

Dorota Dakowska

Laure Neumayer

**« Pour une approche sociologique de l'élargissement :
les acteurs européens dans les nouveaux Etats membres de l'UE ».**

Contribution à la journée d'étude du groupe 'Europe' de l'AFSP

« L'élargissement de l'Union : un premier bilan »

IEP de Bordeaux - 4 juin 2004

Alors que l'Union européenne vient d'accueillir dix nouveaux Etats membres, l'analyse de l'élargissement reste largement à l'écart du « tournant sociologique » des études européennes. Or les systèmes politiques des pays d'Europe centrale connaissent une double transformation au cours des années quatre-vingt-dix, induite par la chute des régimes de type soviétique et la préparation à l'adhésion à l'UE. La pré-adhésion voit s'affirmer de nouveaux acteurs politiques et sociaux spécialisés dans les questions européennes, situés à l'interface entre le niveau communautaire et national de gouvernement, qui ont été à ce jour peu étudiés.

Par ailleurs, le processus d'élargissement donne lieu à une multitude de travaux empiriques, qui tendent le plus souvent à rendre compte des étapes de rapprochement entre les pays d'Europe centrale et les institutions communautaires d'une façon descriptive, voire prescriptive. Ces écrits répondaient à un besoin d'information sur ce processus sans précédant dans son étendue en fournissant une synthèse utile des événements en cours, mais ils apportent rarement une contribution à la problématisation plus poussée de l'objet (D'Haussonville, 2003). Si des questionnements plus analytiques ont émergé avec la phase de pré-adhésion et la concrétisation de l'échéance d'adhésion, ceux-ci adoptent souvent une vue surplombante : ils se focalisent sur les acteurs institutionnels les plus visibles dans le processus, à savoir la Commission européenne et les gouvernements nationaux, et cherchent à expliquer les grandes décisions prises lors des sommets qui déterminent les conditions de l'adhésion (Sedelmeier, 2001). Alors que, du point de vue des pays candidats, il est aujourd'hui courant d'analyser les réformes économiques, sociales et juridiques comme un ajustement aux normes communautaires, les études centrées sur la reprise de l'acquis

négligent bien souvent les phénomènes de réappropriation, de « traduction » des normes communautaires dans ces pays.

Cette contribution se propose de faire une revue critique de la littérature, en mettant en lumière les faiblesses des approches *top down* et institutionnelles qui prédominent dans l'étude de l'élargissement. Nous montrerons ensuite dans quelle mesure la prise en compte de la dimension sociologique permet d'enrichir les travaux empiriques qui portent sur les nouveaux Etats membres de l'Union, et d'alimenter la réflexion théorique sur le processus d'adhésion. Enfin, nous esquisserons un programme de recherche sur la sociologie des acteurs politiques et administratifs des pays postcommunistes¹, qui englobe la pré-adhésion et avance des hypothèses sur l'impact de leur entrée dans l'Union.

1. L'élargissement, une politique communautaire à part ?

La complexité avérée du processus d'élargissement, les exigences formulées à l'encontre des pays candidats, les instruments de contrôle mis en œuvre par la Commission et enfin l'impact anticipé de l'adhésion sur le fonctionnement de l'Union européenne, renforcent la perception de l'élargissement comme un processus exceptionnel (Mayhew, 1998). Du fait de la focalisation de l'analyse sur l'UE et ses Etats membres au détriment des pays candidats, trois « points aveugles » apparaissent dans une grande partie de la littérature. En premier lieu, la singularité et les limites de la reprise de l'acquis dans les futurs pays membres sont sous-estimées dans des lectures axées sur le caractère asymétrique de leurs relations avec l'Union européenne. La variété des acteurs qui gèrent l'élargissement et l'adhésion est par ailleurs sous-évaluée : outre les agents gouvernementaux, les partis politiques, les groupes d'intérêts ou encore les administrations territoriales se sont mobilisés autour de l'adhésion dès les années 1990. Par conséquent, l'anticipation de l'adhésion dans les futurs Etats membres n'est que partiellement analysée.

Deux grands courants peuvent être distingués au sein d'une littérature abondante : d'une part, les analyses qui se rattachent aux études européennes et sont principalement de

¹ L'adjectif « postcommuniste » tend à sous-estimer la diversité interne de l'ancien bloc socialiste. Il permet cependant de signifier le passé commun des pays d'Europe centrale et orientale, ainsi que l'existence d'un champ de recherche revendiquant une spécificité théorique et méthodologique. Nous nous y référons donc par commodité en gardant à l'esprit les ambiguïtés de ce terme.

type institutionnel, et d'autre part, les travaux qui s'inscrivent dans les études du « postcommunisme » pour s'interroger sur l'impact exercé par l'UE sur les systèmes politiques d'Europe centrale après la chute des régimes de type soviétique.

a) Les études européennes : le primat de l'institutionnel

Le terme de « conditionnalité » connaît un succès important pour expliquer l'élaboration de la politique d'élargissement de l'Union européenne au niveau intergouvernemental et communautaire. Axées principalement sur son caractère hiérarchique, les analyses de ce processus restent largement tributaires du vocabulaire, des critères et des standards développés par les acteurs communautaires, ainsi que des représentations véhiculées par leurs discours.

