



Transfert institutionnel et européanisation. Une comparaison des cas est-allemand et est-européens

François Bafoil

► To cite this version:

François Bafoil. Transfert institutionnel et européanisation. Une comparaison des cas est-allemand et est-européens. *Revue internationale de politique comparée*, 2006, 13 (2), pp.213 - 238. 10.3917/ripc.132.0213 . hal-03462182

HAL Id: hal-03462182

<https://sciencespo.hal.science/hal-03462182>

Submitted on 1 Dec 2021

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.

TRANSFERT INSTITUTIONNEL ET EUROPÉANISATION. UNE COMPARAISON DES CAS EST-ALLEMAND ET EST-EUROPÉENS

François Bafoil

De Boeck Supérieur | *Revue internationale de politique comparée*

2006/2 - Vol. 13
pages 213 à 238

ISSN 1370-0731

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2006-2-page-213.htm>

Pour citer cet article :

Bafoil François, « Transfert institutionnel et européanisation. Une comparaison des cas est-allemand et est-européens »,
Revue internationale de politique comparée, 2006/2 Vol. 13, p. 213-238. DOI : 10.3917/ripc.132.0213

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

TRANSFERT INSTITUTIONNEL ET EUROPÉANISATION. UNE COMPARAISON DES CAS EST-ALLEMAND ET EST-EUROPÉENS

François BAFOIL

Cet article étudie la dynamique des politiques publiques des pays de l'Europe de l'Est après 1989 et s'interroge sur la validité des notions d'eupéanisation et de transfert institutionnel. Il souligne l'importance d'une approche différenciée par secteurs économiques ainsi que la nécessité de prendre en compte les situations domestiques.

Le concept d'eupéanisation est encore très peu appliqué à l'étude des processus de changement en Europe centrale et orientale¹. Plusieurs interprétations en ont été données qui l'apparentent davantage à une « dynamique d'influence » exercée par l'Union sur les anciens pays candidats. D'autres le constatent sur le seul fait que des institutions ont été adoptées, largement identiques à celles de l'Ouest². Or, la question n'est pas tant de savoir si des duplications institutionnelles ont lieu, ce qu'on admettra sans difficulté, que de chercher à comprendre ce que recouvre cette dynamique d'eupéanisation, en considérant ses causes, ses processus et ses effets. Il en va de l'interrogation sur la règle européenne, sur la nature de la contrainte qu'elle exprime, sur la forme de contrôle qu'elle implique, sur les réseaux d'acteurs qu'elle mobilise, et sur les apprentissages qu'elle met en jeu. À partir de là, la question est de savoir si cette dynamique d'eupéanisation rend compte d'un processus d'ajustement des comportements (et lequel ?). Au-delà, affirmera-t-on qu'elle s'assimile à la transition postcommunisme (en supposant qu'on tienne

1. KUTTER A. et TRAPPMANN V., (Hrsg.), *Das Erbe des Beitritts. Europäisierung in Mittel- und Osteuropa*, Baden-Baden, Nomos, 2006. BAFOIL F., *Europe centrale et orientale. Globalisation, eupéanisation, changement social*, Presses de Sciences Po., coll. « Références », 2006. Voir également : GOETZ K.H. (ed), *Le Journal of European Public Policy*, special Issue Executive Governance in Central and Eastern Europe, vol. 8, n° 6, 2006, p. 863-1052. SCHIMMELFINNING F., SEDELMEIER U., "Conceptualizing the Europeanization of Eastern and Central Europe", *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 2005.

2. LIPPERT B., *Bilanz und Folgeprobleme des E.U. toweiterung*, Nomus Verslag, 2004.

pour admis ce que ce terme recouvre) ? Enfin, comment la différencier de la mondialisation qui a également pesé dans le processus de transformation en Europe centrale et orientale ? Autrement dit quel type de changement ce concept d'eupéanisation nous aide-t-il à penser ?

Cet article se propose de répondre à certaines de ces questions en s'attachant d'abord aux processus de changement institutionnels (saisies au travers de plusieurs politiques publiques) à partir de l'examen des comportements de plusieurs acteurs placés soit au centre (dans les administrations), soit localement dans les entreprises industrielles ou les exploitations agricoles. Cet article essaie par ailleurs de graduer l'importance des contraintes qui ont joué dans les différents processus de transformation. Elles ont tenu soit à l'eupéanisation, soit enfin, dans le cas allemand à l'unification allemande, et ce de manière cumulative ou découplée les unes des autres. Même dans ce cas extrême qu'a été la transformation de l'ancienne RDA, il semble que le « transfert institutionnel » n'ait pas épuisé la notion de développement. Par transfert institutionnel, on entend sur la base des travaux de Lehmruch et de Wiesenthal l'ensemble des représentations, des règles et des institutions qui ont été transférées de l'Allemagne de l'Ouest vers l'ancienne RDA dans l'optique d'y promouvoir des comportements ajustés sur l'ensemble du territoire³. Par eupéanisation, on entend la dynamique de changement qui s'est opérée sous la pression exercée par la règle européenne sur les situations domestiques⁴. Ces dernières sont dominées par une caractéristique propre en Europe centrale et orientale : l'absence de souveraineté nationale durant de longues périodes dans l'histoire écoulée. D'où, la variable décisive de l'autonomie politique, économique et sociale, et le trait de continuité historique. Elle a souvent été analysée dans les termes de la *path dependency* qui a permis de rendre compte du poids des groupes d'intérêts, fortement constitués sous l'ancien régime, et qui ont pu « recombinaison » leurs ressources antérieures à l'occasion des nouvelles règles⁵. Pour cette raison, l'eupéanisation, expressive d'une dynamique de pression adaptative renvoie à la capacité des différents acteurs d'aménager l'impact de la règle.

3. LEHMRUCH G., „Institutionstransfer im Prozess der Vereinigung : zur politischen Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland“, in BENZ A., MADING H., SEIBEL W., *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung*, Nomos, 1992, p. 41-66. WIESENTHAL W. (dir.), *Einheit als Interessenpolitik. Studien zur sektoralen Transformation Ostdeutschland*, Campus Verlag, 1995.

4. BÖRZEL T.A., RISSE T., „When Europe hits Home: Europeanization and Domestic Change“, in *European Integration Online Papers (EIoP)*, 2000, vol. 4, n° 15.

5. Cette notion a donné lieu à une immense littérature, on se contentera de citer David Stark : STARK D., „Recombinant Property in Eastern European Capitalism“, *American Journal of Sociology*, 4, 1996, p. 993-1027. STARK D., BRUSZT L., *Postsocialist Pathways Transforming politics and Property in East Central Europe*, Cambridge University Press, 1998. RONA TAS A., *The Great Surprise of the Small Transformation: The Demise of Communism and the Rise of the Private Sector in Hungary*, University of Michigan Press, 1997.

Le cas est-allemand.

Entre unification, mondialisation et changement social

L'unification allemande. Extension des règles et acteur pivot

La transformation est-allemande est trop peu prise en compte dans la compréhension des transformations est-européennes au motif que le changement en ancienne RDA aurait été porté par un acteur, absent en revanche dans les pays est-européens : le partenaire ouest-allemand. Il est vrai que ce dernier a financé de bout en bout l'unification et continue de le faire quinze ans plus tard, tandis que les autres pays de l'Est n'ont pas bénéficié de cette aide considérable. La partie est-allemande a bénéficié d'un transfert financier d'environ 120 milliards d'euros en quinze ans, somme largement supérieure à ce qu'ont reçu tous les nouveaux pays membre dans la période. Accordons aussi le fait que l'extension intégrale le 1^{er} juillet 1990 du Deutsche Mark à la zone est-allemande a contribué largement à transférer l'ensemble des institutions ouest-allemandes en Allemagne de l'Est. Elle a aussi différencié radicalement le processus de transformation, compte tenu de la réévaluation de la monnaie que ce transfert a impliquée⁶. À l'opposé d'une pareille politique, tous les autres membres de l'ancienne Europe de type soviétique ont dévalué leur monnaie. Les effets, pour le coup, en ont été radicalement opposés puisque la zone est-allemande a été placée littéralement sous perfusion ouest allemande, tandis que les anciens partenaires de l'Est européens ont dû, quant à eux, trouver en eux-mêmes les sources de leur redéveloppement. Pour cette raison, le facteur de l'unification allemande a fonctionné comme la contrainte centrale dans le processus d'ajustement de l'ancienne RDA. Le terme de « transfert institutionnel » a cherché à en rendre compte, en mettant en valeur autant une représentation partagée qu'un acteur, vecteur de la transmission des règles et des institutions, l'agence de privatisation, la *Treuhandanstalt*.

