



HAL
open science

Usages et travail politiques : une sociologie compréhensive de l'intégration européenne

Cornelia Woll, Sophie Jacquot

► To cite this version:

Cornelia Woll, Sophie Jacquot. Usages et travail politiques : une sociologie compréhensive de l'intégration européenne. Woll Cornelia, Jacquot Sophie. Les usages de l'Europe : acteurs et transformations européennes, L'Harmattan, pp.1-27, 2004, 9782747564991. hal-01028041

HAL Id: hal-01028041

<https://sciencespo.hal.science/hal-01028041v1>

Submitted on 12 Sep 2014

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.

Les usages de l'Europe
acteurs et transformations européennes

sous la direction de
Sophie Jacquot et Cornelia Woll

L'Harmattan
5-7 rue de l'Ecole Polytechnique
75005 Paris

Sophie Jacquot et Cornelia Woll (dir.), *Les usages de l'Europe : acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004.

Table des matières

Table des matières	vii
Liste des auteurs	xi
Avant propos	xv
Préface	xvii
<i>par Richard Balme</i>	
INTRODUCTION	
Usages et travail politique : une sociologie politique des usages de l'intégration européenne	1
<i>par Sophie Jacquot et Cornelia Woll</i>	
L'évolution des théories de l'intégration européenne	1
Une sociologie politique des usages de l'intégration européenne	7
Essai de typologie	17
Organisation de l'ouvrage	27
PREMIÈRE PARTIE	
<i>Redéfinir la gouvernance : l'Europe en interaction</i>	
CHAPITRE 1	
Le mouvement français pour la parité et l'Europe	33
<i>par Laure Bereni</i>	
L'Europe : une fenêtre d'opportunités pour la revendication de parité	36

L'Europe : lieu et instrument de cadrage symbolique de la revendication paritaire	46
Conclusion	53
CHAPITRE 2	
L'élargissement de l'Union européenne à l'Est : « nouveaux acteurs » et assistance en Europe centrale et orientale	55
<i>par Elsa Tulmets</i>	
La chute du mur de Berlin : une fenêtre d'opportunité pour l'émergence de « nouveaux » acteurs de la coopération extérieure	59
L'élargissement de l'UE à l'Est : une fenêtre vers l'internationalisation des acteurs nationaux ?	71
Conclusion	80
Liste des abréviations	82
CHAPITRE 3	
Les ONG en Europe : facteur de légitimation de l'Union européenne ?	85
<i>par Rosa Sánchez Salgado</i>	
A la découverte des associations : une légitimation « de fait »	89
Une nouvelle vision de la société civile ?	100
Conclusion	108
DEUXIÈME PARTIE	
<i>Reconfigurer la territorialité</i>	
CHAPITRE 4	
Les opportunités de l'intégration européenne pour la Communauté Autonome Basque : Le cas du projet d'Etat associé du lehendakari Ibarretxe	113
<i>par Jean-Baptiste Harguindeguy</i>	
La Communauté Autonome Basque et l'Espagne : deux espaces politiques en lutte pour le monopole du référent communautaire	117
Le projet d'Etat associé du lehendakari Ibarretxe : une instrumentalisation de la notion d'intégration européenne	126
Conclusion	136
Lexique des termes utilisés	137
CHAPITRE 5	
Usages de l'Union européenne en contextes transfrontaliers : L'Eurocongrès 2000 et le Rhin Supérieur	141
<i>par Caroline Maury</i>	
Présentation de deux territoires transfrontaliers : remarques préliminaires	145

L'UE comme cadre cognitif : revendiquer la spécificité d'un territoire infranational et transfrontalier	151
L'UE comme dispositif institutionnel et comme manne financière : s'affirmer comme acteur public sur le territoire transfrontalier	162
Pour une analyse de la construction européenne « par le bas »	174
CHAPITRE 6	
Exister pour l'Europe : Les mobilisations économiques dans le Nord Est de l'Angleterre	
<i>par Sabine Menu</i>	
La formation d'une représentation régionale à travers les mobilisations des fonds régionaux européens	182
La formation d'une confiance régionale en relation avec l'Europe	196
Conclusion	203
Liste des abréviations	204
TROISIÈME PARTIE	
<i>L'Europe en délibération</i>	
CHAPITRE 7	
Changement institutionnel et usages de l'Europe : le cas de la réforme du secteur culturel en Italie	
<i>par David Alcaud</i>	
Réformer le secteur culturel italien : un enjeu « national »	211
L'influence de l'Europe	216
L'eupéanisation de l'Italie	218
La réforme du secteur culturel en Italie : une conséquence de l'eupéanisation ?	224
Les usages de l'Europe dans la réforme du secteur culturel	225
Bilan	230
CHAPITRE 8	
L'Europe dans les débats parlementaires nationaux sur les licenciements collectifs	
<i>par Marina Bourgain</i>	
Une mobilisation différente de l'Europe lors de la transposition des directives en France et en Allemagne	235
L'utilisation de l'Europe lors des réformes libérales des années 1980	247
La diffusion actuelle de la dimension européenne dans l'arène nationale	251
Conclusion	258

CHAPITRE 9

Du non-usage de l'Europe par les parlementaires nationaux : la ratification des traités européens à l'Assemblée nationale	261
<i>par Olivier Rozenberg</i>	
La fiction délibérative	264
Une légitimation unanime	267
Les effets désincitatifs sur la mobilisation parlementaire de l'unanimité	277
Des groupes parlementaires sous la contrainte	285
Conclusion	291
Conclusion	293
<i>par Sophie Jacquot et Cornelia Woll</i>	
Bibliographie générale.....	297

**Usages et travail politiques :
une sociologie compréhensive des
usages de l'intégration européenne**

par Sophie Jacquot et Cornelia Woll

L'évolution des théories de l'intégration européenne

Pourquoi faire une sociologie politique des usages de l'intégration européenne ? La réponse nous semble résider dans l'évolution des théories de la construction européenne. Initialement, l'objet des études européennes était d'expliquer un régime ou une coopération internationale. Par conséquent, les théories dominantes étaient issues du champ des relations internationales. D'un côté, on trouvait des explications fonctionnalistes¹ puis néo-fonctionnalistes², de l'autre, la critique des réalistes et la théorie de l'intergouvernementalisme libéral³. Dans les deux cas, l'ambition était d'expliquer la création et la

1. Cf. HAAS (P.), *The Uniting of Europe : Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1958; ou LINDBERG (L. N.), SCHEINGOLD (S. A.), *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1970.

2. SANDHOLTZ (W.), STONE SWEET (A.) (dir.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, 1998.

3. MORAVCSIK (A.), « Preferences and Power in the European Community: A Liberal Governmentalist Approach », *Journal of Common Market Studies*, 1993, vol. 31, no. 4; et MORAVCSIK (A.), *The choice for Europe : social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Cornell studies in political economy, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1998.

stabilité d'une coopération entre Etats, et d'analyser les politiques produites à ce niveau supranational. Les politiques nationales étaient un facteur qui déterminait les choix faits au niveau supranational, mais l'étude des politiques nationales se développait relativement indépendamment des études européennes.

Alors qu'aux Etats-Unis elles se trouvaient piégées dans l'opposition entre néo-fonctionnalisme et intergouvernementalisme⁴, les théories de l'intégration européenne en Europe se sont réorientées dans les années 1990. Face à la nouvelle « Union européenne » du marché unique et aux ambitieux projets d'intégration, l'enjeu théorique est de rendre compte de la complexité de la construction européenne. L'étude des réseaux⁵ et de l'interaction entre les niveaux de gouvernement se rejoignent dans des théories de la gouvernance à plusieurs niveaux⁶. Pourtant, l'objet premier demeure encore les dynamiques de la politique supranationale ainsi que les politiques publiques produites au niveau européen et leur mise en œuvre.

Parallèlement, la nouvelle complexité de la construction européenne a également attiré les comparatistes vers cet objet d'étude. L'UE était suffisamment développée comme lieu de création des politiques publiques pour pouvoir y importer les approches classiques d'analyse du niveau national au niveau supranational⁷. En s'intéressant

4. LEQUESNE (C.), SMITH (A.), « Union européenne et science politique: où en est le débat théorique? », *Cultures & Conflits*, 1997, no. 28, p. 7-31.

5. KOHLER-KOCH (B.) (dir.), *Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration*, Opladen, Leske / Budrich, 1998.

6. JACHTENFUCHS (M.), KOHLER-KOCH (B.), « Regieren im dynamischen Mehrebenensystem », dans JACHTENFUCHS (M.), KOHLER-KOCH (B.) (dir.), *Europäische Integration*, Opladen, Leske / Budrich, 1996; KOHLER-KOCH (B.), EISING (R.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge, 1999; et MARKS (G.), HOOGHE, (L.) *Multilevel Governance and European Integration*, Lanham, M.L., Rowman and Littlefield Publishers, 2001.