***La gouvernance de l'élargissement**

Développé pour saisir la recomposition de l'action publique et utilisé notamment pour étudier le caractère polycentrique et *sui generis* de la prise de décision dans l'Union européenne, le concept de gouvernance est partiellement détourné de son acception initiale dans certaines approches du processus d'élargissement (Dakowska, 2003). Dans cette perspective, la politique d'élargissement de l'UE est qualifiée de « gouvernance de l'élargissement ». Une lecture sous l'angle de l'asymétrie et de la conditionnalité la présente comme dominée par des acteurs bureaucratiques et gouvernementaux, et structurée sur un mode vertical plutôt qu'horizontal (Schimmelfennig, Engert, Knobel, 2002, Dimitrova, 2002). Optant pour une perspective unilatérale et *top-down*, cette approche exclut d'emblée le canal non-gouvernemental ou mésopolitique des interactions politiques. Elle réduit les relations entre l'UE et les pays candidats à un processus de fabrication de l'adaptation (*generating compliance*). La convergence institutionnelle accrue entre les pays candidats qui en est déduite ajoute à la perception de ces pays comme étant fondamentalement différents des Etats membres de l'UE, et sous-estime les héritages institutionnels nationaux. Un des biais de ces approches en termes de conditionnalité consiste à considérer les enjeux électoraux et les structures sociales des pays candidats comme marginaux dans le changement institutionnel et dans l'adoption des normes européennes, au motif de la faiblesse de la société civile et des partis politiques d'Europe centrale (Schimmelfennig, Engert, Knobel, 2002 : 8).

Ce refus de prendre en compte les mobilisations des acteurs des nouveaux Etats membres et leurs capacités de réponse, voire de résistance aux pressions européennes, témoigne d'une méconnaissance des scènes politiques centre-européennes, mais aussi de l'ignorance d'un nombre de travaux sur l'eupéanisation qui intègrent la variable des éléments de veto (*veto-points*) au niveau national comme un des facteurs déterminant l'issue de l'eupéanisation (Risse, Börzel, 2000). Implicitement, les hypothèses relatives à l'impact de l'intégration européenne sur les structures nationales sont considérées comme réservées uniquement aux Etats membres de l'UE. Si la dimension coercitive de l'élargissement et le rôle directeur de la Commission européenne sont saillants (Robert, 2001), la focalisation exclusive sur le côté communautaire n'est pas dépourvue de simplifications, voire d'un biais fonctionnaliste ou téléologique. En se concentrant sur les acteurs bureaucratiques et sur les solutions juridiques destinées à répondre aux pressions adaptatrices, on sous-estime systématiquement les freins structurels et conjoncturels à la mise en œuvre de l'acquis communautaire. Ce faisant, l'aspect interactionnel, le poids des caractéristiques institutionnelles locales et par conséquent la diversité de l'impact de l'Union européenne sur les structures nationales, sont négligés.

***Les multiples usages de la notion d'eupéanisation**

Les premiers usages de la notion d'eupéanisation dans le cas des pays candidats d'Europe centrale sont vagues et souvent normatifs. Dans un sens téléologique, on assimile le rapprochement des pays d'Europe centrale avec les structures communautaires au « retour à l'Europe » qui considère la reprise des liens avec l'Europe occidentale comme la réponse aux besoins identitaires, émotionnels et symboliques des populations d'Europe centrale (Skotnicka-Ilasiewicz, 1993, Batt, 1997). Sur ce point, ces travaux s'inscrivent dans les mésusages du concept d'eupéanisation mis en évidence par Claudio Radaelli : cette notion est utilisée pêle-mêle pour signifier l'importance croissante des questions européennes au niveau national, l'intégration européenne, la convergence, ou encore la modernisation (Radaelli, 2001). L'eupéanisation est présentée à la fois comme un processus, un outil pour la réforme et un objectif pour les pays candidats (Ágh, 1999). Ces travaux qui considèrent la pré-adhésion sous l'angle des ajustements devant permettre l'intégration à l'UE s'inscrivent, de manière implicite, dans la thématique du « rattrapage » nécessaire des pays d'Europe centrale.