Ce terme de « transfert institutionnel » s'inscrit dans une tradition théorique selon laquelle les règles forgées dans les institutions assurent à la fois la communauté de pensée des acteurs qui les mettent en œuvre, et la coordination de leurs interventions. Les institutions garantissent ainsi la communauté de représentations, la continuité des échanges, et le renforcement

6. La réévaluation s'explique en raison des différentiels de départs qui situaient, sans que cela soit clairement établi, le niveau de productivité de l'économie est-allemande à 30 % environ du niveau ouest-allemand. S'ajoutait à cela, le fait que l'Ostmark s'échangeait officiellement à 4 pour 1 DM et que les transactions non officielles, mais largement partagées, établissaient son change à 13 Ostmark pour 1 DM. Dans de telles conditions, une politique rationnelle eût réclamé une dévaluation (ainsi que l'ont mise en œuvre les autres pays de l'Est à compter de 1990), et non une réévaluation. Mais l'unification politique exigeait l'égalisation des conditions sur tout le territoire et par conséquent le relèvement de l'Est au niveau de l'Ouest, évidemment pas l'inverse. Pour cette raison, on peut conclure que d'une certaine manière, la situation de départ a déterminé le transfert institutionnel, tout autant que les impératifs propres à la situation ouest allemande.

de l'expérience collective qui est à même de satisfaire les attentes placées en elles. Elles facilitent l'action car elles offrent des repères simples et éprouvés positivement. De là, cette idée que les institutions sont des « réservoirs de ressources » qui sont d'autant plus utiles et nécessaires pour garantir la sécurité des coopérations en cas de rupture systémique, comme ce fut le cas en 1989. Ce cadre théorique s'est trouvé en phase avec une représentation largement partagée en Allemagne de l'Ouest à cette époque, dont les différentes dimensions ont assuré par leur cohérence la puissance du « transfert institutionnel ». La première dimension reposait sur l'idée selon laquelle, compte tenu de la rupture qui venait d'avoir lieu, il n'était pas possible de reprendre les institutions qui avaient failli, mais que bien au contraire, seules devaient prévaloir celles qui avaient administré la preuve de leur succès dans le passé : celles de l'Allemagne de l'Ouest.

À cette fin, la date de 1948 a été massivement mobilisée puisque c'était de cette année où le DM fut substitué au Reichmark, que l'opinion datait le succès ininterrompu de la croissance allemande. Étendre le DM c'était garantir la suite déjà connue dans son développement puisque expérimentée avec satisfaction. C'était de la même manière écarter le spectre du communisme, opportunément réduit dans la comparaison avec le nazisme. C'est ce qui rend compte de la certitude massivement partagée que le point de départ (le DM) et le point d'arrivée (la croissance garantie) étaient d'avance connus. Par ailleurs, puisqu'il n'y avait qu'une seule monnaie sur le territoire allemand réuni, toutes les formes des échanges devaient s'inscrire dans les mêmes cadres. Il n'y avait plus de raisons de parler d'une quelconque « voie particulière » qu'aurait développée l'ancienne RDA. Le *Sonderweg* lui aussi de sinistre mémoire car il faisait référence à la tentation wilhelminienne et nazie de singulariser la voie allemande, disparaissait au profit d'une normalité incontestée en Europe et dans le monde. Il n'était donc pas question de tolérer le moindre élément du régime défunt dans la nouvelle configuration nationale réunifiée. Pour toutes ces raisons, la notion de « transfert institutionnel » a impliqué la notion de supériorité incontestable des institutions et du savoir ouest-allemands, celle de rupture avec le passé, partant l'élimination des anciens responsables et la mise à l'écart de tout essai de revalorisation des ressources antérieures. Cet arrière plan cognitif légitimé par une puissante capacité de réduction de la complexité à une représentation simple et satisfaisante de la réalité des tâches à accomplir a fondé la politique de rupture ouest-allemande de deux manières. D'une part, elle a permis de subordonner directement l'agence de la privatisation, la *Treuhandanstalt*, sous l'autorité du ministère des finances, donc d'une expertise non sujette au contrôle démocratique du Parlement. De là, sa politique constante fondée sur le secret et la brutalité des interventions. D'autre part, elle a largement favorisé tous ceux qui, à l'Ouest, considéraient l'ancienne RDA comme un marché de consommateurs et non pas de producteurs. De là, la mise à l'écart de tout le potentiel productif est-allemand.

L'agence de la privatisation des actifs est-allemands, la *Treuhandanstalt*, a représenté en quelque sorte l'archétype du changement, pour avoir assuré la transmission des règles ouest-allemandes, et de manière différée leur adaptation, sous l'effet du contexte de jeu ouest-allemand et des rapports de forces auxquels l'office de privatisation s'est trouvée mêlée⁷. C'est d'autant plus original que les acteurs ouest-allemands en poste dans l'Office ont été appelés en 1990 pour appliquer sans l'ombre d'une hésitation le respect intégral des règles ouest-allemandes, en matière de gestion des entreprises est-allemandes⁸. L'objectif était de liquider au plus vite tout le patrimoine est-allemand⁹. Cette exigence fondamentale a été respectée puisque, au 31 décembre 1994, l'Office a pu fermer ses portes, ne laissant en héritage que quelques sites non transformés à un Office en charge du contentieux. Environ la moitié du portefeuille disponible en 1990 a fait l'objet d'une privatisation, un tiers a été liquidé et le reste a été redistribué de différentes manières. Or, loin d'avoir appliqué strictement les seuls impératifs de la règle du marché, qui condamne les entreprises insolvables à la faillite et réclame pour leur maintien que du profit soit dégagé, les acteurs de l'Office ont fait valoir, à compter de 1993, une autre approche. Sous la pression d'une crise sociale croissante et d'un mécontentement généralisé, ils ont favorisé la prise en compte de la situation de l'emploi et du chômage. À compter de ce moment, ils ont élaboré des critères de cession sans rapport avec la performance économique exigée initialement, et ils ont alors cherché des solutions de transition pour mieux soutenir les environnements régionaux. Ainsi des sortes de situations intermédiaires ont été mises au point, supportées financièrement par la puissance publique, qui ont permis la restructuration des entreprises avant cession. Des plans régionaux et sectoriels ont été adaptés à chaque Land selon son profil industriel, et partant les acteurs décentralisés ont été mieux intégrés à la décision

7. De l'immense littérature retenons quelques titres : CZADA R., „Das scheue Reh und die Kröte. Investition und Beschäftigung im Kalkül der Treuhandanstalt“, in HEINELT H., BOSCH G., REISSERT B., (Hrsg), *Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung*, Édition Sigma, 1994, p. 14-33. SEIBEL W., „Das Zentralistische Erbe, die institutionnelle Entwicklung der Treuhandanstalt und die Nachhaltigkeit ihrer Auswirkungen auf die bundesstaatlichen Verfassungsstrukturen“, in *Aus Politik und Zeitgeschichte B 43-44/94*, 28 octobre 1994, p. 3-13. SEIBEL W., (unter Mitwirkung von Stefan Kapferer), „Die organisatorische Entwicklung der Treuhandanstalt“, in *Treuhandanstalt, das Unmögliche wagen*, (Forschungsberichte herausgegeben von Wolfram Fischer, Herbert Hax, Hans Karl Schneider), Akademie Verlag, 1993, p. 111-147. En français, MASSOL J., *Le rôle de la Treuhandanstalt dans le processus de transition de l'économie d'État vers l'économie de marché en ex-RDA, 1999*. Thèse de doctorat Université Lille III. BAFOIL F., « La Treuhandanstalt, un apprentissage institutionnel », in *Politique et Management Public*, 1996, vol. 14, n° 1, p. 34-60.

8. La lettre de mission impliquait que la *Treuhandanstalt* assure « au plus vite et au mieux le processus de privatisation, d'assurer la capacité concurrentielle du plus grand nombre possible d'entreprises et de garantir ainsi que de créer le plus grand nombre d'emplois; de disposer aux fins économiques de la terre et du sol ».

9. La date d'achèvement de l'intervention de la *Treuhandanstalt* a été fixée au 31 décembre 1994. Cette décision a été prise au début de l'opération en 1990, autrement dit elle a largement déterminé les modalités selon lesquelles l'agence s'est départie de son patrimoine. La vitesse était un impératif imposée par le calendrier fixé *ex ante*, pas par la situation du marché.

centrale. Mieux, les acteurs ouest-allemands en poste dans l'Office ont cherché à convaincre leurs collègues des administrations de l'Ouest du caractère exceptionnel de la situation est-allemande, et pour cela, de la nécessité d'élaborer des outils de restructuration exceptionnels. Plus que la simple extension des règles ouest-allemandes aux situations est-allemandes, ce sont les modifications des perceptions et des représentations qui l'ont emporté, sous l'effet de l'action des fonctionnaires ouest-allemands en poste dans l'office de privatisation.

