du manque de sérieux de la Commission dans ce domaine – et ce d'autant plus que Scott Morton est accusée de n'avoir pas déclaré certains conflits d'intérêts lors d'interventions publiques²⁶. Ce sont ces sources à la fois historiques et conjoncturelles de défiance vis-à-vis de la Commission que la nomination de Scott Morton a participé à réactiver.

La défense de Scott Morton a, sur ce plan-là, consisté à rassurer sur la nature de sa relation au secteur privé, en montrant qu'elle s'en est tenue à la bonne distance : on assiste indirectement à une controverse pour définir ce qui fait un conflit d'intérêt. Dans la presse ou en audition parlementaire, des membres de l'institution ou ses pairs ont d'abord cherché à rassurer sur la capacité de l'Américaine à tenir le rôle d'économiste en chef en insistant sur les sanctions qu'elle a proposées face à des comportements d'entreprises puissantes. Ils ont ainsi rappelé que durant son mandat dans l'administration américaine, des fusions avaient été interdites – comme celles de AT&T et T-Mobile – et que des membres des GAFAM comme Apple avaient fait l'objet d'enquêtes qu'elle avait participé à lancer.

Ensuite, tant la commissaire européenne que des économistes ayant occupé des fonctions analogues ont souligné la distinction entre consulting et lobbying. Là

22. Aurélie Andry, *Social Europe, the Road Not Taken. The Left and European Integration in the Long 1970s*, Oxford, Oxford University Press, 2022.

23. L'expression renvoie aux circulations entre institutions publiques et privées. Voir Lola Avril, Emilia Korkeaho et Verena Rošic Feguš, « REVOLVE: Studying Revolving Doors and Their Regulation in the EU and Its Member States. », *Politique européenne*, 78, 2022, p. 134-145.

24. Yiorgos Vassalos, « Le pantouflage financier à la Commission européenne », *Savoir/Agir*, 41, 2017, p. 49-57.

25. Yannick Jadot, intervention au Parlement européen lors de la séance du 13 juillet 2023, compte rendu *in extenso* des débats, Parlement européen, en ligne (europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2023-07-13-ITM-006_FR.html).

26. En particulier, elle omet de déclarer avoir été consultante pour Apple dans un article au titre pourtant provocateur : Fiona Scott Morton, « Why “Breaking Up” Big Tech Probably Won't Work », *Washington Post*, 16 juillet 2019. Ces préoccupations ont par ailleurs été relayées par certaines ONG, comme Corporate Europe Observatory.

où dans le second cas, les acteurs sont embauchés pour servir directement les stratégies d'influence et intérêts de fédérations ou de firmes, dans le premier, ils ne seraient que mobilisés ponctuellement pour donner un avis extérieur, « parfois très dur²⁷ », sur leurs activités (restructurations, achats, etc.). Scott Morton n'a ainsi eu qu'un rôle ponctuel de critique pour des entreprises et n'a jamais travaillé pour elles. Elle était rémunérée pour ces missions par l'intermédiaire d'un cabinet de conseil, sans en être employée ou dépendante financièrement.

En outre, devant les parlementaires européens, la commissaire à la concurrence Margrethe Vestager a rappelé que la Commission européenne avait en outre des règles claires pour établir quelles situations pouvaient constituer des conflits d'intérêts (et les empêcher). Pour pouvoir travailler sur une affaire de concurrence, il faut ainsi ne pas avoir travaillé pour l'une des parties pendant l'année qui précède, et ne pas avoir déjà travaillé sur cette affaire ; en outre, une période de « refroidissement » (*cooling-off*) de plusieurs mois est prévue pour empêcher des bureaucrates de travailler pour des entreprises dont ils ont régulé les activités depuis Bruxelles. Mais plusieurs eurodéputés ont émis des doutes quant au périmètre des affaires sur lesquelles l'économiste américaine ne pourrait pas travailler : sera-t-il suffisamment important ? Et si oui, à quoi bon embaucher une économiste en chef qui ne pourra pas intervenir sur plusieurs dossiers dans le secteur numérique, sujet pourtant au cœur de l'agenda communautaire ? Pour Vestager, ces règles permettent de protéger l'autonomie de la Commission, tout en lui faisant bénéficier de l'expérience de « quelqu'un qui sait comment cela se passe de l'autre côté de la table²⁸ ». Mais en refusant de rendre publique la liste de ce que son institution définissait comme les conflits d'intérêts de Scott Morton, elle a desservi sa cause : en effet, il n'y en avait qu'un (avec Microsoft, qu'elle a conseillé pour la fusion avec Activision), les autres missions de consulting, plus anciennes, concernant uniquement la mise au jour des pratiques anti-concurrentielles des GAFAM et de certains de leurs concurrents²⁹.

Au-delà de la capacité de Scott Morton à tenir ses intérêts à une bonne distance de ceux du secteur privé, si la nomination d'une économiste avec un tel profil a suscité la polémique, c'est qu'elle révèle et renforce une tension structurale qui s'est accrue au sein des institutions européennes depuis une quinzaine d'années : celle créée par l'évolution des profils recrutés, et en particulier la multiplication des expériences dans le secteur privé. Notre enquête par questionnaire auprès

27. Olivier Blanchard, ancien économiste en chef du Fonds monétaire international (FMI), publication Twitter/X, le 18 juillet 2023, en ligne (x.com/ojblanchard1/status/1681201509449465857).

28. Audition de Margrethe Vestager devant le comité Affaires économiques et monétaires du Parlement européen le 18 juillet 2023, Parlement européen, vidéo en ligne (multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/econ-committee-meeting_20230718-1730-COMMITTEE-ECON).