7. MAJONE (G.), *La Communauté européenne : un Etat régulateur*, Paris : Montchrestien (« Clefs politique »), 1996; MULLER (P.), « Un espace européen de politiques publiques », dans MENY (Y.), MULLER (P.), QUERMONNE (J-L.), *Adjusting to Europe : the impact of the European Union on national institutions and policies*, London: Routledge, 1996; STREECK (W.), SCHMITTER (P.), « From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market », *Politics and Society*, 1991, vol. 19, no. 2, p. 133-152; ou HASSENTEUFEL (P.), SUREL (Y.), « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », *Politique européenne*, avril 2000, vol. 1, no.1.

à l'UE, les comparatistes ont également inséré cet objet d'étude international dans le cadre d'analyse des politiques nationales⁸.

C'est le « tournant institutionnel » des sciences politiques, surtout sensible dans le monde anglo-saxon⁹, qui a aidé à faire le pont entre le traitement de l'intégration européenne des études en relations internationales et celui des études comparatistes. Tandis que les études internationales commencent à s'intéresser aux dynamiques institutionnelles¹⁰ et aux pressions communes engendrées par un mouvement d'intégration économique au niveau mondial pour des ensembles¹¹ de pays, les comparatistes cherchent à comprendre les effets de l'intégration européenne sur les politiques des Etats membres.

Les travaux sur l'europeanisation

Cette question des effets se trouve au cœur de la recherche sur l'europeanisation des politiques nationales qui s'est développée plus récemment. L'intégration européenne devient la variable indépendante qui joue sur les politiques des Etats membres – la perspective est donc inversée par rapport aux études en relations internationales classiques. L'europeanisation implique essentiellement un ajustement d'une variable au niveau national à un modèle, une logique ou une contrainte européenne. Comme pour la plupart des auteurs l'europeanisation n'a été qu'un concept guidant leurs investigations empiriques, il existe un débat récurrent autour de l'utilisation trop ambiguë du terme « europeanisation »¹².

8. MENY (Y.), MULLER (P.), QUERMONNE (J-L.), *Adjusting to Europe : the impact of the European Union on national institutions and policies*, London: Routledge, 1996.

9. ASPINWALL (M.), SCHNEIDER (G.), (dir.), *The Rules of Integration*, Manchester: Manchester University Press, 2001; et JUPILLE (J.), CAPORASO (J.), « Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics », *Annual Review of Political Science*, 1999, 2, p. 429-444.

10. MARCH (J.) et OLSEN (J.) « The Institutional Dynamics of International Political Orders », *International Organizations*, 1998, vol. 52, no. 4: 943-969.

11. KEOHANE (R.), MILNER, (H.) (dir.), *Internationalization and Domestic Politics*, New York : Cambridge University Press, 1996.

12. OLSEN (J. P.), « The Many Faces of Europeanization », WP 01/2, Oslo, 2002; RADAELLI (C.), « Wither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change », *European Integration Online Papers*, 2000, 4/8, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>.

On peut néanmoins catégoriser les études selon l'objet qui est supposé s'adapter, s'ajuster dans le processus. Sidney Tarrow ou Gary Marks et Marco Steenbergen étudient la possibilité d'une relocalisation de la lutte politique – politics – vers le niveau européen¹³. Klaus Goetz et Simon Hix ou Jeffery Anderson analysent la constellation des institutions politiques – le *polity*¹⁴. Pierre Muller ou Christophe Knill et Dirk Lehmkuhl s'intéressent à la transformation des politiques publiques – les *policies*¹⁵. D'autres études encore s'attachent à l'ensemble, ou une partie, des transformations pour un pays en particulier¹⁶.

Du fait de cette diversité, ce sont les tentatives d'établir des grandes théories ou des modèles explicatifs généraux¹⁷ qui ont le plus marqué la conception de l'europanisation. La thèse centrale de ces travaux, qui cherchent à clarifier les mécanismes de l'europanisation, a été nommée la théorie du *misfit*¹⁸. Les phénomènes de divergence ou de convergence entre le degré d'adaptation des pays membres s'expliquent par le degré de la compatibilité entre les conditions nationales et les contraintes européennes, la transmission de ces

13. TARROW (S.), « The Europeanisation of Conflict: Reflections from a Social Movement Perspective », *West European Politics*, 1995, vol. 18, no. 2, p. 223-251; MARKS (G.), STEENBERGEN (M.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge : Cambridge University Press, à paraître.

14. GOETZ (K. H.), HIX, (S.) (dir.), *Europeanised Politics ? European Integration and National Political Systems*, London: Frank Cass, 2001; ANDERSON (J.J.), « Europeanization and the Transformation of the Democratic Polity, 1945–2000 », *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol. 40, no. 5, p. 793-822.

15. MULLER (P.), « L'Europanisation des Politiques Publiques », *Politiques et Management Public*, 1997, vol. 15, no. 1, p. 1-5 ; KNILL (C.), LEHMKUHL (D.), « The national impact of European Union regulatory policy: three Europeanization mechanisms », *European Journal of Political Research*, 2002, vol. 41, no. 2, p. 255-280.

16. COLE (A.), DRAKE (H.), « The Europeanization of the French polity: continuity, change and adaptation », *Journal of European Public Policy*, 2000, vol. 7, no. 1, p. 26-43; LADRECH (R.), « Europeanization of Domestic Politics and Institutions : the case of France », *Journal of Common Market Studies*, 1994, vol. 32, no. 1, p. 69-88; FALKNER (G.) « The Europeanisation of Austria: Misfit, Adaptation and Controversies », *European Integration Online Papers (EIoP)*, 2001, vol. 5, no. 13, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-013a.htm>; LAVDAS (K.), LAVDAS (K.), *The Europeanization of Greece*, New York : St. Martin's Press, 1998.

17. BÖRZEL (T. A.), « Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain », *Journal of Common Market Studies*, 2000, vol. 37, no. 4, p. 573-596; CAPORASO, (J.), GREEN COWLES, (M.), RISSE (T.) (dir.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 2001.

pressions dépendant d'institutions médiatrices. Une mauvaise compatibilité entre les niveaux national et européen crée des pressions adaptatives pour équilibrer les deux : « *the lower the compatibility (fit) between European institutions and national institutions, the higher the adaptational pressure* »¹⁹. Il y a au cœur de ce modèle un présupposé issu de l'institutionnalisme historique qui souligne la rigidité des arrangements institutionnels²⁰, même s'il n'y a pas encore d'accord sur la nature des arrangements institutionnels qui résistent ou qui s'adaptent au cours du processus d'eupéanisation.

Perspectives critiques

Tout comme dans les études de l'eupéanisation, la variable d'analyse dont nous avons souhaité faire le thème central de cet ouvrage est celle, très générale, des effets de l'intégration européenne. Contrairement aux études dominantes, nous souhaitons insister sur deux dimensions en particulier, celle du rôle des acteurs dans la traduction concrète de ces effets de l'intégration et celle de la qualification des motifs d'action des acteurs. Ces deux aspects ne nous semblent souvent pas assez développés dans le débat actuel, qui tend à mettre en évidence l'existence d'éléments structurels ou de pressions institutionnelles, sans préciser comment ils opèrent et par quels mécanismes ils induisent du changement.

La théorie du *misfit* est un bon exemple en creux de ces éléments que nous souhaiterions mettre davantage en lumière. Premièrement,

18. Il est à noter que les auteurs de cette thèse utilisent le terme « eupéanisation » au sens « [d]'émergence et [de] développement des structures de gouvernance au niveau européen ». Critiquée par ailleurs, cette définition confond eupéanisation et intégration européenne. Elle ne gêne pourtant pas leur modèle étant donné qu'ils nomment le processus d'adaptation du niveau national « eupéanisation et changement structurel domestique ». Dans notre texte, nous utiliserons le terme « eupéanisation » pour décrire l'adaptation des pays membres, même dans la description du modèle du *misfit*. Cf. BULMÉR (S.), LÉQUESNE (C.), "New Perspectives on EU-Member State Relationships", *Questions de Recherche du CERI*, janvier 2002, no. 4, <http://www.cerisciencespo.com/publica/question/qdr4.pdf>.