À cet égard, la notion de transfert a bien drainé avec elle celle de changement de cadre cognitif, celle d'outils d'intervention et de contrôle mais pour des dynamiques originales et non prévues initialement. La source des règles ayant induit des processus de transformation particuliers, en conclura-t-on que les effets ont été différents ? Globalement, la réponse est négative : la transformation est-allemande n'a rien laissé debout des institutions en place antérieurement sous le régime de RDA. Les rares « innovations institutionnelles » qui ont vu le jour notamment dans les administrations ont été assez rapidement « routinisées »¹⁰. Ce qui, durant un moment, a pu apparaître innovateur, à l'instar des administrations du travail ou des administrations communales, s'est rapidement fondu dans la routine bureaucratique ouest-allemande¹¹. Pourtant, force est de considérer que l'égalisation visée entre les deux parties allemandes n'a pas été atteinte plus de quinze ans après l'unification. Très vite, au rebours de l'espoir nourri par certains de liquider tout le passé de la RDA, il est devenu évident non seulement que le transfert ne signifiait nullement l'extension intégrale du cadre collectif de l'Ouest, mais qu'il n'était pas synonyme de duplication du succès éprouvé durant quarante ans en RFA¹². En d'autres termes, certains éléments du passé immédiat ont été conservés, les situations est-allemandes ne se sont pas réduites à n'être que du « copié/collé » des exemples ouest-allemands, et la crise a perduré dans les environnements économiques est-allemands. Rappelons pour

10. WOLLMANN H., "Institution Building, and Decentralization in Formerly Socialist Countries: The Cases of Poland, Hungary, and East Germany", *Environment and Planning, Government and Policy*, vol. 15, 1997, p. 463-480 ; WOLLMANN H., "Institutionenbildung in Ostdeutschland: Rezeption, Eigenentwicklung oder Invention", in EISEN A., WOLLMANN H., (Hrsg.), *Institutionenbildung in Ostdeutschland, Zwischen exogener Steuerung und Eigendynamik*, Opladen, Leske und Budrich. LOZAC'H V., *Le transfert du gouvernement local ouest allemand dans les nouveaux Länder : Une comparaison entre Eisenhüttenstadt et Hoyerswerda*, thèse de doctorat, IEP Paris, 1999.

11. Cf. GUYET R., *Innovations et limites des politiques de l'emploi dans les nouveaux Länder, Le cas de Leipzig, 1990-1999*, thèse de doctorat, IEP Grenoble, 2 tomes, 2000. Les acteurs est-allemands, aidés parfois des acteurs ouest-allemands, ont su profiter des opportunités offertes par la loi de soutien aux travail pour mettre en place des sociétés d'emploi, qui ont largement perduré, alors que le modèle qui avait inspiré leur action, celle des « sociétés d'emploi » de la Ruhr des années 1960 et 1970, avaient été conçues pour des durées limitées, et des volumes de salariés réduits. Cependant, il convient de souligner que ces initiatives, nombreuses dans les années 1990-1994, n'ont ni perduré, ni enrayé les courbes de chômage.

12. BAFOIL F., « Production des règles et apprentissage collectif », dans LE GLOANNEC A.-M. (dir.), *L'État en Allemagne, la République fédérale après la réunification*, Presses de Sciences Po., 2001, p. 59-86.

mémoire que depuis 1990, la césure est profonde entre les deux parties du pays, la partie Est accuse des taux de chômage qui dépassent souvent les 20 % quand ils se situent à l'Ouest à 8 %. Les migrations d'Est en Ouest se poursuivent; les salaires ne sont pas identiques d'un bord à l'autre; les durées du travail sont plus longues à l'Est, et enfin, les indices de développement social y sont bien moins élevés. Les processus de changement n'ont pu être limité au seul transfert, qui lui ne s'est pas traduit par la simple reproduction d'un *design* extérieur. Les résistances ont été nombreuses. Ce qui a été analysé dans les termes de la *path dependence* fait référence ici à la permanence de certains comportements dont les votes ont reflété l'importance. Le PDS qui s'affiche ouvertement comme l'héritier du parti communiste d'avant 1989 obtient des résultats électoraux importants en Allemagne de l'Est et participe même à plusieurs gouvernements régionaux, alors qu'il est inexistant à l'Ouest de l'Allemagne.

Entre mondialisation et changement social

La mondialisation peut être repérée principalement dans le champ des transformations industrielles, induites par les acquisitions au profit des investisseurs directs étrangers. Dans ce cas de figure, l'expérience est-allemande a préfiguré ce qui s'est ensuite déroulé en Europe centrale et orientale. Elle a mis en exergue du changement la notion de stricte application des règles exogènes et d'impossibilité de la négociation de la part des acteurs auxquels elles se sont appliquées. Les exemples ont été très nombreux qui ont montré qu'une fois la décision prise d'investir dans le renouvellement technologique, il n'y avait aucune chance de revalorisation des anciennes ressources accumulées autrefois dans l'atelier est-allemand. Il n'y a pas eu d'exemple où l'introduction des nouvelles technologies n'ait pas dévalué radicalement les anciens savoir faire, et induit la recomposition intégrale des équilibres locaux. Des changements considérables en ont résulté autant au niveau des organisations, que des relations professionnelles.

Ce constat a été rigoureusement le même en Europe centrale et orientale, n'était qu'il s'est trouvé légèrement décalé dans le temps¹³. La reprise par un repreneur étranger n'a, en effet, laissé en place aucune expérience accumulée sous le communisme, défaisant ainsi les ressources de la débrouillardise individuelle ou celle des régulations informelles collectives. Partout, les reprises ont d'ailleurs été concomitantes de réductions d'emploi considérables, de politiques de réembauche sur la base le plus souvent de l'âge et du

13. C'est la conclusion que nous tirons à dix ans de distance de nos travaux en Allemagne de l'Est et en Pologne, cf. BAFOIL F., « Les apprentissages de la transition dans l'entreprise est-allemande », *Sociologie du Travail*, 2, 2006, p. 163-178. BAFOIL F., « Les transformations dans l'entreprise polonaise, entre rupture et continuités », *Sociologie du Travail*, 2, 2006, p. 240-256.

sexe du candidat, d'un partage des tâches de direction entre les expatriés et les locaux, de la mise au point d'une régulation sociale, parfois enrichie mais le plus souvent absente. On en a conclu, dans un cas comme dans l'autre, que la régulation d'autorité imposée de l'extérieur impliquait une forme d'apprentissage de type *top down*, adossée à la reconnaissance du diplôme, et à la construction *ex nihilo* des équilibres dans l'atelier. Dans ce cas de la transformation des entreprises où la notion de transfert a été associée à celle de mondialisation, pas à celle d'européanisation, l'UE n'a eu strictement rien à dire en ce qui concerne la mise en place de l'ordre libéral qui a sous tendu la restructuration des entreprises. Partant, elle n'a pas eu grand-chose à dire sur les formes de gestion de la main d'œuvre, et donc pas davantage sur les politiques des relations professionnelles. Elle s'est contentée d'incitations, mais sans exercer de contrôle. En cela, elle s'est trouvée en accord avec sa tradition libérale qui ne laisse aucune place à la dimension sociale au niveau local des entreprises.

Tout autre a été le cas de l'agriculture. Ici, à la différence de l'industrie, les acteurs locaux ont été en mesure de revaloriser les ressources accumulées dans le passé¹⁴. Il ne s'agit pas de tous les exploitants bien entendu, mais de ceux qui ont su s'orienter dans le maquis des nouvelles règles à compter de 1990, en raison de leur position dans la hiérarchie des exploitations avant cette date. Quels étaient ces acteurs ? Principalement les anciens responsables qui connaissaient les circuits amont et aval de la production et de la distribution, mais aussi les ingénieurs et les techniciens qui ont su profiter des nouvelles opportunités offertes par la loi de transformation en 1991, par les politiques de restitution des terres collectives, ou encore de cession des bétails et des matériels. Ces anciens spécialistes ont pu habilement convaincre les nouveaux propriétaires des parcelles, peu au fait des nouvelles contraintes économiques, de les leur céder contre un loyer, ou en cession vente. C'est ce qui explique, en ancienne RDA comme d'ailleurs en Europe de l'Est, le fait qu'on ait assisté à la reproduction de la forme des anciennes fermes collectives, devenues désormais des exploitations sociétaires. On en a conclu qu'en l'absence d'un repreneur étranger, du type de celui du cas précédent,

14. Pour l'Allemagne de l'Est, cf. LACQUEMENT G., *La décollectivisation dans les nouveaux Länder allemands, Acteurs et territoires face au changement de modèle agricole*, L'Harmattan, coll. « Pays de l'Est », 1996 ; ainsi que : STREITH M., *Dynamiques paysannes en Mecklenburg, survie d'un savoir-faire*, Lit Verlag, 2006 ; pour la Pologne : STAROSTA P., GORCLACH K., KOCACH I., *Rural Societies under Communism and beyond*, University of Lodz, 1999. Pour la Bulgarie : GIORDANO C., KOSTOVA D., LOHMAN-MINKA E., (ed.), *Bulgaria, Social and Cultural Landscapes*, University Press, Friburg, 2000. CREED G.W., *Domesticating Revolution: From socialist Reform to Ambivalent Transition on a Bulgarian Village*, University park, Transylvania State University Press, 1998. BILLAUT M., « Les campagnes bulgares : le grand chambardement, pour quel résultat ? », dans REY V., *Les nouvelles campagnes de l'Europe centrale et orientale*, CNRS, 1996, p. 121-139. Pour la Roumanie, VON HIRSCHHAUSEN B., *Les nouvelles campagnes roumaines : paradoxes d'un retour paysan*, Paris, Belin, coll. « Mappemonde », 1997. LHOMEL E., « La décollectivisation des campagnes roumaines : incertitudes et enjeux », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 3, 1995, p. 119-142.