29. Entretien avec Fiona Scott Morton, le 22 décembre 2023 (visioconférence). Cette critique suggère que Scott Morton aurait théoriquement pu protéger Microsoft des enquêtes de la DG Concurrence, afin de s'assurer de garder la firme comme cliente potentielle à l'avenir (ou plus simplement par loyauté à un ancien client).

des services de la Commission européenne montre que les passages par le privé avant la prise de poste au sein de l'exécutif européen sont une expérience clivante entre générations d'eurofonctionnaires. En s'intéressant à la fréquence de ces expériences chez les économistes, on relève ainsi un écart de 10 points de pourcentage entre les générations les plus anciennes (chez qui elle est plus rare) et les plus récentes. Encore plus rare jusqu'à récemment dans les postes les plus élevés de la fonction publique européenne, cette propriété sociale de plus en plus fréquente interroge la reproduction sociale du groupe des eurocrates, et le genre d'intérêt public qu'il est capable de poursuivre, quand des façons de travailler ou de raisonner sont importées du secteur privé.

Le processus de recrutement de Scott Morton a été long, mais après des tests de logique qu'elle jugeait « inappropriés pour un professeur d'université », des entretiens (partiellement en français) avec des personnels des ressources humaines et des économistes généralistes, aucun de ses recruteurs n'a mentionné ses activités de consulting³⁰. Il serait hasardeux de faire l'hypothèse que ceux-ci étaient insensibles à cette question de la proximité au secteur privé. Un autre facteur explique leur choix : la dépendance au vivier de recrutement des économistes spécialistes de la concurrence, et à ce qui est considéré comme « normal » dans les trajectoires et pratiques de ses membres.

Dépendance au vivier (de recrutement) et régulation de la concurrence

Pour instruire les différents dossiers relevant de ses compétences en matière de régulation des marchés européens, la DG Concurrence s'est progressivement dotée d'économistes spécialistes de l'économie industrielle³¹ – comme l'est Scott Morton, et ceux qui ont suggéré son recrutement. Or dans ce sous-champ de la discipline économique, les experts travaillent beaucoup plus fréquemment avec et pour le secteur privé.

Cette relation étroite est le produit de l'histoire du sous-champ de l'économie industrielle. Celui-ci a longtemps été négligé à l'université, que ce soit en Europe ou aux États-Unis, et c'est avant tout à la marge de la vie universitaire qu'il a été institutionnalisé, notamment dans des *business schools*³² et grâce à des alliances avec le secteur privé. Ce dernier a fourni à la fois des données rares pouvant servir à l'étude des marchés et des soutiens pour promouvoir l'importance des savoirs de l'économie industrielle, que ce soit lors de procès ou d'efforts de lobbying. Ce système d'échanges croisés entre économistes et firmes a ainsi normalisé les collaborations dans ce pan de la discipline.

30. *Ibid.*

31. Pierre Alayrac, « Concurrence sur la concurrence. », art. cité.

32. Marion Fourcade et Rakesh Khurana, « From Social Control to Financial Economics: The Linked Ecologies of Economics and Business in Twentieth Century America », *Theory and Society*, 42 (2) p. 121-159.

Quand l'UE (ne) recrute (pas). L'affaire Scott Morton, entre défense d'une autonomie... — 143

C'est ainsi que l'on peut comprendre la mobilisation de confrères de Scott Morton pour défendre sa nomination. À la suite de Jean Tirole, une quarantaine d'économistes européens de renom ont signé une pétition pour la soutenir contre le vent de la polémique, et défendre son adéquation au poste notamment au nom de ses expériences auprès du privé. Parmi ses signataires, au moins la moitié d'entre eux ont également travaillé comme consultants pour des cabinets privés – et en font même une section dédiée de leurs CV³³. Entre autres noms, on retrouve celui de Justus Haucap, professeur d'économie industrielle à l'université de Düsseldorf, lui-même pris dans un scandale, un an plus tôt, suite à des fuites de données révélant qu'il aurait accepté de produire une étude sur « les bénéfices pour les consommateurs d'une libéralisation du marché des taxis en Allemagne » contre rémunération non déclarée de la part de l'entreprise Uber³⁴.

Cette normalité des échanges avec le privé n'est pas étonnante. Les expériences de consulting pour le secteur privé font partie des éléments valorisés dans la communauté des économistes spécialistes de la concurrence. Que ce soit pour obtenir des données de recherche ou contribuer à la prise de décision de certaines entreprises, ces collaborations font partie des expériences qui prolongent la vocation d'économie appliquée au cœur du sous-champ et qui assoient leur autorité, en permettant de « ne pas passer pour un régulateur hors sol³⁵ ». En entretien, Scott Morton résumait ainsi le profil idéal d'un candidat au poste d'économiste en chef à la DG Concurrence : « Il faut quelqu'un qui ait un doctorat en économie industrielle, qui ait une véritable expérience de consultant, qui ait si possible une expérience administrative, qui enseigne dans une grande université ou ait le respect de la communauté scientifique, qui contribue à de vrais débats politiques et qui soit prêt à laisser sa famille derrière (...). Si l'on [regarde qui cumule] toutes ces caractéristiques, il ne reste plus grand monde³⁶. » Faisant ainsi écho à tous les entretiens que j'ai menés avec des économistes de cette organisation, elle avance que ces interactions avec le privé font la légitimité des économistes industriels plus qu'elle ne les dessert.

