



L'européanisation : héritages, résistances, mobilisations collectives et cohésion

François Bafoil

► To cite this version:

François Bafoil. L'européanisation : héritages, résistances, mobilisations collectives et cohésion. Critique Internationale, Presses de sciences po, 2008, pp.154 - 169. hal-01022403v2

HAL Id: hal-01022403

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01022403v2>

Submitted on 23 May 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'européanisation : héritages, résistances, mobilisations collectives et cohésion

par François Bafoil

Le concept d'européanisation a désormais acquis une place de choix dans les études de sociologie politique qui traitent des différents processus de formation des règles de l'Union européenne (UE), que ce soit au niveau des institutions communautaires ou à celui des États nationaux. Récemment appliqué aux processus de transformation est-européens qui ont conduit aux vagues d'intégration de 2004 et de 2007, il vise davantage à rendre compte des formes de transfert institutionnel, du type de pression exercé par l'UE (traduit en termes de *conditionnalité politique*)¹ et des modalités d'adaptation domestique de la règle UE. La publication à quelques mois d'intervalle de plusieurs ouvrages traitant des processus d'européanisation à l'œuvre à la fois dans les anciens et dans les nouveaux États membres fournit l'occasion d'examiner dans une perspective comparée différentes approches qui s'alimentent toutes aux mêmes sources. Parmi ces dernières, il en est deux en particulier qui méritent d'être mentionnées.

Celle de Radaelli tout d'abord, qui a su combiner le plan des intérêts, des institutions et des idées pour définir l'européanisation comme « les processus de construction, de diffusion et d'institutionnalisation des règles formelles et informelles, des procédures, des paradigmes des politiques, des styles, des «manières de faire les choses», ainsi que des normes et des croyances partagées ». Ces processus sont « définis et consolidés au sein du processus des politiques de l'UE et incorporés dans la logique des discours domestiques (nationaux et subnationaux), dans les structures politiques et dans les politiques publiques »².

1. Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, « Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Eastern and Central Europe », dans F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier (eds), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 2005 ; Frank Schimmelfennig, Stefan Engert, Heiko Knobel, *International Socialization in Europe. European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*, New York, Palgrave Macmillan, 2006, p. 402-428 ; Heather Grabbe, *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Basingstoke/New York, Palgrave Macmillan, 2006 ; Maria Green Cowles, James A. Caporaso, Thomas Risse-Kappen (eds), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2001 ; Kevin Featherstone, Claudio M. Radaelli C. (eds), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

2. C. M. Radaelli, « The Europeanization of Public Policy », dans K. Featherstone, C. M. Radaelli (eds), *The Politics of Europeanization*, op. cit., p. 27-56.

Ensuite, celle des chercheurs allemands Thomas Risse et Tanja Börzel. C'est l'approche la plus souvent convoquée parce qu'elle permet de manière simple et efficace de rendre compte de la pluralité des formes d'adaptation de la règle, à partir du poids des architectures institutionnelles domestiques et des acteurs en jeu³. Selon cette approche, plus un pays est en mesure de faire valoir des ressources propres (institutionnelles, législatives, acteurs organisés), plus les résistances à la pression adaptative de la règle UE sont fortes et plus le risque de conflit entre les deux niveaux (UE et domestique) est élevé. À l'inverse, moins un pays est doté de ressources propres, plus il est ouvert à l'adoption d'une régulation « extérieure ».

Densité des héritages historiques, prégnance des représentations et intensité des conflits font de cette notion d'eupéanisation une catégorie utile pour réévaluer nombre d'approches sociologiques, à commencer par celle du conflit et du « chemin de dépendance » (*path dependency*)⁴, même si elle peut s'avérer de portée limitée pour rendre compte de certaines dynamiques de changement plus locales, à l'instar des relations de voisinage. L'intérêt des études portant sur les nouveaux États membres est également de montrer que cette catégorie n'épuise pas l'analyse des processus de changements.