19. CAPORASO, (J.), GREEN COWLES, (M.), RISSE (T.) (dir.), *op. cit.*, 2001, p.7.

20. Cf. PIERSON (P.), « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 2000, vol. 94, no. 2, p. 251-267; STEINMO (S.), et al. (dir.), *Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

l'accent très important porté dans la littérature sur une dynamique institutionnelle nous semble mener à une sous-estimation de la place de l'acteur dans ce processus. Ainsi, dans une perspective qui ne s'intéresse qu'au niveau macro où les institutions nationales sont confrontées aux politiques européennes, l'ajustement des politiques nationales aux paramètres européens donne l'impression de se faire par la force des seules pressions adaptatives. Les acteurs nationaux n'entrent en jeu que comme « variable intermédiaire ». Il est vrai que les auteurs du *misfit* soulignent qu'une pression peut ne pas avoir d'effet si les acteurs refusent d'y réagir²¹. Néanmoins, les acteurs ne jouent pas de rôle autre que celui, éventuel, du blocage de la traduction des pressions. En principe, il ne peut pas y avoir de changement initié par un acteur national quand il n'y a pas de *misfit*.

Ceci ne se vérifie pas empiriquement. Dans son étude de la mise en oeuvre des directives européennes dans plusieurs pays membres, Olivier Treib montre que plus d'un tiers des directives européennes ont été mises en oeuvre sans qu'il y ait eu *misfit*²². De la même façon, Christoph Knill et Dirk Lehmkuhl montrent que la politique européenne du transport routier a eu un effet important sur la politique française dans ce domaine bien qu'il y ait eu *fit* parfait entre les politiques des deux niveaux²³.

Deuxièmement, la qualification des motifs d'action des acteurs nous paraît sous-développée. Dans leur ouvrage collectif, Caporaso, Cowles et Risse considèrent que des calculs stratégiques – basés sur des points de veto et des ressources disponibles – peuvent influencer la médiation par les acteurs ainsi que la transformation de leurs identités – par leur culture organisationnelle ou par l'apprentissage social²⁴. En

21. CAPORASO, (J.), GREEN COWLES, (M.), RISSE (T.) (dir.), *op. cit.*, 2001, p.2.

22. TREIB (O.), *Europäische Vorgaben, nationaler Anpassungsbedarf und seine politische Verarbeitung*, 2002, Thèse soutenue en sciences politiques à l'Université de Cologne.

23. KNILL (C.), LEHMKUHL (D.), « How Europe matters: three Europeanization mechanisms », *European Integration Online Papers (EIoP)*, 1999a, vol. 3, no. 7, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-007a.htm>. Ce point fait d'ailleurs objet d'un échange intéressant entre Thomas Risse et les auteurs. Voir KNILL (C.), LEHMKUHL (D.), Réponse à Thomas Risse, Re: three-step approach, « How Europe matters: three Europeanization mechanisms », *European Integration Online Papers (EIoP)*, 1999, vol. 3, no. 7, <http://eiop.or.at/eiop/comment/1999-007c.htm>.

24. CAPORASO, (J.), GREEN COWLES, (M.), RISSE (T.) (dir.), *op. cit.*, p.2.

se référant à March et Olsen, Börzel et Risse étendent cette réflexion en distinguant les logiques d'action de l'institutionnalisme rationnel de celles de l'institutionnalisme sociologique²⁵. Cette distinction est bienvenue, mais demeure piégée entre la pression du *misfit* et le changement institutionnel. Nous pensons que l'acteur peut « choisir » et « apprendre » en dehors des pressions institutionnelles. Mais, plus encore, il nous semble qu'il faut commencer par l'analyse des actions pour évaluer les dynamiques du changement. Comme le soulignent les approches cognitives²⁶, toute action sociale nécessite une compréhension de l'environnement, du contexte. Afin de pouvoir agir, les acteurs doivent donc interpréter les institutions européennes elles-mêmes, ainsi que les pressions qu'elles effectuent sur eux. Il semble nécessaire de prendre en compte le véritable travail politique réalisé par les acteurs au sein du processus d'intégration européenne.

Une sociologie compréhensive des usages de l'intégration européenne

Pierre Muller, dans un article sur l'analyse des politiques publiques (et plus particulièrement sur l'approche cognitive), a écrit qu'un des grands mérites de cette discipline était de « sociologiser » le regard de la science politique sur l'Etat, « dans la mesure où, au lieu de se saisir de l'Etat par le haut et en bloc, elle va nous permettre de l'observer par le bas et en détail »²⁷. Dans le champ des études européennes, la démarche est ici comparable. La volonté de sociologiser implique de mettre en avant le rôle des acteurs en interaction et de reconnaître que

25. BÖRZEL (T. A.), RISSE (T.), « When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change », *European Integration Online Papers*, 2000, no. 4, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>; BÖRZEL (T. A.), RISSE (T.), « Europäisierung und die Transformation der Nationalstaaten », dans SCHNEIDER (V.) (dir.), *Entgrenzte Märkte - grenzenlose Bürokratie? Europäisierung in Wirtschaft, Recht und Politik*, Frankfurt am Main, Campus, 2002.

26. CHRISTIANSEN (T.), et al., « The Social Construction of Europe », *Journal of European Public Policy*, 1999, vol. 6, no. 4, p. 528-544 ; SUREL (Y.), « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Cahiers européens de Sciences Po*, 2000, no. 2.

27. MULLER (P.), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, avril 2000, p. 192.

leur médiation est nécessaire au sein du processus d'intégration européenne. Adopter cette perspective interactionniste, c'est reconsidérer les déterminismes structurels trop vite pris pour évidence, pour admettre qu'ils n'opèrent que par la contingence des relations d'interaction. On sait depuis Simmel que la complexité des réseaux d'interactions sociales ne produit pas d'effet uniforme, « seulement des effets contradictoires et conflictuels »²⁸, d'où la nécessité de se confronter à une plus grande complexité des schémas explicatifs au fur et à mesure que l'on s'approche du niveau micro. L'attention au rôle des acteurs suppose l'attention à des mécanismes d'appropriation, de ré-appropriation, d'investissement, de ré-investissement du processus d'intégration européenne.

Il ne s'agit bien sûr pas de sous-estimer le poids des autres variables explicatives. Il est bien clair que les acteurs agissent librement « dans le cadre de structures d'ordre global sur lesquelles ils n'ont que marginalement la possibilité d'agir »²⁹. Néanmoins, l'option théorique choisie commande de porter le regard prioritairement sur le rôle des acteurs, leurs choix et stratégies. En effet, et toujours selon Simmel, la spécificité du regard sociologique n'est pas de se porter sur un nouvel objet, mais d'apporter « une approche, une méthode de la science », qui s'intéresse aux formes d'interaction entre les individus³⁰. Comme on l'a vu précédemment, l'acteur se confronte aux institutions qui l'encadrent, lui ouvrent un « champ des possibles » mais ne déterminent pas son action.

En définissant une approche qui pourrait être caractérisée comme une « sociologie politique des usages de l'intégration européenne », notre volonté est donc d'insister sur deux dimensions particulières des

28. « [I]n the distinction to the causal laws studied by the natural sciences, the laws of forms of sociation are always laws of interaction, which have to take into account the relationship of at least two parts to one another and the effects of their interaction on each of them and on different aspects and subparts of them. Because of this complicated web of interactions, there is no uniform effect, only contradictory and conflicting effects ». MÜNCH (R.), « The Dialectics of Conflict: Georg Simmel », *Sociological Theory*, Vo.11: From the 1850s to the 1920s. Chicago, Nelson-Hall Publishers, 1994, p. 100.

29. MULLER (P.), *op. cit.*, 2000, p. 193.

30. SIMMEL (G.), « Das Gebiet der Soziologie ? » (1917), dans DAHME (H.-J.), RAMMSTEDT (O.) (dir.) (1983) *Georg Simmel: Schriften zur Soziologie. Eine Auswahl*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1983, p. 42. Notre traduction.

études de l'intégration européenne : le rôle central des acteurs et l'interaction entre le niveau micro de l'acteur et le niveau macro des institutions. La perspective est sociologique car il s'agit d'analyser comment se construisent l'acteur et son comportement et comment se construit l'institution dans l'interaction avec les acteurs. Par leurs actions, ces individus constituent les dynamiques d'adaptation d'un contexte national à un contexte européen que l'on appelle « européanisation »³¹.

Cette partie est structurée de la façon suivante : tout d'abord, nous présenterons la notion d'usage. Ensuite nous replacerons cette notion dans un aperçu plus large des perspectives d'analyse des transformations induites par l'intégration européenne. Enfin, nous mettrons en lumière le rôle heuristique d'une approche par les usages.