Le fort empirisme des premières études tient aussi aux conditions de production de cette littérature pendant un processus d'élargissement fortement médiatisé - car l'UE mettait l'accent sur sa progression pour gérer ses relations avec des pays d'Europe centrale ayant exprimé dès 1990 le souhait d'adhérer à ses structures. Les fondations et les centres de recherche appliquée ont en outre joué un rôle majeur dans la rédaction d'ouvrages parfois co-financés par la Direction des Etudes de la Commission européenne ou d'autres institutions internationales comme la Banque mondiale ou l'OCDE. Ceux-ci reposent sur la collaboration de chercheurs, d'experts des Etats membres ou des Etats candidats se situant sur un registre mi-politique mi-universitaire, et de fonctionnaires nationaux ou communautaires. Deux éléments caractérisent ce type d'études : une prééminence des analyses économiques sous couvert d'interdisciplinarité, ainsi qu'une approche prospective et des recommandations aux acteurs gouvernementaux - sous forme d'appels à l'accélération de l'élargissement et à la réforme interne de l'Union européenne, ou de critiques des critères d'adhésion (Pinder, 1991). Les thèmes majeurs d'un grand nombre d'ouvrages sont les suivants : un rappel de la politique orientale de l'Union européenne, une présentation des implications de l'élargissement pour certaines politiques communautaires, et un aperçu de l'état des réformes des pays candidats (Ingham et Ingham, 2002, Hausner et Marody, 2000). Certaines nuances sont apportées à ce schéma général, avec un accent mis sur la prospective sous forme de scénarios d'élargissement (Maresceau, 1997), sur les leçons à tirer des élargissements précédents (Michalski et Wallace, 1997), ou encore sur le dilemme entre approfondissement et élargissement (Grabbe et Hughes, 1997).

Ces analyses prospectives s'accompagnent d'études descriptives cherchant à évaluer, à l'aide d'outils plus ou moins sophistiqués, le degré de préparation des pays candidats à l'adhésion. La fondation Bertelsmann a ainsi lancé une série d'ouvrages comparatifs, selon une grille d'analyse inspirée de celle des évaluations de la Commission européenne, qui comprend les thèmes suivants : stabilité de la situation politique, adaptation du système juridique, politique étrangère et de sécurité, réformes économiques, société, état et problèmes de l'association avec la CEE (Weidenfeld, 1996). L'analyse des dynamiques de la pré-adhésion est des plus limitées dans ce type d'étude : leurs coordinateurs se bornent à souligner les corrélations positives entre réformes postcommunistes et adhésion, mais aussi le fait qu'aucun des pays étudiés ne remplit les conditions d'adhésion et qu'il leur faut poursuivre leurs efforts dans ce sens. Des travaux ayant un objectif comparable sont menés dans les pays candidats (Choro_nicki, Cziomer, 1997, Inotai, 2001, _mejkal, Had, Polá_ková, 1998). Ces

études ont un biais normatif implicite, car les opposants à certaines réformes y sont présentés comme des obstacles au processus d'intégration et donc de modernisation - sans que soit remis en cause le postulat d'un impact positif des exigences de l'UE à l'égard des pays candidats.

La reprise, non objectivée à des fins d'analyse, d'instruments politiques de mesure de la reprise de l'acquis communautaire, n'échappe pas non plus aux pièges du déterminisme. On présente les réformes postcommunistes comme une adaptation unilatérale aux demandes communautaires, sans chercher à évaluer plus précisément les éventuels jeux des acteurs de ces pays avec les normes communautaires (Mannin, 1999). Un certain nombre de travaux envisagent l'avancement dans la reprise de l'acquis en termes d'adoption de lois ou de création des structures institutionnelles demandées par l'Union européenne, sans s'interroger sur la mise en œuvre des nouvelles lois adoptées ou sur le poids réel des institutions créées sous l'impulsion communautaire. La stabilité des systèmes politiques et des indicateurs macro-économiques sont les critères d'évaluation les plus fréquemment utilisés pour mesurer la « convergence » entre Etats membres et Etats candidats, dans des études extrêmement informatives et détaillées, mais rapidement datées.

On est face à un paradoxe. Dans les études des Etats membres de l'UE, les approches par la gouvernance et l'eupéanisation visent à interpréter les divergences persistantes des systèmes politiques nationaux (Héritier, 2001, Lequesne et Bulmer, 2002). Dans les pays candidats, l'usage souvent peu réflexif, voire abusif de ces concepts induit au contraire l'idée d'une diffusion unilatérale des normes communautaire. Cette idée repose sur une sous-estimation des structures institutionnelles et sociales des pays candidats en tant que « traductrices » de ces normes.

b) L'Union européenne comme « facteur externe » des démocratisations

En second lieu, les effets de la politique communautaire sur les « changements de régime » en Europe centrale sont l'objet d'analyse des auteurs qui se réclament de l'étude des transitions démocratiques, mais souhaitent réévaluer le poids du facteur externe par rapport aux visions initialement très endogènes des *democratization studies*.

Dans leur livre fondateur de 1986, Philippe Schmitter, Guillermo O'Donnell et Laurence Whitehead présentent les facteurs internationaux comme des variables dépendantes dans les démocratisations, dont l'impact est largement conditionné par les opportunités

provenant des conjonctures internes. Pour eux, les transitions démocratiques « doivent être expliquées avant tout en termes de forces et de calculs nationaux (...) Les facteurs externes ont joué un rôle indirect et en général marginal, à l'exception évidemment des cas où une puissance étrangère occupante était présente » (O'Donnel, Schmitter, Whitehead, 1986 : 5). S'inscrivant dans une approche séquentielle des processus de transition fondée sur les trois phases canoniques de libéralisation – transition – consolidation, Laurence Whitehead conclut cependant au poids variable du facteur externe selon la phase considérée. Cette influence serait particulièrement forte pendant la phase de pré-transition, et diminuerait pendant la transition au sens strict (l'essentiel de l'énergie des acteurs se concentrant sur les questions internes) avant de croître à nouveau pendant la stabilisation/consolidation.