Approche théorique d'un processus complexe d'interactions

La participation de Tanja Börzel à l'ouvrage allemand, dirigé par Amélie Kutter et Vera Trappmann⁵, mérite d'être citée en premier lieu car les résultats de ses recherches ont fixé le cadre de réflexion de presque tous les travaux examinés ici⁶. Cette méthode d'analyse repose sur la mise en évidence de quatre niveaux d'interaction : le premier, propre au prisme européen, est 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 européenne ; le prisme domestique, en troisième lieu, témoigne de la capacité des institutions et des

3. M. Green Cowles, J. A. Caporaso, T. Risse-Kappen (eds), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, op. cit. ; Tanja A. Börzel, Thomas Risse-Kappen, « When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change », 2000 (<http://www.eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf>) ; T. A. Börzel, « Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization », Queen's Papers on Europeanization, 2003 (<http://ideas.repec.org/p/erp/queens/p0035.html>).

4. David Stark, « Recombinant Property in East European Capitalism », *American Journal of Sociology*, 101 (4), janvier 1996, p. 993-1027.

5. Amélie Kutter, Vera Trappmann (Hrsg.), *Das Erbe des Beitritts. Europäisierung in Mittel- und Osteuropa*, Baden-Baden, Nomos, 2006.

6. T. A. Börzel, « Deep Impact? Europeanisation and Eastern Enlargement », dans *ibid.*, p. 99-116.

acteurs organisés à opposer une régulation différente. Il révèle le champ immense des représentations, des valeurs et des intérêts non nécessairement ajustés à ceux de l'UE (*misfit*). Enfin, le dernier niveau est celui des solutions choisies, qui vont de l'adoption pure et simple au rejet, en passant par 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). On saisit d'emblée la puissance heuristique d'un tel schéma d'analyse appliqué aux transformations est-européennes, puisqu'il met en évidence le poids de l'approche rationaliste (en termes de coûts/bénéfices), rapportée à la pression, traduite, elle, en termes de *conditionnalité*, et l'importance des conflits. Loin de produire de la convergence entre les deux parties de l'Europe, les processus de recomposition des règles entraînent des dynamiques de divergence dont rendent compte les phénomènes de *misfit*. Ces dynamiques traduisent la puissance des trajectoires nationales. Comme il n'est pas question pour l'UE de reprendre quoi que ce soit des héritages communistes de la période écoulée⁷, les conflits entre les différentes régulations sont extrêmement violents. D'où l'accent mis par l'UE sur l'accomplissement d'importantes réformes avant même l'adhésion, ce qui indique bien la différence entre transformations postcommunistes des potentiels industriels et agricoles, et européanisation, marquée quant à elle par la reprise de l'Acquis communautaire. Si les premières ont été accomplies dans la foulée de l'ouverture des frontières, de l'adoption des règles du marché et du soutien des organisations internationales (parmi lesquelles l'UE), la seconde s'est déroulée, à compter de 1997, exclusivement sous la pression de l'UE, faisant de celle-ci le partenaire majeur des candidats.

Les représentations

C'est peu ou prou dans cette même veine que s'inscrivent Yves Surel et Bruno Palier lorsqu'ils s'interrogent sur « l'impact effectif de l'intégration européenne sur les systèmes politiques nationaux »⁸. Il ne s'agit pas tant d'évaluer les « grandes » approches (néofonctionnaliste et intergouvernementaliste) qui ont structuré le champ de l'européanisation, et que les deux chercheurs rappellent à grands traits utiles, que de comprendre les dynamiques d'adaptation de la régulation collective par les différents États. Une approche est donc privilégiée,

7. De la même façon que le « transfert » des règles ouest-allemandes à l'ancienne RDA n'a rien repris des héritages de la période communiste.

8. Yves Surel, Bruno Palier *et al.*, *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 13.

celle qui se concentre sur l'examen des interactions et des processus d'ajustements institutionnels qui en résultent. Surel et Palier rappellent les quatre étapes de la séquence analytique formulée par Risse et Börzel et caractérisent l'eupéanisation ainsi : « Le processus peut être vu comme une dynamique d'institutionnalisation d'objectifs, de méthodes, et/ou d'instruments d'action publique qui tendent à remettre en question les préférences des acteurs, les cadres institutionnels ou encore les croyances dominantes au niveau domestique » (p. 51). Se retrouvent alors mobilisées les notions classiques dans cette approche de « redistribution des pouvoirs », d'aménagement de la contrainte liée à la globalisation, de dynamiques de délégation de souveraineté et de construction des nouvelles institutions. D'où l'importance de la réflexion sur les transformations de l'État national, contraint à la fois par l'UE et par ses régions de redéfinir ses fonctions.