La composition du *Chief Economist Team* de la DG Concurrence qu'aurait dirigé Scott Morton reflète cette norme professionnelle. J'ai construit une base de données sur les trajectoires et carrières de 63 des 68 membres de cette équipe entre 2003 et 2022³⁷. Elle montre d'abord que plus de 60 % de ces économistes ont travaillé pour des cabinets de conseil (le plus fréquemment) ou d'autres

33. Comptes de l'auteur.

34. Felicity Lawrence, « Uber Paid Academics Six-Figure Sums for Research to Feed to the Media », *The Guardian*, 12 juillet 2022.

35. Entretien avec un fonctionnaire de la DG Concurrence, le 21 août 2023.

36. Entretien avec Fiona Scott Morton, le 22 décembre 2023.

37. Voir l'analyse de séquence des carrières des membres du *Chief Economist Team* de la DG Concurrence (2003-2022), document de l'auteur disponible sur le site de *Critique internationale* (sciencespo.fr/cei/fr/critique-internationale-documents-additionnels.html).

144 — par Pierre Alayrac

firmes privées à un moment de leur carrière. Ensuite, en proportion, les membres les plus récents et les plus jeunes de cette équipe ont légèrement plus d'expériences dans le privé que leurs prédécesseurs. Enfin, plus de trois quarts des membres du *Chief Economist Team* qui quittent la Commission européenne après leur mandat (environ la moitié d'entre eux) entrent dans le privé, notamment dans des cabinets de consulting comme Compass Lexecon ou Charles Rivers Associates.

Mais cette analyse de la dépendance de la Commission à ses viviers de recrutement et aux liens tissés avec le secteur privé, ainsi que des tensions qu'elle suscite, ne manque pas d'interroger : pourquoi une controverse a-t-elle éclaté à l'été 2023 et pas avant ? En effet, le prédécesseur de Scott Morton, Pierre Régibeau, a lui aussi travaillé avec Charles Rivers Associates (et bien plus longtemps qu'elle). Si l'hypothèse de l'importance du sexe de Scott Morton ne peut pas être complètement écartée³⁸ – en particulier dans un milieu très masculin –, le contexte institutionnel lui est plutôt favorable, puisque la présidente de la Commission européenne encourage et contraint à la féminisation des postes d'encadrement de son institution, et que Vestager aurait aimé faire la preuve que ce poste n'était pas réservé aux hommes³⁹. C'est un autre élément clé qui semble avoir facilité le déclenchement de la controverse : la nationalité de Scott Morton. Pour elle, c'est même cette caractéristique qui en a été le facteur déterminant : « La question de mes activités de consultante n'est apparue qu'après coup, dans la presse, parce que j'étais américaine⁴⁰. »

Deuxième tension : le rapport au national. De la nationalité dans une organisation se revendiquant supranationale

Les débuts de l'administration communautaire ont été marqués par une préoccupation forte quant à la nationalité et la loyauté européenne des eurocrates⁴¹ – la première étant alors régulièrement vue comme un obstacle à la seconde. Pour y faire face, la Commission européenne a dû s'efforcer de faire oublier de tels doutes sur les éventuels conflits d'intérêts de ses agents, tout en répondant à des soucis d'équilibres nationaux⁴². Omniprésente comme catégorie pratique, mais refoulée dans la représentation qu'entend donner d'elle-même la Commission, la question de la nationalité de ses agents rejoue celle de son autonomie vis-à-vis des États membres, mais aussi des États tiers. C'est cette inquiétude qu'a

38. Sur l'importance de cette propriété sociale dans les circulations public/privé, voir Sarah Kolopp, « Pantoufler, une affaire d'hommes ? Les énarques, l'administration financière et la banque (1965-2000) », *Sociétés contemporaines*, 120, p. 71-98.

39. Entretien avec un fonctionnaire de la DG Concurrence, le 21 août 2023.

40. Entretien avec Fiona Scott Morton, le 22 décembre 2023.

41. Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*, Londres, Stevens & Sons, 1958.

42. K. Seidel, *The Process of Politics in Europe*, *op. cit.*

Quand l'UE (ne) recrute (pas). L'affaire Scott Morton, entre défense d'une autonomie... — 145

réactivée l'arrivée possible de Scott Morton : là où sa nationalité n'avait pas été prise en compte dans son recrutement, il est clair pour elle comme pour la commissaire Vestager qu'au fond, « toute cette affaire est une question de passeport⁴³ » et non d'expertise. Au-delà du seul cas de l'économiste américaine, la polémique qui agite Bruxelles en juillet 2023 réveille aussi l'inquiétude quant au pouvoir des gouvernements nationaux sur le fonctionnement censément indépendant de cette institution.

Une économiste américaine peut-elle avoir à cœur les intérêts européens ?

La nationalité de Scott Morton a été mise en problème avec une question simple : allait-elle correctement défendre les intérêts européens ? Pour ses détracteurs, la nomination d'une Américaine à la tête de l'analyse économique de la DG Concurrence soulève d'abord des questions commerciales et industrielles. En effet, cette composante de la Commission européenne a historiquement utilisé ses attributions pour modérer les abus de pouvoir de firmes américaines sur les marchés européens⁴⁴, occasionnant des désaccords et conflits récurrents avec son homologue américain – pour lequel Scott Morton a travaillé. Récemment, la commissaire Vestager et ses équipes ont infligé de très lourdes amendes à Google (4,3 milliards d'euros en 2018), après des sanctions contre d'autres membres des GAFAM, comme Microsoft (560 millions d'euros en 2013). La nationalité de Scott Morton joue alors comme une force de rappel : si la Commission et ses équivalents américains se sont déjà retrouvés en désaccord, l'économiste de Yale qui a travaillé pour eux changera-t-elle le cours d'action de Bruxelles ?