Les changements de régime en Europe du Centre-Est se traduisent par un regain d'intérêt pour le rôle de la variable externe dans l'analyse des démocratisations. Laurence Whitehead et Geoffrey Pridham tentent ainsi d'évaluer la dimension internationale des transitions d'Europe centrale et orientale. Leurs travaux produisent d'assez maigres résultats si l'on se place du point de vue de la transitologie, qui se donnait pour objectif initial de dégager des séquences typiques des transitions démocratiques. Ces auteurs soulignent en effet la difficulté de distinguer la dimension interne de la dimension externe des démocratisations, et aboutissent à des raisonnements circulaires qui reconnaissent les influences réciproques de l'une sur l'autre sans pouvoir systématiser leurs relations. Ils établissent une liste de variables de nature interne (structures socio-économiques, expériences historiques, conjonctures, personnalités) et externe (rôle de l'URSS, des organisations internationales, de l'Occident) qui affectent simultanément les transitions, sans dégager aucun lien de causalité entre ces éléments d'analyse disparates (Pridham, Herring, Sanford, 1997 : 1-6).

En outre, ces travaux ont un biais finaliste car la préparation à l'adhésion à l'UE est considérée comme un facteur essentiel de stabilisation des nouveaux régimes. Le facteur externe trouve ainsi sa place dans un second courant issu de celui de la transitologie, la « consolidologie », qui fait de la stabilité du système politique un étalon de mesure de la réussite de la transition (Guilhot, Schmitter, 2000). Par extension, celle-ci est évaluée selon le rythme du rapprochement avec la CEE. La préparation à l'adhésion à l'UE est vue comme un signe de l'irréversibilité des changements de régime. On souligne l'équivalence entre transition et association à la CEE dans une première phase de transformation, puis entre consolidation et adhésion à l'UE (Ágh, 2001). Tout en dénonçant le caractère peu opérationnel des concepts tels que « l'effet de démonstration », la « diffusion » et la

« contagion » au niveau international, Geoffrey Pridham a ainsi recours à des notions vagues lorsqu'il analyse ce qu'il qualifie de « dimension internationale » des transitions. Son étude des mécanismes de l'influence de la CEE sur les pays candidats est révélatrice d'un biais structuraliste. Il évoque une « convergence » à travers la « conditionnalité démocratique » de la politique communautaire, qui aurait influencé certains éléments des processus de consolidation politique (institutions, élites, transformations économiques, société civile, identité nationale). Or il ne définit jamais précisément les acteurs ni les canaux institutionnels qui rendent la conditionnalité effective, et utilise comme seule étude empirique un cas extrême, celui de la Slovaquie, qui se prête mal à des généralisations (Pridham, 2000 : 301-312).

Le cadre même de la transitologie semble inadapté à une analyse systématique du rôle de la CEE comme acteur externe, et non comme simple environnement des transformations politiques des pays d'Europe centrale. Ces études laissent en effet dans l'ombre les mécanismes institutionnels et les procédures informelles dont disposait l'UE pour influencer sur ces transformations, à travers l'obligation de reprise de l'acquis communautaire. L'analyse séquentielle des transitions néglige le rythme propre de l'élargissement, qui a influencé la construction de l'enjeu européen dans les pays postcommunistes. La prise en compte des acteurs institutionnels dans les pays candidats impose enfin de renoncer à un postulat finaliste contestable, celui de l'équivalence entre réformes internes et préparation à l'adhésion : les transformations postcommunistes obéissent à d'autres logiques que la simple reprise du « modèle communautaire » de gouvernement.

La simultanéité des transformations postcommunistes et de la pré-adhésion n'implique en aucun cas une complémentarité naturelle entre ces deux processus. Elle invite plutôt à s'interroger sur les stimulations réciproques mais aussi les oppositions entre eux. La préparation à l'adhésion, qui provoque un glissement des questions européennes de la politique étrangère vers la politique intérieure, s'accompagne en Europe centrale, dès le début des années 1990, de mobilisations d'acteurs attachés à faire prévaloir leur point de vue dans la compétition politique. Etudier la construction de la pré-adhésion comme un enjeu de politique publique et de compétition partisane dans les pays candidats implique de renoncer à l'exceptionnalisme théorique de l'analyse du postcommunisme, pour utiliser les outils conceptuels des études européennes.