les expériences accumulées par les acteurs locaux dans les organisations précédentes avaient permis un large réinvestissement des ressources de tous ordres au contact des nouvelles opportunités. Rapportée à la question de l'européanisation, la conclusion s'impose qu'elle n'a pas joué dans ce secteur, mais pas davantage la mondialisation. Là où la règle européenne a joué, c'est au niveau de la normalisation sanitaire et phytosanitaire, prélude à l'obtention des aides de la politique agricole. Quant à la mondialisation, elle a joué sur l'évolution des circuits des échanges. Mais au niveau local de la transformation des structures, c'est l'unification qui s'est imposée, et dans ce cas, il n'y avait pas de plan préparé d'avance en Allemagne de l'Ouest. Il n'y a eu seulement qu'une incitation qui a visé à favoriser l'émergence de structures agricoles sur un modèle inexistant à l'Est : celui de l'Ouest où domine l'exploitation familiale de taille moyenne. Or, en raison des incertitudes liées à la période de 1990, l'agriculture n'était pas le champ d'intervention prioritaire; le dossier de la restitution des terres a ouvert sur des inquiétudes massives ; les reprises étaient rares; les populations concernées considérables localement et en même temps susceptibles de survivre par elles-mêmes, à la différence des désastres industriels qui se sont accumulés et qui focalisaient l'attention publique. Pour toutes ces raisons, les acteurs agricoles locaux ont su profiter de ces incertitudes, ce qui a permis la consolidation de situations inattendues. Sur ce point du développement rural, grande a été la proximité des situations est-européennes. On a pu écrire, à propos de l'agriculture bulgare, que la « paysannerie pensée » l'a emporté sur « la paysannerie vécue »¹⁵.

Concluons ce rapide rappel de quelques traits qui ont marqué la transformation de l'ancienne RDA en soulignant, certes, son caractère exceptionnel et, à bien des égards, non comparable pour les raisons monétaires et institutionnelles énoncées plus haut, mais aussi son trait de « cas type », qui permet d'enrichir la réflexion sur les transformations post communistes. On peut, certes, prendre appui sur le constat que la régulation ouest allemande n'a pas été ébranlée par l'intégration des territoires est-allemands, en dépit de la charge considérable que l'unification a fait peser sur les finances publiques, et en conclure que le transfert institutionnel a bien eu lieu. On en voudrait pour preuve également le fait que les rares initiatives mises au crédit des acteurs est-allemands au début de la décennie ont été ultérieurement « routinisées » et inscrites dans les équilibres ouest-allemands. Il n'y a pas eu, à ce titre, de consolidation d'une « régulation est-allemande ».

Pour ces deux raisons, on peut justifier l'emploi du terme de transfert, et conclure à l'ajustement des comportements, sur la base du partage des cadres

15. GIORDANO C., KOSTOVA D., LOHMAN-MINKA V., *Bulgaria, Social and Cultural Landscapes*, 2001, 2000, p. 106.

cognitifs, des outils d'intervention publics et des modes de contrôle, particuliers à l'unification allemande. Cette dernière a joué, sans conteste possible, comme la contrainte centrale. Cependant, on aurait tort de prétendre rendre compte de la transformation est-allemande sous le seul aspect de l'extension des règles du jeu et de l'ajustement des comportements des acteurs. Le changement social ne saurait en aucune manière être réduit à un processus d'application d'une règle dite exogène. Plusieurs champs, à l'instar de l'agriculture et même des entreprises conduites par des acteurs est-allemands, ne correspondent pas, quinze ans plus tard au schéma attendu en 1990. Des traits particuliers perdurent, notamment au niveau des comportements électoraux. C'est ce qui explique d'ailleurs en partie les phénomènes de rejet du politique dans cette partie de l'Allemagne. Pour cette raison, la notion de « dépendance du chemin » s'est révélée pertinente. Elle a permis d'insister sur les notions de réseaux de partenariat noués sur la longue durée¹⁶. Ils ont été judicieusement activés après 1990 au contact des nouvelles opportunités législatives. La convergence institutionnelle n'est donc pas nécessairement synonyme d'ajustement des comportements de l'ensemble des acteurs publics ou d'identité des représentations collectives. C'est un élément qui permet de comprendre que la règle qui s'applique dans un contexte en transformation peut être différenciée selon le caractère contraignant ou conditionnel de son impact, et selon les milieux auxquels elle s'applique. Il en va de l'approche en termes de contrôle et d'apprentissage. C'est ce que le cas de la transformation est-européenne montre à une plus large échelle.

Quelle européanisation en Europe de l'Est ?

Deux types de règles

Pourquoi certaines politiques publiques témoignent-elles d'une stricte conformité à la règle commune et pourquoi d'autres politiques rendent-elles compte d'un aménagement local considérable ? Un premier élément de réponse est fourni par l'examen de la nature de la règle, selon qu'elle est contraignante ou selon qu'elle est conditionnelle. Deux types de politiques publiques en résultent. Le premier type renvoie à celles dont la régulation ne souffre aucun aménagement local et se trouve garantie par une « chaîne de contrôle » qui en assure le bon fonctionnement au niveau global de l'Union. Le second renvoie aux secteurs dans lesquels seul le *design* compte, en d'autres termes l'aspect formel ou juridique. Dans ce cas, la responsabilité du contrôle est laissée à chaque membre particulier. Au-delà de l'intensité de la contrainte et du caractère particulier de chaque secteur, l'examen de la nature de la règle met ainsi en jeu un dispositif de contrôle de l'UE, indicateur d'une coordi-

16. PERRON C., *Les pionniers de la démocratie*, Gallimard / Le Monde, 2004.

nation « forte » ou « faible »; un espace d'échange, entre acteurs différemment placés (au niveau européen, central ou local) et des réseaux de gouvernance multiple; enfin, des stratégies d'alliance des différents acteurs nationaux en jeu.

L'intérêt de cette notion d'européanisation n'est ainsi pas tant d'informer sur un processus d'ajustement ou de convergence, que d'approfondir la connaissance de la construction des espaces de jeu collectifs qui se fonde d'une part sur la prise en compte de la nature des règles de l'UE, et d'autre part sur leur intégration dans des contextes nationaux, caractérisés et c'est le propre de cette partie de l'Europe, à la fois par une absence de souveraineté étatique durant de longs siècles, et par des configurations ethniques particulières. Souveraineté nationale et multi-ethnisme (ou homogénéité ethnique) sont ainsi les deux variables fondamentales qui permettent de rendre compte de l'adaptation des règles extérieures (de l'UE) par des groupes constitués pour certains avant 1989 et pour d'autres après cette date. C'est le premier élément qui permet de distinguer l'Europe de l'Est de l'Europe de l'Ouest, pour laquelle a été conçue cette notion d'européanisation.

Le second élément tient, quant à lui, aux institutions qui dans le cas de l'Europe de l'Ouest se sont confrontées à ce choc exogène de la règle UE, tandis qu'à l'Est, elles se construisaient dans la dynamique même de cette confrontation. Cela pour dire que les notions congruence ou de non-congruence institutionnelle (*fit / misfit*) que Risse et Börsel mobilisent pour rendre compte de l'intégration ou non de la règle UE peuvent se trouver amoindries dans le cas est – européen au profit du renforcement du rôle des acteurs organisés. Or quels sont ces acteurs organisés à l'Est sinon ceux qui occupaient antérieurement des positions de direction – économiques, politiques, etc. – notamment avant 1989 ? La notion de rapports de force avec ce qu'elle draine de réseaux et de caractère informel, de loyauté et de relations de proximité semble l'emporter sur celle d'institution. Elle invite à davantage se soucier des alliances mises en œuvre pour assurer la prise en charge de la règle de l'UE, ou au contraire son rejet.