La notion d'usage – le rôle du travail politique

Tout d'abord, par l'intermédiaire de la notion d'usage, on souhaite insister sur la dimension dynamique et dialectique du processus d'intégration européenne. Il s'agit, en effet, de s'intéresser à la question des mécanismes de changement et de transformation à l'œuvre du fait de l'utilisation de l'intégration européenne par des acteurs divers. Plus précisément, les usages recouvrent des pratiques et des interactions politiques qui s'adaptent et se redéfinissent en se saisissant de l'Europe comme d'un ensemble d'opportunités de natures diverses- institutionnelles, idéologiques, politiques, organisationnelles. Au cours de ce processus, les acteurs réalisent des allers-retours entre le niveau européen et le niveau national ou local, sectoriel ou institutionnel, sur lequel ils agissent (ou souhaitent agir). La logique est celle d'une interaction, d'une influence réciproque et mutuelle. L'interrogation porte donc sur le processus, les mécanismes à l'œuvre, la déconstruction du rôle des acteurs.

31. On rejoint ici la sociologie historique de la construction des régimes politiques qui montre qu'une nation ou un empire se construit en acquérant une présence dans la vie collective des populations (Voir notamment ANDERSON (J.J.), « Europeanization and the Transformation of the Democratic Polity, 1945–2000 », *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol. 40, no. 5, p. 793-822 ; GELLNER (E.), *Nations and Nationalism*, Oxford : Oxford University Press, 1984 ; WEBER (E.), *Peasants into Frenchmen: the Modernization of Rural France, 1870-1914*, Stanford : Stanford University Press, 1976).

Se pencher sur le rôle des acteurs et de ce qu'ils réalisent, et donc utiliser la notion d'usage, nous semble permettre de traduire l'idée de travail politique de façon intéressante. En effet, il s'agit bien de rendre compte de la matérialité des rapports politiques, de les substantiver. Par le biais des usages, il est possible d'étudier la nature du travail politique des acteurs, c'est-à-dire comment, concrètement, leur rôle se matérialise. Comment opèrent-ils la traduction de leur positionnement social (situation institutionnelle, intérêts, vision du monde) et des structures qui les encadrent dans des pratiques politiques spécifiques ?

De plus, la notion d'usage implique deux idées fondamentales, celle de volonté en action et celle de mise en œuvre de cette volonté dans le but d'obtenir « un effet particulier et voulu »³², un « sens visé » au sens de Weber. Un usage est guidé par des stratégies complexes dont l'objectif est d'atteindre un but déterminé. Il nous faut préciser ici que, dans notre optique, ces stratégies « visent à réaliser des objectifs plus ou moins explicites et plus ou moins construits »³³. Il peut y avoir action consciente et volontaire sans que le but recherché au départ soit identique à celui de l'arrivée et sans que les effets finaux soient automatiquement contrôlés et maîtrisés³⁴.

Enfin, les opportunités politiques, tout comme les ressources et/ou les contraintes que comprend le système européen, reposent sur des notions qui doivent être distinguées de celle d'usage. Comme on l'a dit, l'usage suppose une action volontaire. C'est pour cette raison que l'on ne peut pas définir les usages politiques comme de simples opportunités saisies par des acteurs. Quelle que soit la nature de ces opportunités (politiques, institutionnelles, symboliques, financières...), les acteurs doivent s'en emparer et les transformer en pratiques politiques. Les opportunités, ressources, ou contraintes, sont utilisées par des acteurs dans le cadre d'un processus de réalisation d'un objectif, et c'est ce processus dans son ensemble qui constitue un usage

32. Citation extraite du *Petit Robert*.

33. MULLER (P.), SUREL (Y.), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien (« Clefs politique »), 1998, p.31.

34. MERTON (R.), « The unanticipated consequences of social action », *American Sociological Review*, 1936, no. 1, p. 894-904. BOUDON (R.), *Effet pervers et ordre social*, Paris, Presses Universitaires de France, 1977.

politique tel que nous l'entendons. La ressource n'est que la partie émergée de l'usage, l'élément contextuel qui lui sert de levier.

Les transformations européennes – un aperçu des perspectives

L'analyse de l'intégration européenne par les usages est donc une approche sociologique qui s'intéresse au niveau micro de l'interaction entre niveau européen et niveaux nationaux. Afin de replacer cette approche dans le contexte plus général de l'étude des effets de l'intégration européenne, nous nous proposons de catégoriser l'ensemble des perspectives selon deux dimensions : a) un premier axe qui s'étend du niveau macro de l'institution au niveau micro de l'acteur et b) un deuxième axe qui distingue les analyses basées sur les présupposés du choix rationnel et de la sociologie.

Il nous semble utile de faire une distinction entre les analyses qui se concentrent sur le niveau de l'acteur ou sur celui de la structure institutionnelle, bien que la dichotomie entre institutionnalisme et études de l'acteur soit aujourd'hui dépassée³⁵. Dans les recherches sur l'eupéanisation, par exemple, il y a un consensus pour considérer que « *national institutions and actors matter, in the sense that they have a profound, if not determining, effect on how European integration as a force of polity and politics change plays out in the domestic context* »³⁶. Pourtant, la hiérarchie entre ces deux niveaux varie beaucoup selon les différentes analyses. Les auteurs de la théorie du *misfit*, Duina, ou Pollack s'appuient sur les structures institutionnelles et ne font entrer l'acteur que quand il y a de la divergence³⁷. Par contraste, Dyson et Featherstone se concentrent sur l'acteur qui agit stratégiquement en fonction des nouvelles configurations institutionnelles³⁸.

35. MAYNTZ (R.), SCHARPF (F. W.) (dir.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M., Campus, 1995; SCHARPF (F. W.), *Interaktionsformen: Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske/Budrich, 2000.

36. GOETZ (K. H.), HIX, (S.) (dir.), *op. cit.*, 2001, p.20.

37. DUINA (F.), « National-States and Common Markets: The Institutional Conditions for Acceptance », *Review of International Political Economy*, 1999, vol. 6, no. 4, p. 494-530; POLLACK, (M. A.), « The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis », *Governance*, 1996, vol. 9, no. 4, p. 429-458.

Une deuxième division s'ajoute si on distingue les perspectives rationnelles des perspectives sociologiques. Dans le cas de l'europanisation, ces perspectives sont reprises dans l'institutionnalisme économique et l'institutionnalisme sociologique³⁹. La différence principale entre ces approches réside dans la continuité des préférences de l'acteur. Dans les perspectives rationnelles, les préférences des acteurs sont données et analysées afin d'expliquer un autre phénomène, celui d'un changement institutionnel par exemple. Dans les perspectives sociologiques, les préférences des acteurs sont endogènes. Elles sont souvent le cœur de l'analyse qui cherche à tracer leurs transformations. Mais l'accent porte cette fois essentiellement sur la relation entre l'institution et les individus, plus que sur l'interaction entre ceux-ci. Concernant les questions qui nous occupent, peu d'analyses proprement sociologiques ont été réalisées⁴⁰, mais quelques travaux de science politique se penchent sur des questions similaires. On trouve dans cette catégories les analyses du discours⁴¹, des changements de paradigmes⁴², ou les analyses des institutions européennes comme entrepreneurs normatifs⁴³.

38. DYSON (K.), FEATHERSTONE (K.), « Italy and the EMU as a "Vincolo Esterno": Empowering the Technocrats, Transforming the State », *South European Society and Politics*, 1996, vol. 1, no. 2, p. 272-299

39. Pour l'institutionnalisme économique, voir NORTH (D.), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York : Cambridge University Press, 1990. Pour l'institutionnalisme sociologique, voir MARCH (J.), OLSEN (J.), *Rediscovering Institutions : the Organizational Basis of Politics*, New York : Free Press, 1989.

40. A l'exception de BACH (M.), « Die Europäisierung nationaler Gesellschaften », *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 2000, Sonderheft 40.

41. DIEZ (T.), « Speaking "Europe": the politics of integration discourse », *Journal of European Public Policy*, 1999, vol. 6, no. 4, p. 598-613; HAY (C.), ROSAMOND (B.), « Globalisation, European Integration and the Discursive Construction of Economic Imperatives », *Journal of European Public Policy*, 2002, vol. 9, no. 2; SCHMIDT (V.), « Discourse and (dis)integration in Europe: the cases of France, Germany, and Great Britain », *Daedalus*, 1997, vol. 126, no. 3, p. 167-197.

42. MARCUSSEN (M.), « Central-Bankers, the Ideational Life Cycle and the Social Construction of EMU », *European University Institute Working Paper*, Florence, 98/33, 1998; MULLER, (P.), « Entre l'Europe et le local : la crise du modèle français des politiques publiques », *Revue française de science politique*, avril 1992, no. 42, p. 275-297.

43. JABKO (N.), « In the name of the Market: how the European Commission paved the way for monetary union », *Journal of European Public Policy*, 1999, vol. 6, no. 3, p. 475-495; WENDON (B.), « The Commission as image-venue entrepreneur in EU social policy », *Journal of European Public Policy*, 1998, vol. 5, no. 2, p. 339-353.