Ainsi, en dépit de défenseurs qui, dans la presse ou des publications de *think tanks*⁴⁵, assènt que l'important est de défendre le processus de concurrence plutôt que les entreprises concurrentes elles-mêmes, les doutes quant à la partialité des analyses et traitements de données que l'économiste aurait pu fournir persistent. « Dubitatif » sur cette nomination, Emmanuel Macron souligne ainsi que la Chine ou les États-Unis ne placeraient, eux, pas d'Européens « au cœur de [leurs] décisions⁴⁶ ».

Dans ses commentaires sur Scott Morton, le chef de l'État français évoque également un second point de controverse ancré dans la nationalité de l'économiste : celui de l'autonomie des viviers de recrutements européens : « Si nous n'avons aucun chercheur [européen] de ce niveau pour être recruté par la Commission,

43. Audition de Margrethe Vestager au Parlement européen, le 18 juillet 2023, doc. cité.

44. Laurent Warlouzet, *Europe contre Europe. Entre liberté, solidarité et puissance*, Paris, CNRS Éditions, 2022.

45. Christophe Carugati, « The Unjustified Campaign Against the Nomination of Fiona Scott Morton », *Bruegel.org*, 18 juillet 2023.

46. Virginie Malingre, « Pourquoi l'Américaine Fiona Scott Morton renonce à rejoindre la Commission européenne », *Le Monde*, 19 juillet 2023.

ça veut dire que nous avons un très grand problème avec tous les systèmes académiques européens, [un problème d']autonomie stratégique.⁴⁷ » Ce souci trouve une résonance particulière dans les services de la Commission européenne, les services américains étant historiquement extrêmement critiques de l'analyse économique de la DG Concurrence⁴⁸. La création même d'une position d'économiste en chef et de son équipe a eu notamment pour fonction de faire taire ces critiques⁴⁹. La Commission rejoue son autonomie face à des institutions américaines qui furent tout à la fois une tutelle experte et un rival bureaucratique. Si l'affaire Scott Morton a pris une telle importance, c'est parce qu'elle percute la prétention européenne d'avoir développé ses propres viviers de recrutements et sa propre expertise.

Enfin, au-delà de la seule DG Concurrence et des savoirs de gouvernement qu'elle mobilise, c'est plus généralement la capacité du champ bureaucratique à imposer ses propres normes de fonctionnement et de recrutement qui est interrogée par cette nomination d'une économiste ayant fait la totalité de sa carrière aux États-Unis. En effet, ce champ s'est historiquement différencié en produisant des façons de travailler et des politiques publiques spécifiques, incarnées dans des carrières de plus en plus structurées par une implication de long terme des eurofonctionnaires et agents en CDD dans les institutions européennes⁵⁰. En dépit de ses participations à des conférences et de ses soutiens et garants locaux, l'économiste américaine n'a pu accumuler la part sociale du capital bureaucratique bruxellois⁵¹.

Si cette question a pu être ignorée par les recruteurs de Scott Morton, c'est en raison à la fois de négociations internes pour lever les conditions de nationalité (et pouvoir avoir les meilleurs candidats)⁵² et de la dimension universaliste de la rhétorique de la discipline économique⁵³. Parce que les lois et concepts de l'économie sont réputés s'appliquer partout de la même façon, il n'y avait *a priori* pas de raison de considérer que l'analyse des marchés et des cas de concurrence différait fondamentalement des deux côtés de l'Atlantique⁵⁴, et Scott Morton aurait très bien pu remplir le travail qui lui était demandé. Ainsi, c'est à nouveau la rencontre entre les *illusios* propres à deux champs – l'un bureaucratique, l'autre académique – qui a nourri la controverse.

47. *Ibid.*

48. Entretien avec une économiste de la DG Concurrence, le 22 juillet 2023. La nomination de Scott Morton n'est pas unanimement perçue comme positive dans les rangs de l'exécutif européen.

49. Pierre Alayrac, « Concurrence sur la concurrence... », art. cité.

50. Didier Georgakakis et Marine de Lassalle, « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen. Les très hauts fonctionnaires de la Commission européenne », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166-167 (1-2), 2007, p. 38-53.

51. S. Laurens, *Les courtiers du capitalisme*, *op. cit.* Cette part sociale est complétée par un volet technique, selon Laurens.

52. Entretien avec Fiona Scott Morton, le 22 décembre 2023.

53. Michael J. Reay, « The Flexible Unity of Economics », *American Journal of Sociology*, 118 (1), 2012, p. 45-87.

54. Entretien avec une économiste de la DG Concurrence, le 22 juillet 2023.

Quand l'UE (ne) recrute (pas). L'affaire Scott Morton, entre défense d'une autonomie... — 147

Mais au-delà d'une interrogation sur l'autonomie de l'exécutif européen vis-à-vis de pouvoirs extérieurs à l'UE, la polémique Scott Morton s'est également détachée de sa seule personne experte pour toucher les personnes et entités prenant ombrage de cette nomination.

Le spectre du fonctionnement nationalisé d'une institution supranationale

Qu'une polémique se retourne contre les acteurs qui en sont à l'origine est une chose commune⁵⁵. Ici c'est également par leur nationalité, mise en avant comme une menace potentielle au fonctionnement autonome de la Commission européenne, que ce phénomène s'est produit.

