

Compte rendu de 3 ouvrages portant sur l'européanisation

Amelie Kutter, Vera Trappmann (hrg), *Das Erbe des Beitritts. Europäisierung im Mittel- und Osteuropa*, Nomos Verlag, 389 pages, 2006.

Yves Surel, Bruno Palier, (edit.), *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, 357 pages, 2007.

Olivier Baisnée / Romain Pasquier, *L'europe telle qu'elle se fait. Européanisation et sociétés politiques nationales*, CNRS, 316 pages, 2007.

François Bafail
19 Août 2007

L'analyse des processus d'eupéanisation – approfondie depuis plus d'une décennie dans la science politique anglo saxonne dans de nombreux courants théoriques - commence d'être considérée avec attention pour la compréhension des évolutions est-européennes. L'ouvrage paru en 2006 aux éditions Nomos Verlag, sous la direction de Amélie Kutter et de Vera Trappmann en témoigne. Comme à quelques mois d'intervalle, deux ouvrages viennent de paraître en France sur le même thème, le premier sous l'autorité de Bruno Palier et de Yves Surel, le second sous celle de Olivier Baisnée et de Romain Pasquier, l'occasion nous est ainsi fournie de nous livrer à un examen comparé des approches allemandes et française, d'autant plus intéressant qu'un même cadre théorique est privilégié dans les trois ouvrages, pour donner lieu à une grande variété de cas empiriques. Ajoutons également que tous trois sont le fruit de coopérations entre chercheurs déjà reconnus et jeunes chercheurs en doctorat, et que le résultat est passionnant à chaque fois. En exposant ces différents travaux, la question se pose d'abord de savoir où se situent les différences entre les processus ouest-européens et est-européens ; ensuite où joue l'eupéanisation. A quels niveaux de la polity, de la politics ou des politicians sont sensibles les effets de la pression à l'ajustement ? Pour quels effets en retour sur le niveau européen ?

1. Amélie Kutter, Vera Trappmann (hrg), *Das Erbe des Beitritts. Europäisierung im Mittel- und Osteuropa*, Nomos Verlag, 389 pages, 2006

Saluons d'emblée la publication outre Rhin d'un remarquable ouvrage sur l'eupéanisation en Europe centrale et orientale, pour deux raisons : d'abord parce qu'il est le tout premier de cette ampleur, riche d'analyses théoriques variées et de passionnantes études de cas. Ensuite, parce qu'il mêle les contributions de chercheurs de l'Ouest et de l'Est, réunis autour d'un groupe de travail de l'Université de Franckfort sur l'Oder, haut lieu de la coopération scientifique germano polonaise. Rendons compte de la richesse de cet ouvrage en isolant d'abord les articles plutôt théoriques, des second davantage empiriques, en nous excusant – et cela vaut également pour les deux autres ouvrages – du parti-pris du choix des études de cas examinées.

Dans leur article préliminaire qui a donné son nom à l'ouvrage – « L'héritage de l'intégration » – les deux jeunes chercheuses allemandes font preuve de novatrices en fixant le programme de travail des contributions à venir : rendre compte des « traces ambivalentes que le processus d'intégration a laissées entre 1993 et 2004 », à savoir : la formation d'identités collectives au sein d'organisations internationales ; la restructuration de la grande industrie dans le cadre de la politique de concurrence de l'UE ; le développement des Etats providence en relation avec la politique régionale ; le renforcement des sociétés civiles. Autrement dit, recomposer les grandes séquences de la construction de l'eupéanisation entendue comme processus, dont Amélie Kutter et Vera Trappmann s'attachent à montrer qu'il est d'abord de l'ordre de la construction temporelle et de la négociation, fût-elle asymétrique. Ainsi en témoignent la politique d'association et de coopération (1988 – 1992), à laquelle succède celle de la « conduite en avant » (« Heranführung ») entre 1993 et 1996 / 2000), qui s'accélère lors de la période dite de l'intensive mise en avant entre 1997 / 2001 – 2002. A chaque période, les deux responsables de l'ouvrage analysent le type de stratégie mise en oeuvre, les conditions imposées, les formes de contrats et d'alliances passées avec les candidats, les instruments de politiques de développement, ceux du contrôle. Elles concluent à l'impact de la conduite de l'UE dans le processus de changement, faible dans la première période, fort dans la dernière. C'est au cours de cette période décisive de l'accélération, que les deux auteurs reprenant une expression forgée par Amélie Kutter dans un travail antérieur, avancent le concept de « transfert forcé des normes » pour rendre compte de la nature de la