Pourtant, on regrettera qu'il ne soit fait dans cet ouvrage aucune place aux relations conflictuelles. Certes, il est beaucoup question d'acteurs (sans d'ailleurs que les acquis de la sociologie des organisations soient bien rendus). Mais on ne les voit guère ! Quelles sont, d'une part, leurs ressources de pouvoir, d'autre part, leurs capacités à structurer les champs d'action ? Certaines associations sont sélectionnées pour intégrer l'arène européenne, en fonction de leurs différentes ressources. Soit. Mais quel est justement l'effet d'une telle asymétrie dans le champ même des associations ? Quels types de conflits traversent les organisations concurrentes mises sur pied par l'UE et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ? Peut-on croire à l'unanimité des positions au sein du patronat français (CNPF) lorsqu'il s'agit d'investir le champ européen ? Pourquoi les rencontres sur le dialogue social (dites de Val Duchesne en référence aux lieux où elles se déroulèrent) n'ont-elles débouché sur rien de solide institutionnellement ? Au vu des différentes contributions de cet ouvrage, tout semble finalement bien se passer dans cette Union que structurent représentations harmonieuses et volontés communes, à l'image de ce qu'écrivent les auteurs de la contribution sur la gouvernance *soft* : « Au travers de la Méthode ouverte de coordination, l'Union se révèle l'espace commun d'une conception partagée de réformes, où s'opère un nouveau mode d'harmonisation, non pas institutionnel et réglementé, mais cognitif et normatif »⁹. Certes, mais *quid* de l'impact sur les acteurs locaux des pays concernés ? Tout l'intérêt de l'ouvrage de Kutter/Trappman est d'avoir placé délibérément, et à raison, le conflit au cœur de l'approche adoptée.

9. Isabelle Bruno, Sophie Jacquot, Lou Mandin, « L'eupéanisation saisie par son instrumentation : *benchmarking*, *gender mainstreaming* et MOC... Boîte à outils ou boîte de Pandore ? », dans *ibid.*, p. 193-249, ici p. 242.

Les conflits

C'est également l'intérêt de l'ouvrage dirigé par Olivier Baisnée et Romain Pasquier¹⁰, qui se concentre sur la notion de conflit et sur le processus d'institutionnalisation qu'il implique. Si le conflit est décisif à leurs yeux, c'est parce qu'il doit être saisi comme la modalité opératoire des transformations de la règle européenne (adaptation). En mettant au cœur de leur analyse les notions d'apprentissage, de « rôles », d'« institutionnalisation », de « normes », les auteurs de cet ouvrage s'attachent à montrer comment la règle européenne peut fonctionner, dans des conditions à chaque fois propres à un groupe donné, comme une ressource, soit pour la composition d'acteurs (les élites), soit pour la recomposition d'équilibres locaux (groupes sociaux), soit pour le renforcement de certains acteurs (politiques). On peut toutefois s'étonner qu'ils voient là une innovation radicale, car, après tout, si le concept d'européanisation mérite d'être vraiment pris au sérieux, c'est parce qu'il renvoie à un processus d'adaptation proprement conflictuel. C'est ce qui justifie pleinement la référence aux travaux des collègues allemands cités plus haut. On peut cependant regretter que jamais il ne soit fait référence aux travaux de la sociologie des acteurs et des organisations, au-delà de ceux, fondamentaux, de Georg Simmel ou de Lewis Coser. Le constat de dysharmonie entre différents systèmes de régulation (*misfit*) est-il en effet autre chose que celui d'un conflit porteur de transformation et producteur d'européanisation ? C'est ce que montrent plusieurs contributions à l'ouvrage de Baisnée et Pasquier : celle de Didier Cabanet sur « l'affaire Haider » en Autriche, celle de Julian Mishi sur les mobilisations collectives paysannes de la région de Brière en France, ou encore celle de Bernhard Kitous sur le statut des entreprises de droit européen. Si la pression à l'ajustement s'exerce dans des milieux qui n'opposent aucune résistance (ni cognitive ni institutionnelle ni collective), la régulation se trouve adoptée intégralement et son examen ne présente guère d'intérêt pour la recherche. En revanche, la pression à l'ajustement devient intéressante lorsque les prismes lui opposent des héritages, des densités institutionnelles, des acteurs organisés et donc un ensemble de règles déjà efficaces : c'est le *misfit* des systèmes institutionnels auquel fait écho le *veto power* des acteurs organisés attachés à préserver leurs pouvoirs. C'est donc de ces conflits que résulte le processus d'européanisation dans sa version la plus intéressante, celle de l'adoption des règles renvoyant à la variété des situations nationales européennes.