Ce sont des acteurs politiques français qui, les premiers, ont critiqué publiquement la nomination de Scott Morton. Deux jours après que la Commission a confirmé son choix, la ministre des Affaires étrangères française, Catherine Colonna, publie son « étonnement », avant que son collègue Jean-Noël Barrot (en charge des dossiers numériques) invite l'exécutif européen à « réexaminer son choix⁵⁶ » et que la secrétaire d'État chargée de l'Europe Laurence Boone assure qu'elle et ses collègues « engagent immédiatement un dialogue avec la Commission pour que les nominations soient cohérentes avec [leurs] ambitions européennes⁵⁷ ».

En quelques jours, ce sont le président de la République, le commissaire européen Thierry Breton et le MEDEF qui s'ajoutent à la liste de personnalités politiques françaises faisant de cette nomination un problème. Puis la contestation s'étend à d'autres pays de l'UE : ainsi, les présidents allemand, espagnol et belge de groupes parlementaires européens signent aux côtés de leur collègue français Stéphane Séjourné une lettre destinée à la commissaire Vestager l'invitant à reconsidérer le choix de Scott Morton. Breton trouve également des alliés italiens, belges, espagnols, autrichiens, luxembourgeois et portugais parmi les commissaires, également inquiets de cette nomination et de l'image qu'elle donne de leur institution⁵⁸.

Pour autant, le cadrage de la controverse associe clairement l'origine de la critique à des acteurs français, que le sujet soit abordé par les journalistes⁵⁹,

55. Luc Boltanski, Élisabeth Claverie, Nicolas Offenstadt et Stéphane Van Damme (dir.), *Affaires, scandales et grandes causes : de Socrate à Pinochet*, Paris, Stock, 2007.

56. V. Malingre, « Affaire Fiona Scott Morton : Bruxelles campe, pour l'instant, sur sa décision de recruter l'ex-lobbyiste américaine », *Le Monde*, 14 juillet 2023.

57. Giovanna Faggionato et Aoife White, « France Tells EU Commission to Rethink American Choice for Top Job », *Politico*, 13 juillet 2023.

58. V. Malingre, « Affaire Fiona Scott Morton ... », art. cité.

59. G. Faggionato et A. White, « France Tells EU Commission to Rethink American Choice for Top Job », art. cité.

Vestager ou Scott Morton elle-même qui, dans l'unique interview qu'elle a donné au moment où ce texte est écrit, déclare : « Il est triste que la société française soit trop peu sûre d'elle pour laisser une Américaine travailler pour l'UE⁶⁰. » La résistance à ce cadrage, côté français, n'est pas forte : la controverse permet de rappeler à la fois le leitmotiv macroniste d'« autonomie » européenne, et le poids de la France dans l'économie politique des luttes bruxelloises, qui lui permet d'endosser les critiques.

Pour les défenseurs de la nomination de Scott Morton, insister sur la nationalité des critiques permet de diminuer l'importance potentiellement accordée à leur propos, en pointant un autre potentiel conflit d'intérêt. En effet, l'emphase sur l'origine française de la polémique sert à alimenter un soupçon symétrique à celui qui cible Scott Morton. Les élites politiques et le patronat français sont accusés par la presse, des *think tanks* libéraux et même la commissaire Vestager de vouloir instrumentaliser la politique de concurrence européenne, que ce soit pour en limiter les effets sur leurs champions industriels nationaux ou pour peser sur le pouvoir d'entreprises américaines qui viendraient leur disputer le marché européen⁶¹.

Certains journalistes personnalisent et prolongent même ces critiques au commissaire Breton : ancien PDG d'entreprises dans les secteurs amenés à être plus étroitement contrôlés par les nouvelles législations européennes sur le numérique, il serait réticent à voir arriver une actrice potentiellement trop incisive dans ce domaine (Scott Morton s'était fait championne de cette régulation avant son recrutement). Le sujet de la nationalité permet donc de revenir à la question de la bonne distance aux entreprises de l'exécutif européen, et de sa capacité à produire des politiques de façon autonome, sans que les pouvoirs publics nationaux ne jouent le rôle de relai des intérêts du privé. Scott Morton apparaît sous cet angle comme une actrice qui aurait veillé plus strictement au respect du droit de la concurrence, et ainsi protégé l'UE des liens de dépendance économique qui pèsent sur son gouvernement.

Si ce retournement de la critique trouve un écho auprès de journalistes et d'acteurs politiques européens, c'est parce qu'elle renvoie à l'histoire longue de l'administration communautaire et de la façon dont les États membres ont élaboré sa production de politiques publiques. L'opposition entre une France au modèle politico-économique plus interventionniste et une Allemagne dont les gouvernements successifs ont promu la mise en place et le renforcement de règles de concurrence assurant le bon fonctionnement d'un libre marché a, dans

60. Szu Ping Chan, entretien avec Fiona Scott Morton, « 'It's sad that French society is too insecure to let an American work for the EU' », *Telegraph*, 27 août 2023.

61. On retrouve ces accents critiques à la fois dans l'article de Christophe Carugati, « The Unjustified Campaign Against the Nomination of Fiona Scott Morton », *Bruegel.org*, 18 juillet 2023 et dans celui d'Eddy Wax et Aoife White, « Margrethe Vestager on Failed US Hire: 'Shit Happens' », *Politico*, 24 juillet 2023.

Quand l'UE (ne) recrute (pas). L'affaire Scott Morton, entre défense d'une autonomie... — 149

le domaine de la politique de concurrence, donné lieu à des affrontements et compromis historiques qui ont informé les contours de l'action publique européenne dans ce domaine⁶². De plus, parce que son modèle interventionniste a fait l'objet de sanctions, la France a en Europe l'image d'un pays qui a une relation difficile avec la DG Concurrence⁶³.