Une régulation « forte »

Examinons le cas de la régulation contraignante. La contrainte y est expliquée par le souci de sécurité collective que son bon fonctionnement autorise, et que sa transgression menace. C'est le cas par exemple de la politique des frontières. Une législation, celle de Schengen, la régule étroitement. Qu'un membre de l'Union, et notamment un nouveau membre, décide de ne pas respecter la politique de sécurité sanitaire ou phytosanitaire, et c'est l'extension d'un risque majeur à tous les membres. Qu'un autre décide de son propre chef, que les contrôles de migrants doivent être allégés, et c'est la porte ouverte à toutes les perturbations (réelles ou fantasmées) au sein de l'Union. En échange de cette contrainte majeure qui pèse sur chaque acteur, l'Union

fait valoir le droit au développement. Il n'en va pas simplement de l'équipement des frontières imposé par le respect de cette exigence collective de sécurité. Il en va plus largement du développement économique en termes de droits de tirages des fonds structurels. Cela pour dire que l'une des bases de l'Union est l'échange des comportements fait de droits (au développement) et de devoir (de sécurité), qui s'imposent autant au membre individuel qu'à la communauté toute entière. La sécurité aux frontières est un gage non seulement de la sécurité intérieure, mais du développement collectif. Est-il le signe du développement local, c'est la question sur laquelle on va revenir, après avoir souligné que personne ne contestera que l'intégration des nouveaux membres en 2004 a sanctionné la pleine adoption des règles de sécurité collective. En conclura-t-on pour autant à l'européanisation ? Oui si l'on se limite à déduire de l'intégration en 2004 des nouveaux membres leur prise en compte intégrale des règles de sécurité. Mais c'est une tautologie, car s'ils ne s'y étaient pas pliés, ils n'auraient pas été intégrés. Finalement qu'aura-t-on expliqué, sinon qu'une législation a été prise en compte et que des équipements s'en sont suivis ? On n'aura pas dit grand-chose de la transformation locale et centrale et cela ne nous aura pas informé beaucoup sur les acteurs en jeu. L'européanisation ne peut pas être réduite à un simple transfert de règles. C'est bien davantage une construction des pratiques entre différents acteurs.

Ces acteurs qui sont-ils ? Il s'agit d'abord des acteurs locaux, en l'espèce ceux des espaces frontaliers, confrontés depuis 1989 à une rupture des anciens équilibres économiques et sociaux. L'ouverture des frontières à cette date s'est traduite par l'effondrement des exploitations industrielles et agricoles que n'a pas compensé la venue d'investisseurs étrangers, à la différence d'autres régions situées plus à l'Ouest. Cette ouverture des frontières a également entraîné l'émergence d'une vaste économie « grise ». Les échanges plus ou moins licites ont fleuri dans ces espaces périphériques, et dans la décennie 1990, les activités informelles se sont largement déplacées au gré des évolutions économiques. Elles ont favorisé les bazars et le commerce transfrontalier, l'emploi saisonnier à grande échelle et les échanges en tout genre souvent informels, mais bienvenus pour amortir les effets d'une crise d'autant plus profonde que les partenaires frontaliers de l'Ukraine ou de la Biélorussie étaient encore plus pauvres. Pour tous ces individus qui ont dû totalement réorienter leur propre trajectoire à la suite de la nouvelle donne économique et politique, l'adoption de la législation « dure » était la promesse d'une nouvelle crise, mais sans d'autre issue que la dépendance accrue à l'égard d'aides financières de l'Union. Pour les petits maraîchers des *voievodies* du Sud-est polonais dont les exploitations sont intensives en main d'œuvre, le renforcement des procédures de contrôle a signifié ipso facto la perte d'une main d'œuvre saisonnière ukrainienne, dont le coût horaire est plus de trois fois inférieur à ce qu'il est au centre du pays. De là, la capacité de concurrence de ces petites, voire micro exploitations, qui sans cet appoint ne survivraient

pas. Leur opposition au durcissement des procédures a donc été farouche, tandis qu'à l'opposé, les acteurs du centre ont eu tout intérêt pour bénéficier des fonds de l'UE à suivre intégralement les prescriptions bruxelloises. Sans cela, il n'y avait aucune chance d'être retenu dans le train pour l'intégration. Dans ce cas particulier, la mise en place de cette politique publique a vu les stratégies centrales adossées aux acteurs extérieurs de Bruxelles s'affronter aux stratégies locales, assises sur celles, sans guère de poids, des partenaires frontaliers, mais non membres de l'UE. Dans ce cadre, les premiers l'ont largement emporté, en bénéficiant d'aides d'autant plus massives qu'ils ont pu faire état de l'importance de la crise subie localement. Les acteurs centraux ont largement gagné en se présentant ultérieurement comme les maîtres d'œuvre des politiques d'assistance locale, et de développement ¹⁷.

Mais l'échange qui s'est noué à la faveur de la mise en place de la législation Schengen ne s'est pas joué à la seule faveur des centres. Encore une fois, la dialectique de la sécurité et du développement a fonctionné, pour indiquer que loin de bénéficier, seuls, des aides bruxelloises, les acteurs centraux ont un devoir de développement de leur périphérie. Sans redéploiement des activités locales, le risque est évidemment grand que ne se reproduisent les comportements délictueux, les échanges « gris » ou carrément illicites. Si le douanier n'est pas correctement payé, chacun court le risque de le voir alléger son contrôle en échange de rémunérations plus élevées. Si les zones frontalières ne sont pas aménagées, le risque est grand de voir s'engouffrer des flux non voulus. Le devoir de sécurité collective que doivent assurer les acteurs locaux leur donne le droit au développement, de la même façon que le droit au développement pour les autorités centrales s'échange au titre du contrôle de la sécurité exercée localement. L'européanisation, dans ce cas, s'apparente à la mise en place d'un circuit de contrôle à plusieurs niveaux où fonctionnent en boucle les droits et les devoirs de chacun, en d'autres termes la responsabilité de chaque membre dans le développement collectif. Pour cette raison, la dimension axiologique de l'européanisation est un élément central du transfert.

Une régulation « faible »

Tout autre est le cas de figure où la règle est non contraignante, seulement conditionnelle. Il en va ici, non pas de la responsabilité de chacun posée

17. Une stratégie identique de renforcement de la position du centre bucarestois a vu le jour au travers du conflit qui a opposé la Roumanie à la Moldavie. Dans l'affrontement complexe qui oppose les deux États dont les habitants ont en partage la même langue, l'un est prêt à intégrer l'UE dès 2007 et l'autre est traversé de courants prorusses qui l'en éloignent d'autant. La règle européenne a joué en faveur des acteurs roumains centraux contre les acteurs locaux roumains, qui ont su au fil des dernières quinze ans développer d'amples échanges avec leurs partenaires locaux moldaves. Cf. TOMESCU-HATTO O., « Comment conjuguer l'élargissement de l'Union européenne et la sécurité de ses frontières ? Le chapitre roumano-moldave », Étude n° 116, CERI, 2005, *Les Études du CERI*.

comme garant de la poursuite du jeu collectif mais d'un *design*, dont la prégnance est laissée à l'appréciation des États membres. Le cas le plus connu est celui des politiques sociales, envisagées sous l'angle des relations professionnelles. Comme plusieurs études l'ont montré, la faiblesse de l'impact de la règle européenne à l'encontre des nouveaux États a tenu à de nombreux facteurs : la minceur du droit social local et la volonté des acteurs est européens de ne pas reproduire une législation contraignante; la volonté des anciens membres de ne pas transférer une régulation sociale complexe qui aurait réduit d'autant les gains des investisseurs étrangers; la position souvent ambiguë de l'UE qui poursuit à la fois une politique de dérégulation et de formation des salariés; finalement, un consensus qui a réuni groupes d'intérêt organisés parmi l'UE15 et élites politico économiques des nouveaux entrants¹⁸. Une vaste coalition a vu le jour entre acteurs politiques et économiques centraux des pays entrants, acteurs extérieurs (les « communautés épistémiques » ou les investisseurs étrangers) et acteurs décentralisés (dans les entreprises) pour la mise en place d'une régulation très lâche. C'est ce qui explique la très faible régulation professionnelle au niveau national, sectoriel ou d'entreprise. Au niveau national, les observateurs s'accordent pour souligner le formalisme du tripartisme et la position déséquilibrée des participants¹⁹. Les accords de branche sont surtout signés dans les secteurs publics (santé, éducation, mines). Quant aux accords d'entreprises, quand ils existent c'est-à-dire seulement dans les grandes entreprises, parfois dans celles qui sont sous autorité étrangère mais presque jamais dans les PME, ils sont de portée très limitée. À l'exception des durées du travail, on ne note que peu de clauses traitant des développements des carrières, du droit à l'information ou à la formation. Pour clore cette politique, soulignons que la conjugaison d'une part des héritages de la période communiste (renvoyant au rejet des organisations professionnelles de la part des salariés et à la faiblesse de la bureaucratie centrale), d'autre part de la position de l'UE en matière de dérégulation, enfin, de la dynamique de décentralisation qui a vu le jour depuis les années 1980 dans l'économie capitaliste mondiale, a largement favorisé un management par la flexibilité.

Dans ce cadre, quelle place occupe « la méthode ouverte de coordination », mise au point dans les anciens États membres pour mieux coordonner les politiques publiques qui s'inscrivent dans des secteurs à régulation conditionnelle ? À la place de la méthode contraignante propre au premier cas, qui implique des sanctions lourdes en cas de défaillance du membre,

18. VAUGHAM WHITEHEAD D., *EU Enlargement versus Social Europe? The Uncertain Future of the European Social Model*, 2003 ; LANDVAI N., "The Weakest Link? EU Accession and Enlargement Dialoguing EU and Post Communist Social Policy", *Journal of European Social Policy*, Elgard Elvin, 2004, p. 319-333. FERGE Z., "European Integration and the Reform of Social Security in the Accession Countries", *Journal of European Social Quality*, 3, (1-2), 2001, p. 9-25.