10. Olivier Baisnée, Romain Pasquier (dir.), *L'Europe telle qu'elle se fait. Européanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, Éditions du CNRS, 2007.

Dans leur grande majorité, les auteurs concluent qu'une règle européenne (ou un ensemble de règles) n'est pas transcrite telle quelle dans les États membres. Elle est adaptée en fonction d'un grand nombre de facteurs qui font état des densités historiques, des épaisseurs institutionnelles et des mobilisations collectives. La différence fondamentale entre les parties orientales et occidentales de l'Union tient à l'asymétrie des relations entre le niveau européen et celui des prismes domestiques ; en d'autres termes, à la différenciation des trajectoires historiques et à la temporalité des processus de formation des règles. Les candidats est-européens n'ayant pas été conviés audit processus de formation, il en a résulté un type de pression autrement plus contraignant qu'à l'Ouest, et par conséquent, des échanges plus tendus entre les différents niveaux d'interaction, entre le niveau européen et le niveau national et entre les anciens membres et les candidats.

L'application aux processus de changements est-européens d'une catégorie validée à l'Ouest

Héritages et résistances

Fortes du cadre théorique rappelé plus haut, A. Kutter et V. Trappmann s'attachent dans leur contribution préliminaire à « l'héritage de l'intégration », c'est-à-dire aux « traces ambivalentes que le processus d'intégration a laissées entre 1993 et 2004 ». La recomposition des grandes séquences qui ont scandé l'intégration des pays candidats jusqu'en 2004 sert avant tout à révéler le caractère asymétrique du processus, compte tenu des ressources à la disposition des acteurs¹¹ et de l'effet ambivalent de la pression de l'UE. En témoignent la politique d'association et de coopération (1988-1992) et celle du « rapprochement » (*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. Kutter et V. Trappmann précisent pour chaque période le type de stratégie mise en œuvre, les conditions imposées, les formes de contrats et d'alliances passés avec les candidats, les instruments de politiques de développement et ceux du contrôle. Elles concluent à un impact faible dans la première période, fort dans la dernière, de la conduite de l'UE dans le processus de changement. C'est à propos de la période décisive de l'accélération qu'elles reprennent le concept de « transfert forcé des

11. F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, « Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Eastern and Central Europe », dans F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier (eds), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, op. cit. ; F. Schimmelfennig, S. Engert, H. Knobel, *International Socialization in Europe. European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*, op. cit..

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 imposée à des pays candidats réduits à n'être qu'une pâte molle, les deux chercheuses convoquent des héritages qui s'alimentent à deux périodes : celle de la période communiste (dont Ken Jowitt a été l'un des premiers analystes) et celle ouverte par la fin du communisme, dans laquelle s'est exercée la pression à l'adaptation par l'UE. D'où la définition du rôle de l'UE comme étant celui d'une « agence du transfert forcé » des normes dans des contextes particuliers marqués par des héritages de longue et de moyenne durées. À coup sûr, ce qui fait l'originalité des travaux portant sur les nouveaux États membres de l'Union tient à la mise en valeur de la capacité de résistance (*veto player*) des différents milieux locaux, alors même que la pression à l'ajustement s'est révélée très pesante et la « conditionnalité politique », très contraignante. Cette capacité de résistance est fonction du niveau d'organisation atteint antérieurement, sous le communisme, comme le montrent les exemples fournis dans cet ouvrage : celui des groupes organisés de la sidérurgie polonaise, analysés par Alexandra Sznajdern, celui de certaines associations en faveur de l'environnement, étudiées par Axel Olearius, ou celui des politiques sociales, examinées par Tomas Boncker.