Ainsi, plus qu'une façon de dévier la critique quant à sa proximité au secteur privé, la mention de la nationalité des acteurs de la polémique Scott Morton doit être prise comme le signe d'une préoccupation plus générale pour l'autonomie de l'exécutif européen face aux États tiers et États membres de l'UE, à leurs représentants et à leurs intérêts.

Troisième tension : le rapport au politique. Les économistes font-ils les politiques ?

À suivre les inquiétudes soulevées dans la controverse autour de cette nomination et les propriétés sociales de leurs acteurs (une bureaucrate critiquée par des politiques), on retrouve une troisième source de tension, qui s'enracine dans l'opposition entre acteurs porteurs de capitaux techniques et ceux porteurs de capitaux politiques⁶⁴. Cette distinction correspond à un schème pratique partagé dans le champ bureaucratique européen, ainsi qu'à des initiatives prises depuis une vingtaine d'années pour stabiliser une division du travail et une chaîne de décision claire, qui rendent plus aisée une attribution des décisions et arbitrages et qui limitent les critiques envers une institution longtemps accusée d'être tenue par des technocrates⁶⁵. Une telle distinction ne doit pas mener à reconduire une opposition analytique ruineuse entre le technique et le politique : le travail des hauts fonctionnaires est indubitablement politique, à Bruxelles⁶⁶ comme ailleurs⁶⁷. Mais elle doit être prise au sérieux, comme un signe que le travail symbolique et organisationnel de séparation entre juridictions bureaucratiques et politiques peut parfois être contesté.

Recrutée comme experte économique, Scott Morton aurait eu la charge de faire des propositions concrètes pour mettre en œuvre la politique de concurrence

62. L. Warloutzet, « The EEC/EU as an Evolving Compromise between French Dirigism and German Ordoliberalism (1957–1995) », *Journal of Common Market Studies*, 57 (1), 2019, p. 77-93.

63. Sebastian Billows, Sebastian Kohl et Fabien Tarissan, « Bureaucrats or Ideologues? EU Merger Control as Market-centred Integration », *Journal of Common Market Studies*, 59 (4), 2021, p. 762-781.

64. D. Georgakakis, « Une Commission sous tension ? La singulière différenciation des personnels administratifs et politiques de la Commission européenne », dans D. Georgakakis (dir.), *Le champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica, 2012, p. 43-85.

65. Anchrit Wille, *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

66. Frédéric Mérand, *Un sociologue à la Commission européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2021 ; C. Bonnamy, « Avec la culture, contre internet ? », *op. cit.*

67. Jean-Michel Eymeri-Douzans, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », dans Jacques Lagroye (dir.), *La Politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 47-77.

150 — par Pierre Alayrac

dans de nouveaux domaines – notamment le numérique – et le déploiement spécifique des potentialités des politiques européennes. Les tensions déjà analysées dans les deux sections précédentes ont alors ravivé la préoccupation d'un brouillage entre ce qui relève du technique et du politique et renforcé les inquiétudes sur l'autonomie de l'exécutif européen et de son équipe dirigeante.

Le travail très politique d'une économiste en chef

Si sa position d'économiste en chef ne lui aurait pas permis de formellement *prendre* les décisions sur les affaires que traite la DG Concurrence (ce pouvoir revient à la commissaire), elle aurait participé à les *faire* (c'est-à-dire à lui proposer des options limitées). C'est cette caractéristique inhérente à de nombreuses administrations publiques⁶⁸ que rend visible l'affaire Scott Morton.

Pour comprendre la chronologie du déclenchement de la polémique autour de la nomination de Scott Morton, il faut avoir en tête l'agenda politique de la Commission. Fin 2022, après plusieurs années à définir une approche pour analyser le rôle des plateformes et les spécificités des marchés numériques en termes de pratiques (anti-)concurrentielles, l'UE s'est dotée d'une législation précisant les grands principes de sa politique dans le domaine. En considérant les plateformes (par exemple les services d'intermédiation, les moteurs de recherche en ligne et les systèmes d'exploitation) comme des contrôleurs d'accès qui, du fait de leur position de pouvoir, agissent comme des régulateurs privés des marchés, le texte européen adopté clarifie les comportements qui leur sont autorisés et interdits⁶⁹. Ce règlement, auquel Scott Morton a apporté son soutien, n'avait, au moment de la nomination de celle-ci, pourtant pas donné lieu à des décisions qui auraient figé l'interprétation ou les pratiques de l'exécutif européen. Si l'arrivée de l'économiste américaine a suscité l'inquiétude, c'est d'abord parce qu'elle aurait contribué à façonner, par son analyse, le style de gouvernement des marchés numériques par l'UE.

C'est ainsi que l'on peut comprendre la déclaration du ministre français délégué en charge du numérique : « À l'heure où l'Europe s'engage dans la régulation numérique la plus ambitieuse du monde, la récente nomination de l'économiste en chef de la DG Concurrence n'est pas sans soulever des interrogations légitimes⁷⁰. » Mais cette relative défiance existait aussi au sein de la DG Concurrence, où les économistes ont la réputation de favoriser des décisions libérales⁷¹. Certaines

68. Philippe Bezes, Ève Chiapello et Pierre Desmarez, « Introduction : la tension savoirs-pouvoirs à l'épreuve du gouvernement par les indicateurs de performance », *Sociologie du travail*, 58 (4), 2016, p. 347-369.

69. Règlement (UE) 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2022 relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique, entré en vigueur le 1^{er} novembre 2023.