pression à l'ajustement. Mais loin de réduire l'ensemble de ce processus à une pression exogène qui se serait imposée dans les pays candidats réduits à n'être qu'une pâte molle, les deux chercheuses lient cette pression aux héritages de la période précédente, autrement dit aux capacités de résistance propre à chaque pays. Elles concluent à la définition du rôle de l'UE comme étant celle d'une « agence du transfert forcé » des normes dans des contextes particuliers marqués par des héritages de longue et moyenne durée. Le programme est ainsi fixé pour l'ouvrage et au-delà, car il en va non seulement de la problématique de ceux qui s'attachent au changement dans cette partie de l'Europe, mais de celle qui concerne les « voisins » invités à « s'ajuster ». Cette problématique concerne la triple analyse de la configuration des acteurs UE au niveau européen, et la nature de la règle UE en fonction des différents secteurs ; celle de la composition des prismes domestiques, en fonction des héritages, mais aussi des résultats des choix accomplis en 1990 et ultérieurement ; enfin, l'analyse des situations d'ajustement propre à chaque pays.

Dans ces conditions, la participation au débat de Tanja Börsell est essentielle parce que son travail fixe ici les éléments de la comparaison Est / Ouest et le caractère pertinent de sa méthode d'analyse. Elle est, par ailleurs, avec Thomas Risse, également professeur à la FU Berlin, l'inspiratrice de nombreux travaux sur l'eupéanisation, notamment ceux des Français comme on le verra plus bas. Cette méthode d'analyse repose sur la mise en évidence de quatre niveaux d'interaction : le premier propre au prisme européen composé de différents acteurs (la commission, le conseil, le parlement, mais aussi la cour de justice, etc) dont l'unité est parfois problématique ; le second, renvoie à la nature de la pression à l'ajustement, dont chaque secteur d'application révèle l'intensité de la règle ; le prisme domestique, en troisième lieu, témoigne de la capacité des institutions et d'acteurs organisés à opposer une régulation différente et donc révèle le champ immense des représentations, des valeurs et des intérêts non nécessairement ajustés à ceux de l'UE (« Misfit »). Enfin dernier élément, les solutions choisies qui vont de l'adoption pure et simple, à l'adaptation (qui est la forme la plus intéressante à analyser car elle témoigne de la diversité des modes d'hybridation des règles de l'UE et des trajectoires nationales), enfin, le rejet. On saisit d'emblée la puissance heuristique d'un tel schéma d'analyse appliqué aux transformations européennes, puisqu'il met en évidence le poids de l'approche rationaliste (en termes de coûts / bénéfices rapportée à la pression, traduite, elle, dans les termes de la « conditionnalité »), l'importance des conflits entre régulations supra nationale adossée à la longue durée des succès et de l'attente de leur répétition, et traditions nationales marquées elles aussi par la longue durée des consensus sociaux, des groupes organisés, des représentations satisfaisantes. Au-delà du vaste spectre de son application aux situations de l'Est (et donc de la comparaison), on retiendra le constat du faible impact sur la polity et la politics (à l'inverse des policies), notamment parce qu'il est contesté par d'autres contributions de l'ouvrage.

Dans son article sur la cohésion européenne, Timm Beichelt cherche à déterminer ce que l'élargissement de 2004 a changé en matière de cohésion de l'UE. L'a-t-il renforcé ou bien amoindri, étant entendu que chacun reconnaît l'existence d'un fossé entre les deux parties de l'Europe, en matière de performances économiques comme en matière de représentations ? L'auteur y répond sur la base non pas tant de l'analyse des non concordances institutionnelles (« misfit ») qui traduit selon lui, la vision « réduite » de l'eupéanisation, que sur celle des représentations. L'examen porte donc sur le « vive ensemble cognitif » que traduisent d'un côté la confiance ou la défiance des citoyens dans les institutions européennes, de l'autre les partis politiques, clivés entre pro et contre européens. A partir des difficultés rencontrées au long du précédent élargissement de 2004, de la complexité institutionnelle qui en a résulté et de l'évolution des normes cognitives, l'auteur conclut d'abord au changement de formulation des stratégies pour tout élargissement ultérieur compte tenu de l'évolution des relations à l'intérieur des membres de l'UE. D'où l'effet majeur de l'eupéanisation sur le champ de la