Pour l'étude des effets de l'intégration européenne, l'intérêt d'une analyse compréhensive en termes d'usages est de conjuguer ces deux plans analytiques : la sociologie du changement cognitif et de la genèse des préférences, et l'analyse stratégique de l'interaction. Il faut préciser que nous ne traitons pas de l'institutionnalisme historique, parce qu'il nous semble qu'il se distingue non pas par ses présupposés, mais par son optique diachronique. Selon Hall et Taylor, « les institutionnalismes historiques tendent [...] à conceptualiser la relation entre les institutions et le comportement individuel dans des termes relativement larges »⁴⁴. En effet, selon les auteurs, les analyses d'institutionnalisme historique peuvent se fonder aussi bien sur des présupposés rationnels que sociologiques⁴⁵.

Nous proposons de croiser ces deux axes pour mieux visualiser le centre d'intérêt des différentes approches :

Tableau 1 : Typologie des études sur les effets de l'UE

		<i>Institutionnalisme rationnel</i>	<i>Institutionnalisme sociologique</i>
Niveau	<i>Macro/ Structure institutionnelle</i>	I. Institutions européennes exercent des pressions sur les institutions et les acteurs nationaux.	III. Rôle des institutions européennes dans la construction de l'identité et de l'intérêt des acteurs nationaux et transnationaux.
	<i>Micro/ Acteur</i>	II. Face aux contraintes ou opportunités institutionnelles, les acteurs réagissent par interactions stratégiques.	IV. Adaptation normative et cognitive de l'acteur aux changements institutionnels.

Dans la case I, les institutions et les préférences de l'acteur sont données. Les travaux qui découlent de cette optique s'intéressent avant tout à la compatibilité et à l'incompatibilité des structures européennes et nationales, et analysent comment ces situations affectent les intérêts

44. HALL (P. A.), TAYLOR (R. C. R.), « Political Science and the Three New Institutionalisms », *Political Studies*, 1996, vol. 44, no. 5, p. 936-957, p.939. Notre traduction.

45. Voir PIERSON (P.) op. cit. pour une version « rationnelle ». Pour une version sociologique, voir MAHONEY (J.), « Path dependence in historical sociology », *Theory and Society*, 2000, no. 29, p. 507-548.

des acteurs. Dans la case II, les pressions exercées par les institutions sont moins déterminantes. On observe plutôt les interactions stratégiques entre les acteurs dans un contexte défini par une structure d'opportunités politiques. Dans la case III, on est focalisé sur les relations constitutives entre acteurs et institutions. Ainsi, l'analyse combine la définition des acteurs en termes d'identité et d'intérêt avec le processus de légitimation mis en œuvre par les institutions communautaires. Enfin, la case IV permet d'analyser la transformation adaptative des préférences au niveau de l'acteur. Le phénomène étudié est donc celui d'un processus de transformation générale et réciproque, ce qui est cohérent avec une vision de l'intégration européenne caractérisée en tant que phénomène politique qui implique des changements de ressources, d'opportunités, de légitimité et d'identité pour les acteurs nationaux ou transnationaux.

En proposant une sociologie politique des usages, nous visons à mettre en lumière l'interaction des acteurs avec les réalités de l'intégration européenne et ses conséquences. Selon cette perspective, l'usage de l'UE, aussi stratégique qu'il puisse être dans un premier temps, entraîne à long terme une adaptation cognitive et normative qui à son tour affecte le comportement de l'acteur et son positionnement social à plus ou moins long terme. Notre intérêt central repose donc sur l'étude des case II et IV : l'analyse de l'acteur face à un monde où les préférences et les contraintes institutionnelles se transforment par l'action même de l'acteur. L'intérêt de cette approche est de fournir un outil permettant de mettre en lumière cette suite d'adaptations.

Pourtant, comme toutes les théories dites de « structuration »⁴⁶, cette perspective souffre du fait qu'aussi bien les préférences de l'acteur que la nature de l'institution sont analysées comme endogènes. L'action réalisée par l'acteur transforme les institutions qui, dans le même temps, transforment les intérêts et l'appréhension du monde de ce même acteur, ce qui, en retour, a un impact sur son comportement. Bien qu'elle fournisse une optique intéressante, la quatrième case comporte donc des difficultés d'explication et de méthodologie. A quel moment faut-il commencer l'analyse ? En se concentrant sur les

46. GIDDENS (A.), *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge: Polity Press, 1984; voir également WENDT (A.), *A Social Theory of International Relations*, Cambridge : Cambridge University Press, 1999.

motivations de l'acteur ou sur les effets des institutions sur son comportement ?

Pour chaque examen d'un terrain particulier, il nous semble que l'acteur et la structure doivent être distingués analytiquement pour des raisons heuristiques. C'est pour cela que nous nous proposons d'observer à la fois le niveau où l'acteur s'adapte (stratégiquement ou pas) à des données institutionnelles européennes et celui où les institutions européennes participent de la formation de ses intérêts et représentations, comme dans l'institutionnalisme sociologique. L'analyse par les usages s'intéresse donc dans le court terme à la fois aux mobilisations stratégiques et aux adaptations cognitives. Dans le long terme, il devient ensuite nécessaire de comprendre comment ces interactions génèrent des dynamiques dans les constructions identitaires et dans la structure des intérêts.

Acteurs et transformations européennes – sans usage, pas d'effet

L'enjeu est ici de donner une place centrale aux acteurs et aux effets de leur comportement au sein du processus d'intégration européenne. L'attention aux acteurs n'est que trop souvent considérée comme une variable analytique secondaire ou supplémentaire. Les acteurs eux-mêmes sont souvent pris en compte uniquement comme des courroies de transmission de l'ajustement communautaire, sans que soit regardé plus en détail et en retour leur rôle dans l'évolution des structures institutionnelles nationales et supranationales.

L'approche par les usages se distingue donc dans plusieurs dimensions de l'approche classique de l'eupéanisation. En soulignant que la marge de manœuvre de l'acteur va au-delà d'une simple transposition comme variable intermédiaire, l'approche par les usages met en évidence un processus plus dynamique et moins linéaire et automatique. De plus, elle fournit un cadre pour les études qui démontrent comment l'adaptation des politiques publiques à l'UE est portée par les acteurs. Enfin, elle tourne le regard vers les processus non-contraignants tandis que l'eupéanisation s'intéressait jusqu'à présent avant tout aux processus contraignants.

Pour résumer, l'usage politique correspond à la médiation réalisée par un acteur entre une ressource (élément matériel ou immatériel) qui

lui est fournie par le processus d'eupéanisation et l'action qu'il va mener en relation avec les institutions. Parallèlement, l'usage fait appel à une pratique, un usage quotidien. Au-delà d'une stratégie délimitée dans le temps, cet usage renvoie à une dynamique continue d'interaction entre les institutions et les acteurs. Dans les deux cas, le comportement de l'acteur est bien au centre de l'analyse⁴⁷. Contrairement aux approches plutôt structurelles, notre hypothèse centrale est donc que l'usage politique est nécessaire à tout effet du processus d'intégration européenne. D'une manière générale, il s'agit de faire le constat du rôle central et incontournable que jouent les acteurs dans la médiation du processus d'eupéanisation.

Par ailleurs, s'il semble relativement évident que la notion d'usage peut être utile pour l'étude de processus de *soft law*, les usages tels que nous les concevons interviennent aussi dans les cas de politiques ou d'instruments contraignants. Les instruments non contraignants, comme la méthode ouverte de coordination (MOC) par exemple, fournissent aux acteurs qui peuvent les utiliser des ressources immédiates, des possibilités d'accroissement de leur marge de manœuvre dans la mesure où ils doivent prendre possession de ces instruments, se les approprier afin de transformer les objectifs politiques qui y sont contenus en pratiques politiques. Le Service des droits des femmes et de l'égalité français (SDFE) a ainsi pu profiter de l'insertion dans la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) d'un quatrième pilier portant sur l'égalité des chances et, depuis 1999, d'un objectif transversal de *gender mainstreaming* pour légitimer son implication dans l'élaboration des Plans nationaux d'action pour l'emploi (PNAE) et pour asseoir sa position institutionnelle. S'agissant des directives et des instruments contraignants, même si c'est dans une moindre mesure, la médiation des acteurs n'est pas nulle ou inexistante, l'effet n'est pas non plus automatique. Les processus de transposition parlementaires⁴⁸, les stratégies jurisprudentielles de certains groupes d'intérêt⁴⁹, ressortent à la catégorie des usages et nécessitent bien la médiation d'acteurs avant de produire leurs effets.