70. Jean-Noël Barbot, publication Twitter/X, 13 juillet 2023 (x.com/jnbarrot/status/1679510617873346560).

71. Entretien avec un juriste fonctionnaire de la DG Concurrence, le 26 juillet 2017.

Quand l'UE (ne) recrute (pas). L'affaire Scott Morton, entre défense d'une autonomie... — 151

déclarations de Scott Morton, comme celle dans laquelle elle explique que « scinder les *big techs* ne marchera probablement pas⁷² », font craindre que ses analyses favorisent également des décisions modérées contre les géants américains, contre la pente prise ces dernières années⁷³.

Ce questionnement sur le dossier numérique a mené à une interrogation plus large sur les changements que Scott Morton était susceptible d'apporter dans le travail quotidien de la DG Concurrence. Lors de l'audition de la commissaire Vestager au Parlement européen, l'eurodéputé Paul Tang l'a ainsi interrogée sur un point technique précis de la politique de la concurrence : le type de « bien-être » (*welfare*) qu'elle essaye de promouvoir. Ce concept, issu de la microéconomie mobilisée en économie industrielle (et donc dans la politique de concurrence), renvoie aux gains ou pertes générés par une transformation des conditions de lutte économique et des prix sur un marché donné. La question du député européen social-démocrate néerlandais portait sur le type de répartition d'éventuels gains économiques que vise la politique de concurrence européenne : est-ce le bien-être des consommateurs ou le bien-être total (qui inclut le précédent et celui des producteurs ou entreprises) qu'il s'agit de favoriser à travers cette politique ?

Historiquement, l'UE en est venue à poursuivre le premier. À l'inverse, par héritage des pratiques des années 1980 promues par l'École de Chicago, les États-Unis ont mis en œuvre une approche favorisant la maximisation du bien-être total⁷⁴ – même si certains économistes, dont Scott Morton, diffèrent parfois dans leurs analyses. La nomination de cette dernière aurait fait craindre que, sous son impulsion, la priorisation déclarée du bien-être du consommateur ne s'efface progressivement au profit d'une approche en termes de bien-être total. Devant l'absence de références à son travail, il est probable qu'il s'agissait surtout pour les intervenants de gauche de l'hémicycle de reconduire publiquement une critique anti-*business* que de s'intéresser aux positions de Scott Morton. Le non-recours au vivier traditionnel de recrutement des économistes de la DG Concurrence a toutefois fait surgir des doutes sur la continuité et l'autonomie de ses pratiques.

72. F. Scott Morton, « Why 'Breaking up' Big Tech Probably Won't Work », art. cité. Scinder des entreprises aux pouvoirs de marché trop importants est une proposition régulièrement faite par des autorités de la concurrence, par exemple au moment d'une fusion.

73. Entretien avec un fonctionnaire de la DG Concurrence, le 21 août 2023. Il m'a fait remarquer que, même si l'analyse était un peu plus nuancée que le titre de la tribune, cette dernière avait été publiée dans le *Washington Post*, propriété de Jeff Bezos, qui dirige par ailleurs Amazon.

74. Anne C. Witt, *The More Economic Approach to EU Antitrust Law*, Oxford et Portland, Hart Publishing, 2016.

Les économistes, entre cadrage et débordement d'un rôle

Si la préoccupation pour une division claire du travail entre personnels administratifs et politiques a été ravivée, c'est également en raison de transformations structurelles récentes du champ bureaucratique européen.

Les trente dernières années ont vu un double processus affecter la place des économistes dans la division du travail eurocratique. D'un côté, du fait de la diffusion d'instruments de marché dans la plupart des domaines politiques dont s'occupe la Commission⁷⁵, ces professionnels ont pris une place hégémonique parmi les architectes de l'action publique européenne. En plus d'être désormais présents dans toutes les directions générales, ils occupent dans plusieurs d'entre elles des positions spécialisées, qui prennent la forme d'unités d'analyse économique horizontales ou de variantes du *Chief Economist Team* de la DG Concurrence, depuis lesquelles ils évaluent en termes économiques les propositions de leurs collègues.

Cependant, cette centralité croissante renverse un processus débuté dans les années 1970 de plus grande intégration des économistes au travail bureaucratique communautaire : si elles rendent leur expertise indispensable, les transformations des dernières décennies les placent aussi en position de surplomb. D'un autre côté, de nombreux autres professionnels sont formés aux rudiments de la boîte à outils des économistes et les remplacent sur des tâches élémentaires qui participaient de leur intégration aux équipes de travail⁷⁶. Ces deux dynamiques d'élitisation et de concurrence des économistes produisent une autonomisation non seulement vis-à-vis du personnel politique de l'institution, mais aussi des autres bureaucrates de la Commission.

Pour les autres acteurs des institutions européennes, elles brouillent la frontière entre expertise technique et décision politique. Les économistes expérimentent donc particulièrement la tension entre, d'un côté, un rôle défini de bureaucrate exécutant, aux tâches spécifiques et supposément interchangeable entre ses collègues, et, de l'autre, celui de l'expert courtisé pour ses savoirs et productions originales. Actif sur l'un des dossiers de fusion les plus importants de la décennie 2010 dans les domaines pharmaceutiques et de la santé, l'un de mes enquêtés confiait que c'était précisément cette configuration qui, tout en étant difficile à concilier, le faisait rester à la Commission européenne : « On fait des choses nouvelles, on prend des décisions en s'appuyant sur des éléments qui n'avaient pas été pris en considération par le passé, comme les potentiels manques d'innovation résultant d'une fusion, et c'est vraiment ça qui rend le job intéressant⁷⁷. »

75. Nicolas Jabko, *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie improbable*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

76. Pierre Alayrac, « Une noblesse d'Europe. Socio-histoire de l'autorité des économistes de la Commission européenne (1958-2019) », thèse de doctorat en sciences de la société, Paris, EHESS, 2022.