19. VAUGAN-WHITEHEAD D., (dir.), *Working Employment Conditions in New Members States*, Geneva, ILO, 2005.

cette méthode est définie par certains observateurs comme « post-régulatoire »²⁰. Elle vise à associer développement économique et développement social, au moyen de l'échange de « bonnes pratiques », l'établissement de stratégies fondées sur l'appropriation progressive des règles en vigueur, et l'examen par les pairs, et l'adoption de textes programmatiques fixés par la commission. L'européanisation est décrite en ce cas comme le processus dynamique de convergence des politiques. Cette méthode a été largement appliquée avec la mise au point des *Joint Assessment Paper*²¹. Ces derniers sont réalisés par chaque État, candidat et membre, pour ajuster au mieux les politiques de l'emploi aux pré-requis de la Stratégie de Lisbonne qui entend promouvoir l'adaptabilité et l'employabilité des salariés (par le renforcement des qualifications et la formation tout au long de la vie), ainsi que l'entrepreneuriat (par l'aide à la création d'entreprises). Là encore, d'un point de formel, on peut concéder que les stratégies ont été fixées et qu'une convergence évidente à vu le jour entre les différents pays. Les textes sont là. Les rencontres ont lieu. Les procédures de *benchmarking* et autres dynamiques d'imitation voient le jour. Il n'empêche. Sur la base du constat de la faiblesse à la fois des acteurs professionnels organisés et des institutions de formation, de nombreuses études soulignent le peu d'ampleur pratique de ces projets²². Le temps de formation par exemple qui atteint entre 15 à 20 heures par salarié et par an en France ou en Irlande, ne dépasse pas 5 heures en Pologne ou en Hongrie²³. On objectera que les nouveaux membres se trouvent au début de leur processus de rattrapage, et on aura raison, mais on concèdera alors sans peine que l'intégration dans l'UE n'est pas synonyme d'ajustement. Elle le précède, et l'européanisation est un processus qui peut se dérouler après l'intégration.

Européanisation et changement social

Ordre axiologique et contrôle de l'action collective

Deux types de définition peuvent donc être données de l'européanisation. Le premier s'attache à rendre compte de la nature contraignante de la règle pour conclure au dispositif de contrôle assuré à toutes les étapes de la mise en œuvre d'une politique. L'européanisation est alors comprise comme la dynamique de structuration de l'action collective impliquant une ingénierie de

20. DE LA PORTE C., POCHET P., ROMM G., "Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU", *Journal of European Social Policy*, vol. 11, 2001, p. 291-307.

21. SCHUPPELTZ A., "Policy Transfer and Pre accession. Europeanization of the Czech Employment Policy", *WZB Paper*, SP III. 2004 – 201.

22. BEAUMELOU F., « Le fonds social européen (FSE) : un outil d'adaptation des compétences ? », dans *Réalités Industrielles, Les Annales des Mines*, novembre, 2004, p. 68-71.

23. BARYSCH K., "East versus West? The European economic and social model after Enlargement", *European social model, National debate*, Paris, 21, novembre, Policy network, Sciences Po. Paris, 2005.

contrôle, assuré par tous les acteurs, ceux de Bruxelles, les centres étatiques, les milieux locaux. Cette ingénierie de contrôle s'appuie sur des procédures de suivi strictes, assurées par les instances de l'État membre, validées par celles de la commission et sanctionnées par un rapport de *monitoring*. Elle s'apparente à un processus de rationalisation des activités publiques qui n'est pas éloigné de la rationalisation technique qui a vu le jour dans l'industrie. Ce n'est pas un hasard d'ailleurs si, dans un cas comme dans l'autre, on parle de contrainte non négociable, qui implique à la marge la dévalorisation des anciens savoir faire, et la mise à l'écart des solutions de « débrouillardise » qui prévalaient antérieurement. La mise en place d'une nouvelle technologie, celle d'une procédure de bouclage des animaux ou encore de contrôle des frontières, implique un ajustement sans condition, dont le respect garantit de la poursuite de l'action collective. Ce qui est transféré relève d'un quintuple ordre : cognitif avec la perception des risques attachés au manquement à la règle; axiologique avec la compréhension des dépendances réciproques de tous les membres; stratégique avec l'élaboration des plans d'action collectifs; technique avec la formation des professionnels, et enfin, opérationnel avec les outils du contrôle. Le second cas de figure est celui où, pour des raisons qui tiennent conjointement à la faible régulation européenne et nationale, les procédures de contrôles ne sont pas contraignantes. La dynamique d'ajustement est davantage comparable à une asymptote, pour un objectif final – l'Europe sociale par exemple – davantage incantatoire que réel compte tenu de la divergence des situations de départ.

Ce qui différencie ainsi les deux types de régulations tient à l'ordre axiologique (la notion de responsabilité conjointe) et à la nature du contrôle. Dans la vision affaiblie de l'eupéanisation, l'emportent le cadre cognitif et l'élément stratégique. Dans la vision de la régulation « forte », domine, en revanche, la notion de régulation conjointe qui repose sur la dialectique des droits et des devoirs. La sécurité et le développement économique sont les deux piliers de l'espace commun, le reste étant laissé à la discrétion des membres. En d'autres termes, la régulation forte est le plus petit dénominateur commun car sans elle le développement n'a pas lieu. L'importance de la dimension axiologique dans la définition même la définition de l'eupéanisation se trouve renforcée par les impératifs de partenariat qui s'imposent au niveau de la construction des programmes et des projets de développement. Pour être acceptés pour financement, ces projets doivent mettre en valeur les coopérations entre acteurs publics, privés et associatifs, de sorte que les cofinancements soient pleinement assurés. Les projets soutenus au titre des fonds structurels ne sont pas de pures subventions. Ce sont des montages qui assurent la coopération des différents acteurs, sur lesquels pèsent par ailleurs simultanément des exigences de création d'emploi et de diffusion du développement. La méthode communautaire qui à bien des égards représente « la valeur ajoutée » de l'Union parce que c'est de la coopération et du partena-

riat entre les différents acteurs qu'est attendue l'efficacité la plus grande, cette méthode est le garant de ce partage d'une vision commune. À ce titre, l'ordre des valeurs qui singularise l'UE ne désigne pas une quelconque vision morale de l'Union. Il caractérise bien plus largement une procédure de développement qui se trouve articulée d'une part à un type de fonctionnement collectif et d'autre part aux objectifs de la création d'emploi, de l'égal accès de tous aux biens publics, de la réduction des inégalités.

Entre ces deux extrêmes qui rendent compte de la nature de la règle européenne, se développe toute une série de politiques publiques qui mettent en évidence la capacité d'intervention de différents groupes d'acteurs et donc leur capacité à aménager la règle commune. L'impact de la règle UE est dans ce cas à la fois faible et fort. En relèvent les politiques économiques de privatisation qui ne doivent que fort peu à la notion d'européanisation, mais beaucoup en revanche à la mondialisation. On peut citer également les politiques de réforme des États providence. Sur ce versant de l'action publique, les prescriptions de l'UE sont assez faibles, on l'a vu avec les politiques de l'emploi, mais aussi en matière de retraite. Sont-elles davantage conformes à ce que prescrivent les acteurs de la mondialisation, souvent nommés les *epistemic communities*²⁴ ? Pas davantage. L'examen des décisions prises au titre des réformes accomplies massivement dans la fin des années 1990 révèle le poids des traditions nationales et non pas la soumission à des règles exogènes. Cas extrême, la République tchèque n'a pas introduit de second pilier avec les fonds de pension. Au contraire, ce pays a réaffirmé sa tradition bismarkienne. Autre cas-type, celui de la Hongrie qui a passé, un temps, pour le pays le plus libéral de l'ancienne Europe de type soviétique mais qui, sous la pression sociale, a conservé un important pilier garanti par l'État. Il en est allé de même avec la Pologne, elle aussi souvent qualifiée d'hyperlibérale. La solution adoptée assure la solidarité de son assise dans la mesure où les actifs âgés de moins de 35 ans sont tenus d'opter pour une retraite par capitalisation, tandis que ceux qui sont âgés de plus de 55 ans voient leurs pensions garanties par l'État. Autant de remarques qui mettent au cœur de la réflexion deux catégories essentielles pour la compréhension du changement social en Europe centrale et orientale après 1989, celle de « dépendance de chemin et celle de l'État ».