Il faut mentionner ici la contribution, dans l'ouvrage de Baisnée/Pasquier, de Magdalena Hadjiisky, la seule, dans les deux ouvrages parus en français, qui traite des nouveaux États membres de l'UE. Force est de constater que les travaux français ne considèrent toujours pas nécessaire d'intégrer dans leur réflexion la partie est-européenne, comme si « l'Europe en action » ou « l'Europe telle qu'elle se fait » renvoyait évidemment à l'ancienne Union, non à ses nouveaux États membres. Plombier polonais oblige. Magdalena Hadjiisky s'attache à montrer comment la réforme administrative en République tchèque prend sens à la lumière de trois facteurs : premièrement, l'opposition des « modèles » administratifs : celui qui prétend actualiser le modèle apolitique wébérien et celui du *New Public Management* davantage orienté vers la gestion de type privée des carrières des personnels administratifs ; deuxièmement, le conflit qui a opposé les deux partis majeurs de la décennie 1990 : l'ODS, parti de droite libérale, centraliste et volontiers eurosceptique, et le SSD, social-démocrate, en faveur de la décentralisation et pro-européen. Dans ce contexte la pression à l'ajustement a été extrêmement forte. D'abord, parce que la réforme des administrations a signifié la réforme de l'État conservé dans un état de centralisation extrême, alourdi par les traditions communistes antidémocratiques ; ensuite, parce que de cette réforme a résulté la qualification de la République tchèque comme membre de l'UE. Or, si l'UE a eu un rôle crucial dans le très large débat public qui

s'est focalisé sur la pertinence du statut des fonctionnaires et a donc largement influencé les préférences, la mise au point de la réforme doit surtout au processus de réinterprétation des représentations collectives nationales. On regrettera cependant que, dans ce travail qui insiste sur le rôle de l'UE comme répertoire des ressources réinterprétées au sein des luttes qui font s'affronter des traditions héritées de l'avant 1989 et des positions acquises après cette date, rien ne soit dit sur la réforme majeure des régions, qui a sous-tendu celle des administrations, sur la tradition bureaucratique, sur l'importance du « modèle » de la tradition de Mazaryk (ou plus encore des Habsbourgeois), ou encore sur la diversité régionale des anciens pays de Bohême-Moravie. Enfin, troisième facteur, M. Hadjiisky pointe l'effet inattendu de la re-bureaucratiation des administrations tchèques, contrairement aux réformes opérées à l'Ouest, qui ont ouvert sur une plus grande libéralisation de l'État. Mais s'agit-il d'une « re-bureaucratiation » compte tenu de la nature même de la bureaucratie de type soviétique ? N'est-ce pas davantage la mise en ordre de marche d'un secteur jamais dépeint autrement que dans les termes du « bureaucratisme » ?

Au-delà des *policies* ?

Or, si l'on admet que le processus d'européanisation est confirmé au niveau des *policies* (à l'Ouest comme à l'Est), qu'en est-il des autres champs ? Avec ce concept d'européanisation, tient-on l'*ultima causa* des processus de changement ? L'une des critiques les plus souvent avancées concerne la réduction qu'opère son application aux seuls champs formels, sans prendre en considération les aspects informels des processus de changement ou ceux des représentations (ou encore des sociétés civiles). S'inscrivant dans ce courant critique, Timm Beichelt, professeur à l'Université La Viadrina à Francfort-sur-Oder, s'attache non pas à l'analyse des non-concordances institutionnelles (*misfit*), mais à celle des représentations¹². Son analyse porte sur le « vivre ensemble cognitif » que traduisent, d'un côté, la confiance ou la défiance des citoyens vis-à-vis des institutions européennes, de l'autre, les partis politiques, clivés entre pro et anti-européens. À partir des difficultés rencontrées au cours de l'élargissement de 2004, de la complexité institutionnelle qui en a résulté et de l'évolution des normes cognitives, Beichelt 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