polity européenne. Le type d'échange entre les différents niveaux de l'architecture européenne s'est complexifiée et les blocages sont apparus qui rendent inévitable et la pause dans la politique d'élargissement et la reprise de la stratégie d'approfondissement des institutions trop longtemps reportée. L'analyse quant à elle des représentations des citoyens (la confiance) conduit le chercheur, Professeur à la Viadrina, à conclure au renforcement des clivages de représentations tant les « blocs » d'opinion en faveur ou opposés aux élargissements sont forts, et témoignent de la perte de puissance d'intégration des pays fondateurs. Ces derniers ont peu à offrir en vis-à-vis des nouveaux membres, orientés vers un tout autre type de marché que celui préconisé par les premiers. Poursuivant son analyse sur la base de l'examen de différents partis pro ou eurosceptiques, Beichelt conclut au clivage qui semble opposer davantage les pays du Nord (Grande Bretagne, Irlande, Pays Baltes, Suède) que les pays de l'Est aux autres. Cela posé, l'examen des positionnements partisans révèle – à l'exception de l'Italie – une croissance de la confiance à l'égard de l'UE de la part des pays de l'UE15, tandis que l'inverse est relevé pour les pays de l'Est. L'année 2004 est particulière avec une baisse importante de la croissance à l'Ouest. Enfin, l'examen des clivages entre partis invite à trois constats. Le premier concerne la séparation entre d'un côté les partis libéraux (favorables au marché) et proeuropéens, de l'autre les conservateurs avec les partis paysans et les partis régionalistes pour lesquels la politique européenne est très conflictuelle. Les partis socialistes, quant à eux, sont partagés, quoique plus volontiers pro. Second constat, dans les pays de grande taille, les clivages sont nets ; à l'opposé, dans les pays de petite taille, les oppositions sont plus manifestes en raison de l'exacerbation des risques pesant sur la souveraineté nationale. Enfin si la Pologne et la Hongrie témoignent, parmi les nouveaux membres, de forts stock de voix eurosceptiques, néanmoins à l'Ouest, en France, en Autriche ou encore aux Pays Bas, les extrémistes / eurosceptiques obtiennent des scores supérieurs à ceux de leurs homologues de l'Est. Autrement dit, l'élargissement a contribué à modifier autant les politiques, ce qui était attendu, que la polity et la politics.

L'article de Barbara Lippert, directrice adjointe de l'Institut für Europäische politik de Berlin, est important à plus d'un titre, notamment parce qu'il est le seul (des trois ouvrages) à soulever la question essentielle de l'avenir de la politique de l'UE avec la Politique des Nouveaux Voisins, une fois admis le rôle essentiel de l'UE dans la conduite du changement à l'Est, et de son épuisement à compter de 2007. En effet, dès que l'on reconnaît que désormais fait défaut ce qui a constitué le pôle décisif de la « compliance » des candidats, à savoir la certitude d'être intégrés au terme de l'ajustement accompli, quel peut être le poids de l'UE à l'égard des nouveaux voisins ? Que signifie dans ce cas de figure la conditionnalité politique ? Ayant souligné le poids des représentations à la base de la stratégie européenne (dépasser Yalta) et par conséquent l'« impulsion morale » (p. 58) de toute l'entreprise, Barbara Lippert analyse ensuite le management mis en œuvre avec les pays candidats au travers des négociations bilatérales. Aussi montre-t-elle que les pays de Nord ont pris « en charge » les pays Baltes, l'Allemagne et l'Autriche ceux dits du Visegrad, tandis que la France s'occupait davantage de la Bulgarie, et la Grèce de Chypre. Autant de composantes qui font défaut dans la nouvelle politique extérieure, d'autant que les conditions ont profondément changé avec la croissance des écarts économiques, le relèvement des critères d'adhésion, le renforcement du rôle du Conseil (et donc des Etats), et enfin, celui des souverainistes, pas des fédéralistes. Même si l'on peut discuter l'importance que confère Barbara Lippert à l'UE dès le début du processus, sans préciser plus avant les étapes et les intensités croissantes de cet engagement – ce que font, en revanche, les deux responsables de l'ouvrage- on ne peut que lui reconnaître le mérite d'avoir lancé le débat sur le thème le plus important aujourd'hui de l'europanisation, en se demandant ce que vaut ce processus d'europanisation, dès lors que la règle européenne se heurte non pas tant à des prismes