2. Le renouvellement des études de l'élargissement

La fin des années quatre-vingt-dix a vu l'apparition de travaux plus analytiques et rigoureux sur l'élargissement de l'Union européenne (Saurugger, 2001). D'une part, ces travaux bénéficient de l'enrichissement des débats théoriques sur l'intégration européenne. D'autre part, l'imbrication croissante entre les réformes communautaires internes et la perspective d'adhésion des nouveaux membres, avec la reprise accélérée de l'acquis dans ces pays, favorise l'utilisation d'outils conceptuels plus nuancés, développés pour l'étude du cadre communautaire. Cette double avancée marque le début d'une « normalisation » des travaux portant sur l'élargissement de l'UE, avec une attention accrue consacrée aux liens entre l'adhésion des dix nouveaux membres et l'évolution des modes de gouvernance de l'Union européenne.

a) Les motifs de l'élargissement

Parmi les analyses ancrées théoriquement, un large pan de la littérature qui s'attache à saisir les motifs de l'élargissement s'engage dans un débat entre approches rationalistes et constructivistes (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2002). Il s'agit plus précisément d'étudier les raisons pour lesquelles les pays membres de l'UE soutiennent l'adhésion de nouveaux Etats – les motivations des pays postcommunistes pour adhérer, considérées comme allant de soi, sont laissées de côté.

Pour les rationalistes, deux éléments déterminent la politique communautaire à l'Est : les coûts et les bénéfices des différents Etats membres en termes de prospérité et de sécurité, et les rapports de force qui définissent les capacités de négociation de chacun d'entre eux. Deux types de variables entrent en jeu dans l'estimation des gains et des pertes de chaque Etat : des facteurs économiques (exportations croissantes vers les nouveaux membres pour les gains, concurrence dans certains secteurs économiques et perte de fonds communautaires pour les coûts) et géopolitiques (stabilisation de pays voisins, rééquilibrage de l'Union européenne vers l'Est souhaité ou redouté). Sur cette base on distingue les « opposants » à l'élargissement, principalement les pays « de la cohésion » et du Sud de l'UE (France, Grèce, Italie, Irlande, Portugal, Espagne) et les « partisans » du Nord et de l'Est de l'Union (Autriche, Finlande, Allemagne, Danemark, Suède, Grande-Bretagne). Des facteurs idéologiques entrent marginalement en compte pour expliquer notamment la position britannique : l'Europe centrale n'est ni géographiquement proche ni économiquement cruciale

pour ce pays, dont la motivation première serait de diluer l'UE dans une grande zone de libre-échange. A l'inverse la France, l'Italie et la Belgique se présentent comme les défenseurs de la « méthode communautaire » pour justifier leur volonté de ralentir l'élargissement.

L'approche rationaliste permet d'expliquer le processus d'association des pays postcommunistes, en l'absence de consensus sur l'idée d'élargissement. Les « défenseurs » de l'élargissement sont en effet en minorité parmi les Douze. Ils élaborent deux stratégies pour renverser ce rapport de forces défavorable. La première consiste à donner des compensations aux « opposants » - le refus de la CEE d'endosser l'objectif d'élargissement dans les accords d'association, les clauses commerciales de ces accords qui sont défavorables aux pays candidats dans les secteurs « sensibles » (textile, agriculture, acier). Par ailleurs, les coûts du non-élargissement sont mis en exergue à travers les menaces d'instabilité et de chaos politique à l'Est. Pour les pays postcommunistes et les « défenseurs » de l'élargissement, mieux vaut en effet l'association, que l'absence de relation institutionnalisée (Moravcsik, Haggard, 1993, Moravcsik, Vachudova, 2003).

Mais la redéfinition de ces premiers marchandages inter-gouvernementaux, qui se traduit par un passage de l'association à l'adhésion, échappe aux approches purement rationalistes. Celles-ci avancent deux facteurs d'explication de l'inflexion des préférences nationales : le risque d'une résurgence des nationalismes dont témoignent la guerre en ex-Yougoslavie, l'instabilité en Russie ou encore les tensions autour des minorités hongroises ; l'apaisement des craintes des « opposants » à l'élargissement par l'octroi de contreparties, comme la signature du Traité de Maastricht qui lance le processus de création de la monnaie unique, ou le caractère à la fois général et strict des critères de Copenhague. Cependant, les concessions aux pays candidats vont au-delà du « plus petit dénominateur commun » des intérêts nationaux, et ne rééquilibrent pas les coûts et les gains escomptés par les différents Etats membres. D'autre part, les transformations de l'environnement international et les garanties aux « opposants » de l'élargissement sont des arguments ambigus : les « défenseurs » profitent économiquement de l'association sans avoir à partager leur pouvoir politique, tandis que la perspective d'élargissement de l'OTAN peut assurer la stabilisation de l'Est.