47. En cela, notre approche applique la méthodologie de Renate Mayntz et Fritz Scharpf à l'étude de l'eupéanisation.

48. Voir l'article de Marina Bourgain dans cet ouvrage.

Sans usage, donc, pas d'effet. Il nous faut néanmoins bien préciser qu'un usage n'implique pas effet nécessaire. Les usages que les acteurs peuvent faire de l'intégration européenne ne provoquent pas de conséquences sur un mode automatique et l'échec reste toujours une possibilité que l'on doit prendre en compte. La notion d'usage définit des opportunités, des possibilités de choix dont les acteurs se saisissent (ou non), qu'ils font aboutir (ou non). L'usage réalisé par un acteur est une condition nécessaire des transformations européennes, ce n'est cependant pas une condition suffisante, en raison des possibilités de blocage et d'échec.

Essai de typologie

L'objectif principal de cet ouvrage étant de travailler sur les acteurs, une première intuition serait d'organiser une typologie en fonction du type d'acteur effectuant l'usage étudié. Ainsi, au premier regard, les fonctionnaires et les hommes politiques, chargés par exemple de la mise en œuvre d'une politique, semblent utiliser les éléments mis à leur disposition par l'UE de façon plus concrète que les organisations non gouvernementales qui s'intéressent surtout à la structure de mobilisation. Néanmoins, une typologie fondée sur la nature des acteurs nous semble courir le risque de confondre les motivations de l'action avec ses résultats. Nous avons donc choisi de catégoriser les usages en fonction de leurs fonctionnalités.

Les trois types d'usages

Usage stratégique

Les usages stratégiques nous paraissent correspondre au type d'usage le plus répandu. Avec l'approfondissement de l'intégration européenne et l'extension des champs de compétence de l'Union, ils

49. Voir, par exemple, les différences de mise en œuvre des directives sur l'égalité de traitement et de salaire en Grande Bretagne et en France étudiées par Caporaso et Jupille : CAPORASO (J.), JUPILLE (J.), « The europeanization of gender equality policy and domestic structural change », dans CAPORASO, (J.), GREEN COWLES, (M.), RISSE (T.) (dir.), *op. cit.*

touchent le plus grand nombre et la plus grande variété d'acteurs. De plus en plus d'acteurs ont en effet la possibilité de faire usage de l'UE et des éléments qui s'offrent à eux par son intermédiaire. Les acteurs concernés, d'origine communautaire (ou européenne, plus largement), nationale ou infra-nationale, peuvent donc être tout à la fois étatiques (politiques ou administratifs) ou non-gouvernementaux (privés ou publics) et ainsi agir au sein d'un espace public ou décisionnel plus restreint.

Ainsi que l'indique le terme « stratégique », il s'agit pour les acteurs de profiter et de transformer en pratiques politiques des ressources pour l'action. C'est certainement ici que l'objectif final de l'action entreprise est le plus clairement défini, que ce soit en vue de peser sur une décision politique, d'accroître sa marge de manœuvre ou son accès au jeu politique, d'élargir le cadre et le contenu de son répertoire d'action, etc. Un des exemples les plus couramment étudiés est celui des groupes d'intérêt utilisant des financements communautaires afin de contourner le niveau national, ce qui leur permet de faire avancer leurs revendications par des voies alternatives et d'entraîner leurs gouvernements dans un « jeu à deux niveaux »⁵⁰.

Usage cognitif

Les usages cognitifs s'exercent dans des contextes d'interprétation et de persuasion. Chaque fait social implique d'être interprété pour devenir un élément du débat politique. L'usage cognitif sert donc, en premier lieu, à la compréhension et à l'interprétation d'un sujet politique. Dans un second temps, il sert également à la diffusion des concepts pour convaincre d'autres acteurs de concevoir un enjeu de la même manière. Les idées diffusées et les concepts maniés (subsidiarité, partenariat, économie fondée sur la connaissance, cohésion sociale, etc.) sont donc utilisés comme vecteurs de persuasion.

Les usages cognitifs concernent des acteurs communautaires et nationaux sans distinction et ces acteurs font généralement partie d'une même communauté de politique publique, au sein de laquelle sont

50. PUTNAM (R.), « Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, 1988, no. 42, p. 427-460.

discutées, évaluées, retenues ou non les idées concernant un même secteur, une même politique, un même champ de connaissance. En un sens, la mise en œuvre des usages cognitifs peut être assimilée aux échanges au sein de forums d'action publique. Il s'agit, pour les acteurs, de faire évoluer une situation (situation décisionnelle, situation hiérarchique, etc.), le cadrage cognitif d'une politique, d'un secteur, d'une profession, etc.

Usage de légitimation

Ce dernier type d'usage représente un cas particulier qui correspond spécifiquement à ce que Patrick Hassenteufel et Yves Surel nomment « la référence à l'Europe comme mode de légitimation des politiques publiques nationales »⁵¹. Il s'agit d'un type d'usage visant à augmenter ou renouveler la légitimation politique, se déroulant (en l'absence de véritable scène politique d'envergure européenne) quasi-exclusivement sur la scène politique nationale dans le cadre de débats sur les politiques publiques menées au niveau national. Ce mode de légitimation, effectué par des acteurs étatiques s'adressant à l'opinion publique de leur pays, repose sur l'utilisation de figures discursives comme « l'intérêt européen » ou « la contrainte européenne », afin de justifier des décisions politiques. Tout comme Eric Fassin décrit le rôle de la « rhétorique de l'Amérique », utilisée dès le début des années 1980 afin de justifier intellectuellement la mise en œuvre de l'oxymore « libéralisme français »⁵², ce que l'on peut appeler la « rhétorique de l'Europe » devient une figure de légitimation du discours politique. Il faut alors se poser les questions de savoir ce que cette rhétorique énonce, ce qu'elle vise et ce qu'elle essaie d'accomplir. On se trouve en effet parfois dans des situations où un discours présenté comme

51. HASSENTEUFEL (P.), SUREL (Y.), *op. cit.*, 2000, p. 19. Ils citent notamment, comme exemples de ce mode de légitimation, DYSON (K.), FEATHERSTONE (K.), « Italy and the EMU as a "Vincolo Esterno" : Empowering the Technocrats, Transforming the State », *South European Society and Politics*, 1996, vol. 1, no. 2, p. 272-299; et JOBERT (B.), THERET (B.), « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », dans JOBERT (B.) (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

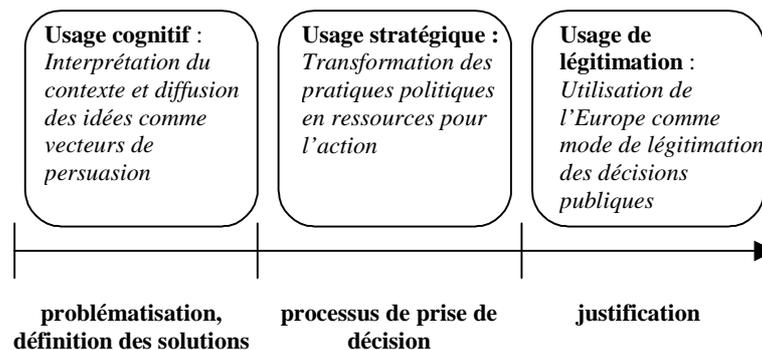
52. FASSIN (E.), « Good cop, Bad cop. Modèle et contre-modèle américains dans le discours libéral français depuis les années 1980 », *Raisons politiques*, février 2001, no. 1, p. 77-87.

scientifique (la nécessaire application des critères de Maastricht par exemple) révèle en fait une position politique.

Cette légitimation s'appuie sur des discours ; néanmoins les discours ne sont pas sans effet, comme les idées ils ne « flottent pas dans l'air »⁵³. Un usage, même rhétorique, n'est jamais neutre, les idées circulent et se diffusent. En utilisant ce mode de légitimation, les acteurs entraînent des transformations profondes des politiques et référents nationaux.

Il est important de préciser que l'usage de légitimation tel que nous le définissons et le délimitons emprunte aux deux autres types d'usages : il s'agit à la fois d'atteindre un but (légitimer une politique) et de convaincre un public (participer à un débat). Cependant, en raison de sa place particulière au sein du processus politique et de son importance heuristique, nous considérons qu'il constitue un type d'usage en lui-même.

Figure 1 : Usage et enjeux politiques



La figure 1 met en évidence les enjeux politiques auxquels correspondent les trois types d'usages. Nous distinguons en effet plusieurs enjeux politiques. Premièrement, la problématisation, définissant la question, puis les alternatives retenues. Deuxièmement, le processus de prise de décision qui comprend à la fois la sélection des

53. Cette expression a été popularisée par RISSE-KAPPEN (T.), « Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures and the End of the Cold War », *International Organizations*, Spring 1994, 48, p. 185-214.

participants qui sont en mesure de participer à la décision ou de l'influencer, le mode de prise de décision, et le conflit politique qui entoure la décision elle-même. Troisièmement, la justification de la décision prise sur la scène politique.