« Dépendance du chemin » et place de l'État

La première catégorie est la notion de *Path dependence*. Elle s'est avérée essentielle pour saisir combien les trajectoires nationales l'ont, finalement,

24. ORENSTEIN M., HAAS M.R., "Globalization and the Development of Welfare States in Post Communist Europe", 2002 – 2 février 2002, International Security Program Belfer Center for Science and International Affairs. RINGLOD D., "Social Policy in Post Communist Europe. Legacies and Transition", in RUESCHEMEYER D., ORENSTEIN M.A. / COOK L., *op. cit.*, 1999, p. 11-46. HOLZMANN R., ORENSTEIN M., RUTKOWSKI M., (ed.), *Pension Reform in Europ: Process and Progress*, World Bank, Washington DC 2003.

amplement emporté dans les décisions publiques, en raison de la puissance des groupes organisés avant 1989, de leur capacité à maintenir, voire à renforcer leurs positions après cette date et donc à s'adapter aux nouvelles contraintes de jeu. Cette notion largement enrichie à l'examen des situations post-89 a pu faire valoir autant les dynamiques de continuité en insistant sur l'importance des groupes d'intérêt, que celles de rupture sous l'effet de l'entrée en scène de nouveaux acteurs – notamment les investisseurs étrangers mais aussi les experts de l'UE. Or, loin de s'être imposé simplement de l'extérieur, l'impact de ces derniers s'est trouvé aménagé au sein des stratégies développées par les acteurs centraux, notamment étatiques. L'examen de la politique publique de régionalisation au titre du Chapitre 21 de l'Acquis communautaire le montre aisément. Les *design* adoptés se laissent comprendre à partir des conflits très nombreux qui ont vu le jour sur le terrain local, mais pour un nombre très limité de pays candidats²⁵. Pour la majorité d'entre eux, c'est la configuration ethnique qui a joué. Il n'était pas question pour des pays comme la Lettonie ou l'Estonie de déléguer trop de pouvoirs à des régions à majorité russes, de même pour la Bulgarie, avec sa propre minorité turque ou encore la Roumanie avec sa minorité hongroise. La réforme est ainsi venue renforcer l'autorité des centres et les réformes de décentralisation adoptées l'ont été formellement, pour complaire principalement à l'UE. Cette centralité des acteurs étatiques s'est trouvée, de surcroît, légitimée par l'action de la Commission lorsque cette dernière a décidé après 2000 de recentraliser la programmation au titre des fonds structurels, pour des raisons qui ont tenu autant aux conflits de compétence au sein de la Commission qu'à la méconnaissance profonde qu'elle avait des réalités locales régionales²⁶. Cette notion de « dépendance du chemin » a mis ainsi au premier rang de l'analyse, au-delà de la dialectique de la continuité et de la rupture selon des séquences temporelles différenciées, la force des groupes d'intérêts et les alliances entre acteurs centraux et régionaux, pour des configurations sous contrainte de renforcement des souverainetés nationales.

De là, l'aspect central de la question de l'État, dont on aurait pu penser qu'il soit discriminé dans sa confrontation avec l'UE, et qui, bien au contraire s'en est trouvé renforcé. Que l'on considère le cas de la contrainte forte – avec l'exemple des contrôles frontaliers ou des fonds structurels – ou le cas de la conditionnalité – avec les politiques sociales –, à chaque fois, la position de l'État central a été réaffirmée. Avec la première politique publi-

25. BAFOIL F., LHOMEL E., « La préparation aux Fonds structurels de l'UE, Les exemples de la Pologne », *Le Courrier des Pays de l'Est*, mars 2003, p. 28-38, 2003; ILLNER M., *Multilevel Government in three East Central European Candidate Countries and its Reforms after 1989*, 2002.

26. Cf. BAFOIL F., BEAUMELOU F., GUYET R., LEPESANT G., PERRON G., « Jumelages institutionnels : les limites d'un apprentissage collectif », *Critique Internationale*, n° spécial, « Les instruments de l'élargissement de l'UE », 2004, p. 169-182, ainsi que PAPADIMITRIOU D. et PHINEMORE D., « Mettre en œuvre les jumelages institutionnels : les leçons du cas roumain », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 2003.

que citée, celle des frontières, il en est allé de sa légitimité d'acteur responsable face à la communauté des autres États membres. Avec la politique des fonds structurels et la recentralisation des politiques régionales, c'est encore lui qui a énoncé la stratégie de développement. Avec la politique sociale, et en se limitant au seul tripartisme, il n'encourrait strictement aucune sanction à faire disparaître ou réapparaître cette instance de consultation, au gré des fluctuations des cycles de crise. Plus largement, c'est de sa capacité à avoir pu imposer la règle de droit, notamment au travers des agences publiques de régulation et de contrôle, qu'il a tiré son rôle d'acteur majeur. À l'inverse, les pays qui ont révélé une très forte emprise des groupes d'intérêts sur la puissance publique et donc la « privatisation » de leur État ont été les derniers à mettre en œuvre des réformes économiques nécessaires, susceptibles de les faire accéder à l'Union européenne.

Conclusion

L'examen de la validité des notions de transfert et d'européanisation appliquées aux réalités est-allemandes et est-européennes après 1989 nous renseigne à la fois sur l'architecture du projet européen, sur l'action collective, et sur la périodicité des interventions de l'UE.

L'architecture du projet repose sur deux piliers étroitement dépendants l'un de l'autre: la sécurité et le développement. Cette relation s'impose à chaque pays, candidat ou membre, comme la dynamique conjointe et non négociable des droits et des devoirs, mettant en exergue de l'action la notion de responsabilité (*accountability*). Pour cette raison, les acteurs étatiques sont les acteurs centraux de l'intégration européenne, et envisagé sous cet angle, il en résulte un processus d'ajustement davantage *top down* au sein même des pays. C'est un constat important pour fixer un programme de recherche, qui se donnerait pour objectif de comparer les politiques d'ajustement des nouveaux candidats à l'Union européenne avec les exemples est-européens, en inscrivant au cœur de la réflexion l'articulation des problématiques de la démocratie et du développement.

Cependant, l'examen des différentes politiques sectorielles invite à approfondir ce premier constat en insistant sur les ressources mobilisables par les différents acteurs. Même lorsqu'ils sont placés à la périphérie, ils peuvent faire état des opportunités que la règle commune leur offre. Si la dialectique des droits et des devoirs, sur la base de l'obtention des crédits du développement en échange de la garantie de la sécurité collective, joue bien au niveau des centres étatiques dans leur confrontation aux autres membres, elle joue également dans le rapport que ces derniers entretiennent avec leurs partenaires locaux. D'où cette notion de construction des espaces de jeu, sur la base

de bouclage des contrôles à différents niveaux de la gouvernance. Pour cette raison, il n'y a pas qu'une seule dynamique qui s'exercerait de haut en bas, à l'image du *transplant learning* mais bien un apprentissage par le bas qui s'apparente à l'*innovative learning* convoqué également pour expliquer la transformation est-allemande²⁷.

Pour cette raison, la dynamique de transformation, qui a été celle de l'Europe centrale et orientale depuis 1989, ne peut être réduite à celle de l'eupéanisation. De nombreuses politiques mises en œuvre depuis cette date n'ont nullement été contraintes par la règle UE. Certes l'eupéanisation entendue comme pôle d'influence a joué dès le début des mutations est-européennes. L'UE a été présente au travers de ses programmes d'intervention. Très tôt, des calendriers ont été établis et des financements accordés. La question n'est pas de réduire la portée de cette intervention. Elle est de distinguer très précisément le moment où la règle de l'UE s'est imposée comme contrainte incontournable. C'est ce qui justifie l'emploi du terme d'eupéanisation. Ce moment a eu lieu en 1997 lorsque, avec la réforme de Phare, la Commission a exigé de la part des pays candidats qu'ils adoptent l'intégralité de l'Acquis Communautaire. À compter de ce moment-là, l'ajustement s'est opéré. Mais cet article a cherché à mettre en évidence que ce processus d'ajustement n'était pas pure duplication d'un modèle exogène. Les résultats sont à évaluer à partir des situations locales dominées par certains groupes d'acteurs.

Enfin, si l'eupéanisation mérite d'être limitée à la période qui s'ouvre dans la fin de la décennie 1990, avec l'adoption de l'Acquis Communautaire, cela signifie qu'elle n'est réductible ni à la transition, ni au post communisme. Le premier terme, celui de transition mérite d'être circonscrit à la période de sortie hors du communisme en 1989 et à l'adoption des premières règles politiques et économiques qui au niveau macro ont fixé les règles du jeu démocratique et du marché. La transformation post communiste, quant à elle, a été placée sous une seule « grande » politique dont la réalisation aura assuré la mutation du système communiste au système de marché libéral : c'est la politique de transformation des droits de propriété. Cela ne signifie pas qu'il n'y aura eu que cette politique d'accomplie dans la décennie. Cela signifie bien davantage qu'elle a été la clé de voûte de la transformation qui permet de comprendre pourquoi les politiques sociales n'ont pas été concernées, durant une longue période.

27. ALBACH H., "Organisation and Learning: Transformation of Industry Structures in East Germany", in RUDOLF H., SIMON D., (dir.), *Geplanter Wandel, ungeplante Wirkungen, Jahrbuch WZB*, Edition Sigma, 1996, p. 253-265.