Ces approches intergouvernementalistes sont critiquées pour leur vision réductrice de l'intégration européenne (Lequesne, 1999). Elles offrent également une interprétation partielle de la décision d'élargissement. La prise en compte des facteurs cognitifs, en postulant que des visions du monde, des croyances et des valeurs façonnent l'idée que les acteurs concernés se

font de leur identité, de leur rôle et de leurs intérêts, permet de mieux comprendre le revirement de 1993. Le point de départ de l'analyse est ici l'existence d'un ensemble de normes partagées par l'ensemble des États de l'Union, qui sont suffisamment ancrées dans l'identité ouest-européenne pour représenter une contrainte et renforcer la position des partisans de l'élargissement. Il s'agit de la « communauté de valeurs » sur laquelle a été fondée l'intégration européenne pendant la guerre froide, à savoir la démocratie libérale, l'économie de marché et la protection des libertés individuelles. Elle s'accompagnait d'une croyance en la vocation paneuropéenne de la CEE et d'un sentiment de solidarité avec le bloc de l'Est, dans un contexte de division du continent présentée comme involontaire et provisoire. C'est cet ensemble de normes que sous-tend le discours officiel communautaire fondé sur la « responsabilité spéciale » envers les pays postcommunistes.

S'ils s'accordent sur le contenu de ces normes, les travaux qui se rattachent à ce courant d'analyse divergent quant aux mécanismes par lesquels les acteurs opposés à l'élargissement adhèrent au discours sur le « devoir moral » envers l'Europe de l'Est. Selon la théorie du « speech act », ces valeurs sont constitutives de l'identité collective de l'UE et le simple fait de les énoncer produit des effets politiques. Après 1989, les acteurs communautaires ne font que respecter les normes énoncées dès la déclaration d'Helsinki de 1975 qui, en tant que « promesse » d'encouragement à la diffusion des normes démocratiques, définit l'identité de l'UE et celle de l'OTAN (Fierke, Wiener, 1999). Parmi les arguments avancés pour justifier l'élargissement, les raisons éthico-politiques prévalent donc (Sjursen, 2002).

Pour d'autres auteurs, ces normes contraignent l'ensemble des gouvernements de l'UE, qui perdraient en crédibilité et en légitimité s'ils les reniaient publiquement. Par conséquent, les « partisans » de l'élargissement peuvent exploiter les notions de responsabilité historique ou de devoir moral, tandis que les « opposants », forcés de se placer sur le même terrain, doivent maintenir une certaine cohérence entre leurs prises de position verbales et leurs actes. C'est l'hypothèse du « piège rhétorique » avancée par Frank Schimmelfennig : un usage stratégique des arguments, dans un cadre institutionnel et normatif relativement contraignant, engendre une distorsion entre les intérêts initiaux et la décision finale. En effet, la CEE/UE s'est toujours prononcée pour l'intégration de tous les pays européens respectant les principes du libéralisme, dès le préambule du traité de Rome. Cet engagement rhétorique permet aux « partisans » de l'élargissement et aux pays candidats de justifier leurs demandes par une référence à l'identité collective communautaire. Les « opposants » ne peuvent pas

exprimer clairement leurs positions, et la politique d'élargissement n'est pas remise en cause malgré ses difficultés (Schimmelfennig, 2001).

Une troisième approche se place au niveau mésopolitique pour tenter de comprendre comment l'UE s'engage à s'élargir, alors que certains Etats membres ne gagneront rien à ce processus (Sedelmeier, 2001). Dans cette perspective, l'identité collective communautaire, qui comprend la « responsabilité spéciale » envers les pays postcommunistes, agit également comme une contrainte sur les opposants à l'élargissement, qui ne peuvent s'affirmer comme tels. Une « coalition de cause » menée par la Commission européenne contribue à construire et à reproduire le discours dominant. Elle délimite le champ des possibles en renforçant la légitimité des attitudes favorables à l'élargissement et en stigmatisant les arguments fondés sur les intérêts nationaux. Un groupe plus ou moins hétérogène se constitue alors, qui promeut des initiatives conjointes en faveur des pays candidats en présentant chaque étape de l'élargissement comme une question de principe. Celui-ci devient irréversible, sans que le « consensus négatif » entre les Etats membres soit assez fort pour mener à bien les réformes nécessaires à l'adhésion de nouveaux pays. Du fait de la logique cumulative qui sous-tend cette « politique composite », aucun accord profond ne se dégage sur l'avenir de l'Union européenne élargie. Cette perspective met en lumière les complexités de la prise de décision communautaire, avec les interactions entre Etats membres et institutions communautaires, mais aussi les divergences entre les différents services de la Commission européenne.