12. Timm Beichelt, « Nach der Osterweiterung : ist der Zusammenhalt der Europäischen Union gefährdet ? », dans A. Kutter, V. Trappmann (Hrsg.), *Das Erbe des Beitritts. Europäisierung in Mittel- und Osteuropa*, op. cit., p. 75-87.

majeur de l'européanisation sur le champ de la *polity* européenne. Le type d'échange entre les différents niveaux de l'architecture européenne s'est complexifié et des blocages sont apparus. Ceux-ci rendent inévitable une pause dans la politique d'élargissement et la reprise de la stratégie d'approfondissement des institutions trop longtemps reportée. L'analyse des représentations des citoyens (la confiance) conduit, quant à elle, l'auteur à conclure au renforcement des clivages de représentations, tant les « blocs » d'opinions favorables ou opposées aux élargissements sont forts. Ces clivages témoignent de la perte de puissance d'intégration des pays fondateurs. Ces derniers ont peu à offrir aux nouveaux pays membres, orientés vers un tout autre type de marché que celui qu'ils préconisent. Poursuivant son analyse sur la base de l'examen de différents partis pro-européens ou eurosceptiques, Beichelt conclut que le clivage semble davantage opposer les pays du Nord entre eux (Grande-Bretagne, Irlande, Pays baltes, Suède) que les pays de l'Est aux autres.

Cela posé, l'examen des positionnements partisans révèle une croissance de la confiance à l'égard de l'UE de la part des pays de l'UE15 – à l'exception de l'Italie –, tandis que l'inverse est relevé pour les pays de l'Est. L'année 2004 en particulier est marquée par une baisse importante de la confiance à l'Ouest. Enfin, l'examen des clivages entre partis invite à deux 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-européens. Second constat, si la Pologne et la Hongrie représentent, parmi les nouveaux membres, de forts stocks de voix eurosceptiques, 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. Beichelt conclut que ce ne sont pas seulement les *policies* qui sont « européanisées », mais surtout le champ des *polities* et de la *politics*, preuve s'il en était, de l'impact en retour des processus de changement est-européens sur la régulation commune de l'UE.

Un oubli de poids : une union qui s'élargit difficilement au niveau des représentations comme des institutions

Ce que ne disent guère ces différents ouvrages – ce n'était d'ailleurs l'ambition d'aucun d'entre eux – c'est si, au-delà des processus en œuvre qui fondent l'européanisation (qu'il s'agisse d'institutionnalisation ou d'action collective), une capacité à produire une régulation locale alternative est pensable ; en d'autres termes, si un équilibre est possible qui n'ait que peu,