domestiques résistants, voire contraires aux valeurs de l'UE, qu'à sa propre impuissance, celle de s'élargir.

Des différentes études de cas présentées ensuite, et qui traitent des politiques sociales, des politiques industrielles (le sucre et la sidérurgie), des partis eurosceptiques, des sociétés civiles, on retiendra trois traits.

D'abord, l'unité de la méthode qui consiste à mettre en évidence les institutions sectorielles et les comportements qui les accompagnent, faits de capacité de contournement des règles, et de recomposition des équilibres locaux. Cela conduit au constat que loin de produire de la convergence, les processus entraînent des dynamiques de divergence dont rendent compte les phénomènes de « misfit », qui traduisent la puissance des trajectoires nationales. Or parce qu'il n'est pas question pour l'UE de reprendre quoi que ce soit des héritages de la période communiste écoulée, les conflits entre les différentes régulations sont extrêmement violents. D'où l'accent mis par l'UE pour accomplir d'importantes réformes avant même d'intégrer, ce qui indique bien la différence entre transformation postcommuniste et européanisation.

La capacité de résistance (« veto player ») des différents milieux locaux, en fonction de l'organisation atteinte antérieurement, c'est-à-dire sous le communisme. Ainsi en va-t-il des groupes organisés de la sidérurgie, analysés par Alexandra Sznajder, qui en Pologne ont renforcé l'unité des grands patrons du secteur, alliés au parti communiste régional, très puissant, mais aussi les syndicats appuyés largement par les salariés. Ce groupe compact a su appuyer l'Etat dans sa stratégie de préservation des marchés nationaux et internationaux, et donc orienter à leur profit la privatisation. La limite de la démonstration tient, comme le soulignent les auteurs, à la combinaison des facteurs de crise qui font qu'à un manque de liquidité et à la crise budgétaire (résultant de l'ampleur de la dette du secteur) s'ajoute la pression de la globalisation des marchés, et la volonté, par ailleurs, d'intégrer l'UE. Dès lors, les politiques s'ajustent de manière opportuniste et le changement institutionnel s'opère.

Dernier trait, celui qui renvoie à l'extension des conclusions précédentes concernant l'impact différencié (ou amoindri) de l'UE à d'autres objets que les seuls acteurs industriels. C'est le cas des politiques sociales analysées par Böncker, qui s'attache à montrer la marge laissée aux candidats, en dépit de deux types de pression : directe, avec la pression financière et les coûts de l'accession ; indirecte, qui renvoie à l'adaptation cognitive sur la base des nombreux contacts de part et d'autre de l'Europe. C'est également l'optique de Karin Pieper qui conclut au puissant apprentissage cognitif opéré grâce aux twinning, lors de la mise en place des politiques régionales que l'auteur compare en Hongrie et en Pologne. C'est aussi celui de Tieman qui constate le faible impact de l'UE sur les polity ou sur les politics à l'occasion de l'examen de ce que recouvre l'euroscepticisme dans cette partie de l'Europe, où les partis qui gouvernent sont europhiles et ceux qui se trouvent dans l'opposition, eurosceptiques. C'est enfin, le même constat pour Axel Olearius qui, sur la base de l'examen des associations en faveur de l'environnement, met en évidence l'importance de leur existence ou de leur absence avant 1989 pour comprendre après cette date leur capacité à s'emparer de la règle UE pour faire avancer leur programme, et parfois même résister à ce qu'ils considèrent comme des opérations d'instrumentalisation de la part de l'UE.