Ces approches théoriques permettent de mieux comprendre un processus d'élargissement qui a rapidement été présenté comme inéluctable, tout en étant mis en œuvre à contrecœur par des Etats membres peu enthousiastes. Certains auteurs parviennent à combiner des apports rationalistes et constructivistes en soulignant que ces normes agissent comme des contraintes sur les acteurs, mais qu'elles définissent aussi leurs identités (Sedelmeier, 2001) à travers une action « délibérative » (Torreblanca, 2005). Ils laissent cependant dans l'ombre le niveau national de gouvernement, où se pose la question de la légitimation de l'élargissement et plus largement, de l'usage de l'intégration européenne dans les jeux politiques (Jacquot, Woll, 2004).

b) Les nuances de l'eupéanisation

Certaines interrogations en termes « d'eupéanisation » prennent en compte l'anticipation de l'adhésion dans les pays candidats, ainsi que la façon dont la contrainte

européenne est intériorisée au niveau national (Linden, 2003). De rares travaux se penchent sur la mobilisation d'acteurs intermédiaires des pays membres ou des pays candidats (Fink-Hafner 1997, Perez-Solorzano Borragan 2001). D'autres études portant sur les administrations nationales présentent la perspective d'adhésion comme une « incitation puissante à la modernisation de l'Etat », et considèrent l'eupéanisation comme une anticipation de l'adhésion, incrémentale et différenciée (Lippert, Umbach, Wessels, 2001, Goetz, 2001). L'intérêt de ces études est de mettre en évidence d'une part, la dimension interactive de la relation entre le système communautaire et les acteurs des pays candidats, et d'autre part, les biais, tensions, voire les effets pervers de cette adaptation. Mais parce qu'elles se placent au niveau macropolitique, celui des structures institutionnelles, sans descendre au niveau mésopolitique pour examiner l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, elles laissent dans l'ombre les interactions des acteurs politiques et sociaux d'Europe centrale.

Heather Grabbe offre toutefois une analyse nuancée de l'eupéanisation en matière institutionnelle (Grabbe, 2001). La vitesse de l'ajustement, la réceptivité des élites centre-européennes et l'étendue de l'agenda d'adhésion semblent prédire une convergence accrue des structures des pays candidats. Or les pressions d'adaptation exercées par l'Union européenne sont freinées par deux facteurs. Le premier est l'impact diffus de l'influence communautaire, dû à l'absence de modèles uniques précisément définis, aux tensions intrinsèques aux agendas européens ainsi qu'à la complexité des constellations d'acteurs. Cette complexité produit de l'incertitude quant aux dates, aux standards à atteindre et à l'étendue des réformes requises pour l'entrée dans l'UE. Les dynamiques politiques internes et externes constituent un second facteur de résistance à l'influence européenne : les acteurs ne se soumettent pas passivement aux demandes communautaires, ils se mobilisent sur les enjeux européens.

Ainsi, les pressions directes de l'Union européenne comportent des tensions internes qui résultent des affrontements entre différents acteurs sectoriels et politiques (Torreblanca 1998, Sedelmeier 2001, 2002). Elles possèdent également des inconsistances qui peuvent aboutir à des résultats contraires aux déclarations initiales dans les domaines clés. En ce qui concerne les relations entre le pouvoir législatif et l'exécutif, la marginalisation des parlements nationaux fait partie de ces « effets secondaires ». Le biais administratif consiste en l'émergence d'un noyau dur, un « îlot d'excellence » au sein de l'exécutif, sans que les compétences européennes se diffusent dans l'ensemble des administrations (Lippert, Umbach, Wessels, 2001). Dans les relations centre-périphérie, la création de nouvelles autorités

régionales s'accompagne de l'exclusion d'acteurs sub-nationaux, car les politiques de développement restent formulées au niveau central (Aïssaoui, 2003).

D'autres analyses empiriques de l'eupéanisation s'intéressent à la construction de l'adhésion à l'Union européenne dans les pays candidats en tant qu'enjeu de politique publique. Elles insistent sur la « traduction » du référentiel communautaire et sur la mobilisation des acteurs nationaux, pour mettre en lumière le caractère diffus et inégal de l'eupéanisation. Prenons l'exemple de la reprise de l'acquis communautaire en matière de réglementation des aides d'Etat en Hongrie et en Pologne. Des structures de protection de la concurrence sont créées dès le début des années 1990, sous l'impulsion de la CEE. Mais il faut attendre l'ouverture des négociations d'adhésion dans le chapitre « politique de la concurrence » en 1999-2000, pour que ces institutions soient dotées des moyens juridiques leur permettant d'exercer un contrôle des aides attribuées par les agences étatiques de manière conforme aux normes communautaires. Des conflits sur la légitimité de l'acquis communautaire et la nécessité de ce type d'aides dans des économies en transformation continuent cependant à opposer les acteurs politiques et économiques (Neumayer, 2003a).

c) Interrogations sur les transformations de la gouvernance européenne

Un autre angle intéressant des études sur l'élargissement consiste à se pencher sur son impact probable sur la gouvernance communautaire. De rares travaux s'attachent à l'analyse des interactions entre l'adhésion d'un nombre important d'Etats et le futur de l'intégration européenne (Zielonka et Mair, 2002). En réfléchissant simultanément à son impact sur les anciens et futurs Etats membres, Lasse Friis et Anna Murphy soulignent le paradoxe de l'élargissement : ce processus d'extension de la gouvernance communautaire vers l'Est, qui permet de stabiliser l'environnement extérieur de l'UE, constitue aussi une menace pour son mode de gouvernement (Friis et Murphy, 1999).