Annexe

Ce tableau reprend les principaux éléments du schéma analytique présenté par Risse et Börzel, pour lesquels, la pression adaptative de la régulation européenne s'opère sur des prismes domestiques qui sont, quant à eux, marqués à la fois par des situations institutionnelles et législatives ajustées ou non, et par des groupes d'acteurs qui sont en mesure de faciliter ou d'empêcher sa prise en compte. Il en résulte des processus conflictuels, ou non, d'ajustement dont l'issue peut être soit l'adoption intégrale de la régulation, soit son adaptation, soit sa traduction, soit son rejet.

Les cas est-européens mettent en avant plusieurs traits particuliers qui les différencient largement des situations ouest-européennes pour lesquelles ce schéma a été élaboré.

Le premier est l'importance de la notion de souveraineté pour des États qui en ont été privés pendant de très longues périodes de l'histoire récente. On a cherché à en rendre compte par secteur. C'est cette notion de souveraineté qui est la variable explicative fondamentale du changement en cette partie de l'Europe depuis 1989. Elle rend compte des alliances nouées en externe avec les partenaires étrangers, (financiers ou industriels) ou en interne (avec les acteurs locaux).

D'où le second trait particulier, celui des groupes d'intérêt. Ils ont été d'autant plus puissants que la structure étatique s'est délitée en 1990 sous l'effet de la liquidation (pour certains pays) du parti anciennement dominant, et que les États étaient faibles durant la décennie qui a suivi 1990.

En certaines circonstances, cela rend compte du poids acquis par les composantes des États multi nationaux et des tensions qui ont parcouru ces états entre les acteurs centraux et les acteurs décentralisés. On a cherché à en rendre compte avec les « contextes de changement national ».

Ces différentes dimensions rendent compte du poids des conflits qui ont émaillé la période qui ont surgi entre l'exigence de réaffirmation de la souveraineté étatique, celle d'intégration dans l'Union européenne et celle de disposition des crédits et de partenaires internationaux.

Enfin, ce tableau se propose d'être une synthèse de ce schéma analytique par secteur, en insistant sur les impacts « forts » et « faibles » de la règle, selon les analyses conduites dans cet article. La nature « forte » de l'impact de la règle de l'UE ou, si l'on veut, la non-négociation de la règle européenne a joué dans les secteurs où il en est allé de la sécurité collective. À cet égard, toute nouvelle intégration est bien refondation du pacte européen sur la base de la reconduction des droits et des devoirs qu'assument chaque membre à l'égard de la collectivité. Il en est allé de la politique des contrôles frontaliers, des flux, de la régionalisation. À l'inverse, la nature « faible » de l'impact

renvoie au caractère conditionnel de la règle, qui implique une responsabilité accrue (si ce n'est entière) de la souveraineté nationale, des contrôles internes, et à l'échelle de l'Union une méthode d'échange plus assouplie.

Au bout du compte, le constat que l'eupéanisation a été forte dans un petit nombre de secteurs (ceux touchant à la sécurité et au contrôle) et faible dans la majorité des politiques publiques tend à montrer que les changements qui ont eu lieu depuis 1989 ont été conduits sous les auspices de la souveraineté nationale; que les apprentissages ont été davantage fondés sur des recombinaisons d'expériences et d'adaptation aux nouvelles règles, de l'Union européenne et de la mondialisation; que les règles ne sont pas imposées de manière exogène, ni seulement de haut en bas (*top down*), mais qu'elles ont été adaptées et recomposées.

Tableau 1 : Nature de l'impact des processus d'européanisation des politiques publiques en Europe centrale et orientale

	Privatisation	États providence	Modernisation de l'État. Fonds structurels	Agriculture Politique de Politique Restitution terres agricole		Relations Industrielles	Les frontières	Société civile
Globalisation	Forte. Les acteurs internationaux IDE, marchés, financements Technologie	Forte. Les acteurs internationaux « Epistemic communities », fonds de pension	Nulle	Forte	Faible	Faible	Faible	Faible
Pressions de l'UE	Faible. Critère du marché mais absence de contenu Chap. 6 Compétitivité (les aides d'État)	Faible Incitations à la réforme. Chapitre 13	Forte avec le chapitre 21. Agenda 2000 Charte européenne de l'autonomie locale (1995) Principe de gouvernance des fonds et démocratie	Faible Absence de modèle Mêmes prescription que privatisation	Forte avec la politique des contrôles, normes et PAC	Moyen pas de contenu ferme mais chapitre 13 Le dialogue social	Forte Le chapitre Les accords de partenariats avec les Nouveaux Voisins	Faible (contenu normatif)
	Priorité donnée à la décentralisation			Fort	Fort	Faible	Forte	Faible
Principe de souveraineté	Fort	Moyen	Forte					

	Privatisation	États providence	Modernisation de l'État. Fonds structurels	Agriculture Politique de Politique Restitution terres agricole		Relations Industrielles	Les frontières	Société civile
Situation domestique	Forte autarcie Territoire	Vaste consensus social sur les régimes sociaux	Tensions centralisation (capitales) / périphéries (régions, frontières)	Accumulation des lois dans l'histoire	Dualisme, question foncière, suremploi	Faible, droit social faible	Longueur de frontières incertaines	Faible, héritages de la période
	2. Forts groupes d'intérêts	Fortes groupes d'intérêt	La question des minorités et le multi ethnisme	1. avant guerre ; 2. 1944 45 ; 3. collectivisation	Spécialisation	Relations professionnelles déficientes	Proximité des pays anciennement soviétique (Pologne Slovaquie, Hongrie) mer noire (Roumanie, Bulgarie)	Rejet des formes collectives Rejet de l'engagement
Acteurs inhibiteurs /	Nomenklatura Rural, église, Partis politiques Opinion publique,	Groupes d'intérêt, (anciens)	Les centres ; les conservateurs ; les PC ; les ruraux	Les petits, ruraux ; église	Ministères / Les petits / micro.sociétés coopératives	État / Employeurs	Les acteurs locaux ; les partenaires frontaliers	Les centres
	Les propriétaires, les IDE, les libéraux	Ministère techniques Jeunes, banques	Les régions Les minorités ; les libéraux	Les urbains, anciens propriétaires, les gros exploitants, les entrepreneurs	Les moyens / grands / spécialisées	Opinions publiques salariés	Les acteurs centraux ; de l'Ouest et ceux de Bruxelles	Les ONG

	Privatisation	États providence	Modernisation de l'État. Fonds structurels	Agriculture Politique de Politique Restitution terres agricole		Relations Industrielles	Les frontières	Société civile
Contexte du changement national	Tchécoslovaquie très forte cohésion territoriale	Puissants consensus sociaux sur les deux piliers	La question centrale de la souveraineté des États post 89 (constitution)	Pologne peu de restitution, car propriété privée en 89	Agriculture privée en Pologne et dominance de la petite propriété	Pologne et Bulgarie, deux confédérations syndicales opposées idéologiquement mais syndicats unis à la base	Pologne : trois frontières (Russie, Belarus et Lituanie) avec économie grise forte ;	Pologne, la présence de Solidarité, mouvement sociale en 1980
	Pologne Loi de septembre 1981 sur l'auto-gestion Hongrie forte ouverture au capital étranger Roumanie, puissance de l'industrie lourde	Conflits en Hongrie sur le « tout » libéral, ainsi qu'en Pologne, au final équilibres consensuels Forte cohésion tchèque autour du système inchangé	États mono ethniques (Pologne, Hongrie, Tchécoslovaquie) États multiethniques (question russe dans les pays baltes, turque en Bulgarie).	Distinction juridique des coopératives et des fermes d'État. Importance des réformes de 1944. Bulgarie Roumanie blocages par l'état des capacités de restitution	Dualisme largement répandu Absence de spécialisation	Hongrie et Roumanie, pluralisme syndical Tchécoslovaquie Confédération réformatrice	Slovaquie et Hongrie, idem avec Hongrie ; Roumanie avec Moldavie	Les cas particuliers du Printemps de Prague et de la Charte 77 Les relations primaires fortes

	Privatisation	États providence	Modernisation de l'État. Fonds structurels	Agriculture Politique de Politique Restitution terres agricole		Relations Industrielles	Les frontières	Société civile
Rapports de forces nationaux	Alliances entre centre et étrangers Entre centre et locaux Conflits nombreux dans les entreprises	Groupes d'intérêts Alliance entre centre et étrangers Entre centres et « communautés épistémiques » Entre groupes sociaux	Conflits nombreux entre centre et périphérie. Lentement en œuvre le chapitre 21 (hormis la Pologne et la Hongrie)	Peu de grèves, peu de conflits	Conflits violents (Pologne), recomposition des consensus	Rares conflits, peu de conventions sectorielles / peu d'accords d'entreprise	Conflits nombreux entre centres et périphéries, Aussi entre acteurs du centre sur la souveraineté et l'amitié slave / UE	Conflits entre centre et périphérie La question des minorités
Européanisation	Faible	Faible	Forte	Faible	Fort	Faible	Forte	Faible