Les définitions que nous venons de donner conservent un caractère relativement abstrait. Afin de les enrichir, nous nous proposons, tout d'abord, de les mettre en contexte en considérant les éléments qui en dépendent et sont fournis aux acteurs par le processus d'intégration européenne. Ensuite, en croisant ces différentes variables avec les effets souhaités par les acteurs, nous tentons de donner des indications sur les motivations de l'action.

Les éléments utilisés

Les acteurs qui font usage de l'intégration européenne prennent appui sur des éléments précis que l'on peut schématiquement diviser en deux grandes catégories : les éléments immatériels et les éléments matériels. Dans la première catégorie, on classe les références discursives à l'Europe, les idées et l'utilisation de l'espace public européen ; dans la seconde catégorie, les institutions européennes, les instruments politiques et les financements.

Les éléments immatériels

Les *références* discursives à l'Europe, on l'a vu plus haut, constituent un élément spécifique à la légitimation politique.

Les *idées* sont plus complexes que les seules références discursives. Dans les analyses politiques, elles sont employées en référence à toute forme de cognition : les perceptions, les croyances, les valeurs et normes ainsi que les paradigmes. Il nous semble ici utile de diviser les idées en 3 sous-ensembles : les interprétations cognitives, les croyances causales et les croyances normatives⁵⁴. Les interprétations cognitives permettent de faire entrer la réalité dans ces

54. Goldstein et Keohane ajoute une quatrième catégorie, les visions du monde, que nous choisissons d'ignorer dans le contexte européen, parce qu'elle ne semble être qu'un mélange élaboré des trois autres catégories. GOLDSTEIN (J.), KEOHANE (R.), dir, *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1993.

cadres qui la rendent analysable, compréhensible et utilisable. Les idées causales sont des croyances qui concernent les relations de cause à effet, elles fournissent des prescriptions d'action aux acteurs politiques. Les croyances normatives, enfin, correspondent à des jugements de valeurs, ce qui est bon ou mauvais dans le cadre d'un objectif politique. Les croyances causales et les croyances normatives sont insérées dans un même cadre cognitif qu'elles contribuent à créer.

L'*espace public* ou plus généralement la sphère publique européenne renvoie au concept élaboré par Jürgen Habermas⁵⁵ et repris récemment par les chercheurs travaillant sur l'étude des politiques participatives et délibératives⁵⁶. La sphère publique décrit l'espace politique hors des institutions gouvernementales qui permet l'échange des individus sur les problèmes collectifs et l'action politique qui serait nécessaire pour résoudre ces problèmes. La possibilité d'un tel échange implique, concrètement, l'existence de forums et de phénomènes de diffusion transnationale. Dans le contexte européen, cet espace public nous semble surtout utilisé par les organisations non gouvernementales qui peuvent accroître leur poids politique, notamment en nouant des contacts avec des organisations d'autre pays. Mais on peut également imaginer des mouvements de protestations *ad hoc* ou des discussions politiques au niveau des dirigeants se déroulant à Bruxelles et ayant une visée européenne ou transnationale.

Les éléments matériels

En ce qui concerne les éléments plus concrets fournis par le système européen qui peuvent être utilisés par les acteurs, on trouve, en premier lieu, l'accès aux *institutions*. L'accès aux institutions, par le biais de la comitologie par exemple, est en effet riche de ressources car elle signifie généralement accès à la position d'expert, donc à la reconnaissance et à la légitimité, mais on peut aussi penser à l'accès à

55. HABERMAS (J.) *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, (1962), Frankfurt: Suhrkamp, 1990.

56. Cf. CALHOUN (C.) (dir.), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, MA: MIT Press, 1991.

l'information – une des ressources qui a certainement la plus grande valeur.

Les *instruments*, ainsi qu'on a déjà pu le souligner, peuvent être à la fois contraignants (directives, arrêts de la Cour européenne de justice) et non contraignants (résolutions, recommandations, communications, MOC et les instruments qui s'y rattachent, lignes directrices, *benchmarking*, *mainstreaming*, etc.). Même si les instruments souples offrent incontestablement une plus grande marge de manœuvre aux acteurs, les instruments contraignants peuvent également faire l'objet d'usage, il s'agit de les interpréter afin de les transposer au niveau national.

Enfin, les *financements* correspondent à des affectations de fonds pour la mise en œuvre de projets dans le cadre d'appels à propositions de la Commission européenne.

Par ailleurs, il faut préciser que les différents types d'acteurs que l'on peut repérer comme participant au système européen⁵⁷ sont situés à la fois au niveau infra-national, national et/ou communautaire. On peut citer les gouvernements, les partis ou mouvements politiques, les groupes d'intérêt publics ou privés (ONG et associations), à un niveau plus micro les élites politiques, administratives ou encore économiques, de façon plus générale les acteurs étatiques ou institutionnels.

Tableau 2 : Caractéristiques des types d'usage

	<i>Éléments utilisés</i>	<i>Types d'acteurs</i>	<i>Travail politique</i>
<i>Usage stratégique</i>	- Institutions - Instruments - Financements	- Acteurs institutionnels	- Mobilisation de ressources
<i>Usage cognitif</i>	- Idées	- Entrepreneurs politiques - Coalitions de cause - Réseaux de politiques publiques	- Argumentation - Cadrage de l'action publique
<i>Usage de légitimation</i>	- Espace public - Références discursives	- Représentants politiques	- Justification - Délibération

57. Le système européen est ici entendu dans un sens large, regroupant donc à la fois les acteurs engagés dans l'arène politique européenne, dans la production des politiques publiques européennes et dans l'espace public européen.

Bien que l'on puisse trouver des exceptions, il nous semble que l'on peut, de façon régulière, associer chaque type d'usage avec certains de ces éléments, ainsi qu'avec des acteurs et des niveaux d'action précis.

Les logiques d'action

Enfin, afin de compléter les différentes déclinaisons possibles des usages de l'intégration européenne, nous proposons de considérer les logiques qui guident l'action. Une des potentialités de l'approche par les usages est de mettre en lumière les motivations des acteurs. En croisant les éléments étudiés auparavant et les effets recherchés de l'action, il est possible de rendre compte de logiques d'action différentes.

Chaque action a des effets que l'acteur essaie d'évaluer. Les effets visés ne doivent pas être confondus avec les effets réels. Etant donné qu'une multitude de facteurs joue sur le résultat final d'une action, nous ne considérons ici que l'effet voulu par l'acteur qui nous semble le seul vraiment essentiel concernant la motivation et les déterminants de l'action. Dans le domaine politique, nous faisons la distinction entre les effets à court terme, à plus long terme et l'absence d'effet. Dans le dernier cas, nous entendons « absence d'effet » comme l'absence d'un effet direct sur l'enjeu politique ou les enjeux politiques en fonction desquels l'acteur poursuit son action. Plusieurs facteurs peuvent expliquer l'écart entre l'action menée et l'objectif politique non atteint. On peut ainsi imaginer que l'action ne visait pas un changement précis de politique publique, mais, par exemple, à étendre le champ d'action de l'acteur ou à défendre son statut (tableau 3).

Les logiques qui motivent et orientent l'action varient en fonction du résultat espéré et des éléments, matériels ou immatériels, utilisés. Ces logiques qui guident les acteurs peuvent être regroupées en trois catégories selon la nature de la motivation : une logique d'influence, une logique de positionnement et une logique de justification⁵⁸.

58. Ces logiques d'actions correspondent à des idéaux-types et ne peuvent parfois être séparées qu'analytiquement. Il est bien évident que, par exemple, un groupe d'intérêt va vouloir renforcer son positionnement institutionnel au sein de l'UE afin d'être plus à même, par la suite, d'améliorer sa capacité à influencer sur la politique qui le concerne.