77. Entretien avec un économiste fonctionnaire de la DG Concurrence, le 3 août 2017.

Cette tension, qui se trouve à son point culminant dans la position d'économiste en chef qu'aurait occupée Scott Morton (qui aurait par exemple modéré ou stimulé les initiatives des économistes de la DG Concurrence sur le numérique), est une condition de possibilité de la controverse à son objet. La réaction massive du personnel politique face à une telle nomination doit aussi se comprendre comme une manière pour celui-ci de réaffirmer sa primauté dans le processus décisionnel.

La controverse provoquée par la nomination de Scott Morton n'est compréhensible qu'à la lumière de l'histoire de la Commission européenne et des tensions produites par les conditions de son institutionnalisation. La légitimité de cette institution tient en effet à la revendication réussie d'une autonomie dans la production d'une action publique défendant les intérêts européens. Cette revendication a été interrogée à l'aune des collaborations antérieures de l'économiste américaine avec un secteur privé que régule l'exécutif européen d'une part, et de sa nationalité de l'autre, dans un contexte où le pouvoir grandissant des économistes faisait déjà l'objet d'inquiétude quant à une possible capture experte. Le déploiement de cette controverse s'est fait à travers deux formes de critique qui, tout en étant articulées, n'ont pas eu la même importance selon leurs énonciateurs. Parmi les détracteurs de Scott Morton, ceux insistant davantage sur sa nationalité l'ont fait avant tout depuis des positions de pouvoir nationales (et se sont ainsi exposés à un retournement de la critique en conflits d'intérêts), et ceux se focalisant sur ses proximités avec le secteur privé (et leurs répondants) étaient principalement des acteurs du jeu politique communautaire. Ces contrastes soulignent moins des préoccupations différentes qu'ils ne laissent voir des arènes où les mises en problème possibles de l'Europe ne sont pas les mêmes. Ainsi, la nationalité est une caractéristique délicate à utiliser pour critiquer un agent à Bruxelles si l'on ne veut pas voir le doute sur le fonctionnement du système politique communautaire se propager. De même, le recours massif aux cabinets de consulting des gouvernements Macron et leur insistance sur l'importance des collaborations public-privé auraient rendu difficiles des critiques sous cet angle en France.

Cette controverse a enfin montré que, à l'encontre leur rhétorique professionnelle⁷⁸, les économistes apparaissent difficilement interchangeables d'une institution à l'autre. Avoir été économiste en chef en charge de la concurrence sur les marchés américains ne permet pas de circuler si facilement vers un poste équivalent à Bruxelles. Comme d'autres experts et bureaucrates, leurs arrivée et maintien en poste dépendent de leur adéquation aux rôles bureaucratiques qu'offrent des institutions prises dans des configurations de pouvoir spécifiques.

78. M. J. Reay, « The Flexible Unity of Economics », *op. cit.*

154 — par Pierre Alayrac

Cette séquence invite en particulier à l'analyse des viviers de recrutement dont dépendent les administrations, et la façon dont ils peuvent participer non seulement à leur légitimation, mais aussi à leur mise sous tension⁷⁹.

Pierre Alayrac est maître de conférences en science politique à l'université Paris 8 Vincennes - Saint-Denis et membre du Centre de recherches sociologiques et politiques de Paris (CRESPPA). Ses travaux se situent à l'intersection de la sociologie politique de l'international, de la sociologie économique et de la sociologie de l'action publique.

Résumé

Une semaine après sa nomination comme économiste en chef à la Direction générale (DG) de la Concurrence de la Commission européenne en juillet 2023, Fiona Scott Morton renonce à son poste en raison de la polémique que suscite son arrivée. Cette dernière est analysée comme un moment d'explicitation des attendus sociaux qu'il faut satisfaire pour occuper un rôle d'économiste dans une administration spécifique et, indissociablement, des tensions qui traversent cette institution. À partir d'une enquête socio-historique sur l'exécutif européen et de matériaux ethnographiques liés à cette controverse, l'article montre comment la réfraction de telles tensions a conduit à la mise en cause des activités de consultante et de la nationalité de l'économiste américaine, conduisant à son éviction. Cette perspective microsociologique articule ainsi temps court et long de la vie d'une institution, pour comprendre comment l'une de ses agents apparaît désajustée dans une configuration sociale particulière.

Abstract

When the EU (does not) Recruit – The Scott Morton Controversy: Defending Institutional Autonomy Protection and Redefining Conflicts of Interest at the European Commission

One week after she was appointed chief economist at the European Commission's DG Competition in July 2023, Fiona Scott Morton resigned due to the controversy her appointment generated. This controversy is analysed as a moment of clarification of the social expectations that must be met in order to occupy the role of an economist in a specific administration and, inseparably, of the tensions that run through this institution. Based on a socio-historical study of the European executive and ethnographic materials specific to this controversy, the article shows how the refraction of such tensions led to the problematisation of two social properties of the American economist (her consulting activities and her nationality) and led to her ouster. This micro-sociological perspective thus links the short and long life of an institution to describe how one of its agents appears out of tune in a particular social configuration.

79. Je voudrais remercier les relecteurices anonymes de la revue, ainsi que Didier Georgakakis, Marylou Hamm, Sylvain Laurens et Antoine Vauchez pour leurs généreuses remarques sur des versions antérieures de ce texte.