sinon rien à voir avec la règle européenne. La pression à l'ajustement caractérise le processus d'adoption ou d'adaptation domestique de la règle européenne. Soit, c'est le principe explicatif admis par tous et les résultats sont notables. Le conflit en est la modalité de base. Personne, finalement, ne le conteste. Ne convient-il pas pourtant de s'interroger sur les conditions qui font qu'un objet (un groupe, un ensemble de représentations collectives, une action collective, etc.) peut ne pas être européenisé dans le contexte de l'Union d'aujourd'hui ? Si l'UE est le destin des citoyens européens, comme devait nécessairement l'être aux yeux de Max Weber la bureaucratie dans l'Occident du XX^e siècle, quel groupe organisé peut ne pas être soumis à sa pression ? En d'autres termes, et la question prend toute son importance à l'aune des transformations est-européennes, de quelles traditions, de quels héritages peuvent se prévaloir différents groupes pour échapper à cette pression quasi inéluctable ? Comment échapper aux barreaux de la cage ? Weber y répondait en privilégiant la liberté individuelle sans illusion sur la défaite à venir. Que valent dans le contexte d'aujourd'hui les ressources locales, voire microlocales, les solidarités de voisinage, les relations informelles ? À quelles conditions, le concept de « capital social » – trop peu, pour ne pas dire jamais invoqué dans les analyses citées – pourrait-il être réintroduit dans les études portant sur l'europeanisation ? Dans ce cas, de quelle capacité de régulation élargie, c'est-à-dire autre que locale, serait-il porteur ? Autant d'interrogations qui permettent peut-être de cerner « l'angle mort » de toutes ces analyses de sciences politiques sur l'europeanisation, et qui renvoient au refus de la part de populations semble-t-il toujours plus nombreuses d'une règle européenne jugée trop abstraite, trop éloignée de leurs préoccupations. Enfin, que vaut ce concept d'europeanisation appliqué aux pays qui jouxtent bordent l'UE ? Ce qui a valu pour les élargissements de 2004 et de 2007 vaut-il également pour les politiques conduites à l'égard des nouveaux voisins ? À cet égard, la contribution de Barbara Lippert, directrice adjointe de l'Institut für Europäische Politik de Berlin, est la seule dans les trois ouvrages cités (Kutter/Trappmann ; Surel/Palier ; Baisnée/Pasquier) à soulever la question essentielle de l'avenir de la Politique européenne de voisinage (PEV), une fois admis le rôle essentiel de l'UE dans la conduite du changement à l'Est¹³. En effet, dès que l'on reconnaît que fait désormais défaut ce qui a constitué le pôle décisif de l'ajustement (*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 ?

13. Barbara Lippert, « Erfolge und Grenzen der teknokratischen EU-Erweiterungspolitik », dans A. Kutter, V. Trappmann (Hrsg.), *Das Erbe des Beitritts. Europäisierung in Mittel- und Osteuropa*, op. cit., p. 57-74.

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 le management mis en œuvre avec les pays candidats est-européens à travers les négociations bilatérales. Cette composante fait 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 États), et enfin, celui des souverainistes, non des fédéralistes. Le grand mérite de Barbara Lippert est d'avoir lancé le débat sur le thème le plus important, aujourd'hui, de l'européanisation. Elle lui a depuis consacré des travaux essentiels portés par l'interrogation sur la pertinence de ce concept d'européanisation, 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'élargir¹⁴. Tout l'intérêt des recherches qui portent sur la Politique européenne de voisinage est de montrer que lorsque le bénéfice de l'intégration fait défaut, les coordinations sont manquantes, la pression à l'ajustement amoindrie et l'insatisfaction des pays rejetés hors de l'UE, croissante.

Dans ces conditions, l'« étranger proche » qu'il soit ukrainien ou maghrébin, tend à s'éloigner davantage des rivages communs, laissant le projet de l'UE – celui de la cohésion économique et sociale et, plus largement, celui d'une identité historique partagée – échoué sur le sable, avec pour seul horizon le mirage d'un grand marché. ■

François Bafoil est sociologue, directeur de recherche au CERI-Sciences Po/CNRS. Spécialiste de l'Europe centrale et orientale, il se consacre désormais à l'étude comparée des développements postcommunistes en Europe de l'Est et en Asie du Sud-Est. Il a été expert de l'Union européenne en charge de l'évaluation *ex ante* en Pologne (2002-2003) et conseiller spécial de l'OCDE (2007-2008) pour la réalisation du rapport *Poland Territorial Review* (octobre 2008). Il est actuellement professeur associé à l'Université de Cologne (2008/2009). Il a publié, entre autres, *Europe centrale et orientale. Mondialisation, européanisation et changement social* (Paris, Les Presses de Sciences Po, 2006), et dirigé la publication de *La Pologne* (Paris, Fayard, 2007) et de *L'européanisation d'Ouest en Est* (avec Timm Beichelt) (Paris, L'Harmattan, 2008). Son prochain ouvrage, *Eastern and Central Europe. Globalization and Social Change*, paraîtra chez Palgrave (New York) en 2009. Adresse électronique : bafoil@ceri-sciences-po.org

14. B. Lippert, « Teilhabe statt Mitgliedschaft. Die EU und Ihre Nachbarn im Osten », *Osteuropa*, 57 (2-3), 2007, p. 69-94.