Tableau 3 : Les usages de l'Europe et leurs motifs

		<i>Résultats</i>		
		<i>Absence d'effet</i>	<i>Effet à court terme</i>	<i>Effet à plus long terme</i>
<i>Stratégique</i>	<i>Institutions</i>	POSITIONNEMENT : Institutionnel	INFLUENCE : Accroissement de l'attention	INFLUENCE : Accroissement de la légitimité / constitution d'un nouvel acteur
	<i>Instruments</i>	POSITIONNEMENT : Obstacles au changement d'orientation / absence de volonté de changement	INFLUENCE : Changement de l'orientation d'une décision	INFLUENCE : Changement de l'orientation d'un paradigme ou d'une structure de décision politique
	<i>Financements</i>	POSITIONNEMENT : Prestige	POSITIONNEMENT : Extension de la marge de manœuvre	INFLUENCE : Accroissement de la légitimité/ constitution d'un nouvel acteur
<i>Cognitive</i>	<i>Idees</i>	POSITIONNEMENT / JUSTIFICATION : Alibi, argument	INFLUENCE : Cadrage cognitif et normatif d'une décision	INFLUENCE : Changement du paradigme d'une politique ou d'un secteur
<i>Légitimation</i>	<i>Références discursives</i>	POSITIONNEMENT / JUSTIFICATION : Alibi, argument	JUSTIFICATION : Légitimation d'une décision	JUSTIFICATION : Légitimation d'une orientation politique
	<i>Espace public</i>	POSITIONNEMENT : médiatique	INFLUENCE : Accroissement de l'attention	INFLUENCE : Accroissement de la légitimité/ constitution d'un nouvel acteur

Logique d'influence : l'objectif est d'agir sur le contenu, l'orientation d'une politique, ou, plus largement, de peser sur le processus politique dans son ensemble. Il s'agit d'utiliser les éléments mis à disposition pour influencer sur les orientations politiques.

Logique de positionnement : l'objectif, pour les groupes notamment, est de se positionner, ou de renforcer leur positionnement, à l'intérieur de l'espace politique européen et plus précisément au sein des réseaux d'action publique pertinents pour les acteurs. Dans ce cadre, une des modalités d'action est la « *logic of membership* », notion empruntée à Streeck et Schmitter⁵⁹, en fonction de laquelle un groupe d'intérêt, afin de justifier son existence et son action auprès de ses membres, va, par exemple, afficher sa participation à des réunions ou auditions organisées par la Commission ou le Parlement européen, sans que cela n'influe en retour réellement sur la direction politique de l'organisation ou la nature de son travail. Il s'agit plutôt de montrer que l'on occupe le terrain et que l'on prend en compte les enjeux pouvant être considérés comme importants par les membres.

Logique de justification : cette dernière sorte de logique d'action est spécifique. Elle n'entre en jeu que dans le cas d'un usage qui a pour objectif de légitimer un choix politique. De façon transparente, il s'agit pour les acteurs de justifier une décision en empruntant le symbole européen, considéré en l'occurrence comme plus porteur que les symboles nationaux, ou de promouvoir dans l'espace public européen la justification de positions nationales.

En suivant une logique d'influence ou de positionnement, un acteur peut choisir de procéder par le biais d'un usage cognitif ou stratégique. Par exemple, l'utilisation d'un instrument politique comme le *benchmarking* peut représenter un usage stratégique dans le cadre d'un objectif de court terme. On peut ainsi imaginer un acteur administratif qui s'empare de la pratique de *benchmarking* afin de favoriser son service qui aura en charge l'évaluation qui en découle. Cependant, sur le long terme, l'utilisation de cet instrument va peser sur la structure cognitive de l'organisation ou du secteur et va fournir de nouvelles références causales et cognitives. A long terme, l'emploi du *benchmarking* constituera donc un usage cognitif. Le tableau ne reprend pas l'ensemble des possibilités pour des raisons de clarté. Les variations, illustrées par les différentes cases du tableau, montrent bien la multiplicité et la diversité des types d'action et d'usage possibles.

59. STREECK (W.), SCHMITTER (P.C.), « The Organisation of Business Interests : Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies », MPIfG Discussion Paper 99/1, 1999 (http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/dp97-99_en.html).

L'objectif de cette partie était de clarifier les outils fournis par l'approche fondée sur l'analyse des usages politiques. Nous avons distingué trois types d'usage (stratégique, cognitif et de légitimation) et montré de quelle façon ils s'insèrent dans les séquences d'un processus politique. Afin de rendre opérationnelle cette typologie, nous avons identifié les éléments constitutifs de chaque type d'usage. Etant donné que les éléments utilisés donnent de surcroît des indications sur les motivations de l'action, nous avons enfin examiné les objectifs des acteurs, ce qui nous a permis de distinguer trois logiques différentes à l'origine de leurs actions.

Organisation de l'ouvrage

Ainsi que nous l'avons précisé auparavant, les catégories d'usages, si elles se distinguent en fonction des séquences d'un processus politique, sont nécessairement juxtaposées, voire entremêlées, lorsqu'il s'agit de les repérer et de les analyser dans le cadre d'un objet de recherche précis. Par conséquent, plutôt que de suivre artificiellement une division correspondant aux trois types d'usages, cet ouvrage est organisé thématiquement.

Il aborde ainsi de façon successive les questions des usages de l'Europe en situation de gouvernance sectorielle et multi-niveaux, dans les tentatives de reconfiguration territoriale, et enfin dans le contexte plus politique de la délibération nationale.

Redéfinir la gouvernance : l'Europe en interaction

La définition de la notion de « gouvernance » que nous avons choisi de retenir renvoie à une logique de gestion politique qui implique, le plus souvent, un processus de coordination entre les instances politiques de diverses natures. Dans le cadre du système politique européen, la plupart des auteurs s'accordent sur le rôle particulier de l'interaction institutionnelle entre des acteurs publics et privés dans un contexte de dissolution des frontières de l'action publique. C'est cette situation d'interaction qui est explorée dans cette partie, que ce soit au niveau communautaire ou dans un contexte de

gouvernance multi-niveaux incluant un va-et-vient des acteurs entre le niveau européen et le niveau national.

Cette problématique est notamment illustrée par les exemples des mobilisations de femmes pour la parité hommes-femmes en politique et de la politique de l'assistance aux pays d'Europe centrale et orientale. Laure Bereni et Elsa Tulmets, en utilisant des terrains très différents, montrent bien comment des acteurs privés peuvent développer des usages de l'Europe qui leur permettent d'accroître leur légitimité dans leur champ d'action propre. Cette question de la légitimité est également au cœur de la réflexion de Rosa Sánchez Salgado qui s'intéresse à l'évolution de la relation d'interaction et d'usages réciproques entre la Commission européenne et les ONG du secteur de l'aide humanitaire et des droits de l'homme.

Reconfigurer la territorialité

L'objectif de cette partie est de se pencher sur les mobilisations locales et territoriales, sur les différentes formes de recompositions des territoires en articulation avec l'Europe. Quelle est, concrètement, l'utilisation faite par les différents acteurs locaux des opportunités qui leur sont apportées par l'intégration européenne ?

Jean-Baptiste Harguindeguy montre comment l'entrée de l'Espagne dans l'Union européenne a fourni à la Communauté Autonome Basque des ressources institutionnelles, mais aussi politiques et économiques. En observant les transformations de la mobilisation basque autour de l'intégration européenne ainsi que les usages symboliques et électoralistes qui en sont faits, il insiste sur la structure d'opportunité de participation politique et ses effets pour l'action politique étatique et régionale. Dans le même ordre d'idée, Caroline Maury analyse la façon selon laquelle l'action locale (dans le cadre de deux mobilisations territoriales transfrontalières) est restructurée par l'Union européenne. Les usages qui sont faits de l'Europe en tant qu'institution, cadre cognitif ou manne financière contribuent à transformer les pratiques et institutions politiques. Sabine Menu se penche sur l'usage des fonds structurels, en particulier par les élites économiques locales. Les politiques régionales européennes

permettent notamment aux acteurs locaux de réactiver une identité et d'affirmer une « confiance » régionale.

L'Europe en délibération

Cette dernière partie s'attache à mettre en lumière les usages diversifiés de la référence à l'Europe et à l'intégration européenne dans le domaine plus traditionnel du jeu politique au niveau national.

Dans le cadre de la politique culturelle italienne, David Alcaud analyse les usages de l'Europe par des acteurs publics en s'intéressant aux effets de usages de légitimation, ainsi qu'aux buts poursuivis par ces acteurs dans un contexte d'imposition d'une réforme au niveau national. Les deux autres contributions explorent cette forme d'usage dans le cadre des délibérations parlementaires. Marina Bourgain propose une analyse de la mobilisation de cette référence en matière sociale. Les objectifs poursuivis sont différents selon les contextes nationaux, et l'usage de cette référence se fait surtout de plus en plus extensive au fil du temps. Olivier Rozenberg étudie, lui, les formes de mobilisation de la référence européenne par les parlementaires français dans le cadre particulier de la ratification des traités européens. Il développe notamment la notion particulière de « non usage » (ou usage limité) afin de rendre compte de la situation de ces acteurs qui ne sont pas en mesure de faire efficacement usage de l'Union européenne pour peser véritablement sur le processus de ratification.