L'élargissement est considéré comme une extension des frontières de l'UE à quatre niveaux : géopolitique (fin de la guerre froide), institutionnel-juridique (reprise de l'acquis communautaire par des pays non membres), transactionnel (accès régulé au marché communautaire) et culturel (normes politiques à respecter pour se rapprocher de l'UE). Entre 1989, lorsque les pays post-communistes sont traités comme des « outsiders », et 1997, lorsqu'ils deviennent des « pré-candidats », les frontières de l'UE deviennent plus malléables car l'UE utilise la perspective de son élargissement comme outil dans ses relations avec ses

voisins de l'Est. L'Union crée un « ordre négocié » avec les pays postcommunistes sans les inclure réellement : le lien entre adhésion formelle et gouvernance communautaire est rompu. Ceci se traduit pour les pays candidats par l'extension progressive de leur accès à l'Union et pour celle-ci, par une modification des négociations internes et des préférences de ses différents acteurs.

Friis et Murphy dégagent les logiques de ce qu'elles dénomment *l'internalisation* : les choix politiques en direction de l'extérieur sont déterminés par leurs conséquences attendues pour l'équilibre interne. Réciproquement, l'extension de la gouvernance communautaire à l'extérieur des frontières de l'UE influence les perspectives, les intérêts et les objectifs de l'organisation et de ses Etats membres. Les liens qui s'établissent entre les différents secteurs de politique publique affectés par l'élargissement (*issue linkages*) affectent les marchandages entre les Etats, et donc le développement de l'Union en termes de politiques communes, d'institutions et de finances. L'*internalisation* peut être considérée comme le pendant de l'*européanisation* des pays candidats. L'idée de l'extension de la gouvernance communautaire semble fructueuse puisqu'elle permet de montrer l'intégration progressive des perceptions et anticipations des acteurs politiques et sociaux, avant même l'adhésion formelle des nouveaux pays membres.

3. Des pistes de recherche encore peu explorées : les acteurs de l'européanisation dans les nouveaux Etats membres

Par opposition à nombre d'analyses de l'élargissement de l'Union européenne qui mettent en avant son caractère inédit, et sans nier son impact majeur sur l'avenir de l'intégration européenne, nous souhaitons plaider pour une « normalisation » de l'étude du processus d'élargissement. Il s'agit d'étudier à la fois la politique communautaire envers les pays postcommunistes, et la politique de pré-adhésion des nouveaux membres, comme des politiques publiques à part entière. Adopter cette perspective a deux implications majeures. D'une part, on se penche sur la routine de l'élargissement et pas seulement sur les « grands rendez-vous » que sont les sommets européens. D'autre part, on prend en compte l'ensemble des acteurs qui participent à cette politique, qu'ils soient institutionnels (gouvernements, parlements, structures de l'administration territoriale) ou non (partis politiques, groupes d'intérêts, syndicats, société civile organisée).

Les recherches françaises sur l'espace politique européen ont connu un important renouvellement avec ce qu'on pourrait appeler le « tournant sociologique ». Celui-ci constitue une avancée par rapport aux débats de nature ontologique sur la nature de l'Union, qui opposent les néo-fonctionnalistes aux intergouvernementalistes. Définie par Andy Smith, cette vue « trop aérienne » se caractérise par une insuffisante réflexivité, privilégiant la synthèse au détriment de l'analyse ; par sa lecture a-sociologique du lien social ; enfin, par une approche dichotomique et universalisante du lien public-privé (Smith, 1999). L'adoption d'une démarche inductive de sociologie politique permet en revanche, à travers la focalisation sur les pratiques d'acteurs au niveau individuel, de s'interroger sur la logique des institutions dans lesquelles ils s'inscrivent et « d'aborder l'étude de l'Europe en termes de champs, c'est-à-dire un ensemble de pratiques différenciées qui structurent les luttes de position des acteurs qui les composent » (Guiraudon, 2000 : 8). On s'intéresse aux pratiques, aux stratégies et mobilisations des acteurs qui se trouvent affectées par les règles complexes du jeu institutionnel de l'UE, règles qu'ils « jouent » ou qu'ils « subissent » (*Cultures et Conflits*, 2000). Qu'il s'agisse d'acteurs individuels, collectifs ou de réseaux, l'étude de « l'espace sociopolitique européen » permet de montrer comment les uns et les autres cherchent à acquérir de nouvelles ressources ou une nouvelle reconnaissance, et comment leur socialisation nationale antérieure se trouve confrontée à de nouvelles pressions identitaires (Guiraudon, 2000 : 18).

Plusieurs façons de réintroduire les acteurs au centre de l'investigation se présentent. Citons les travaux sur les groupes d'intérêt qui ont cherché à influencer le processus de l'élargissement (Saurugger, 2003), les analyses de la politisation et du mode de légitimation des commissaires européens (Joana, Smith, 2002), ou encore les recherches sur la professionnalisation des « métiers de l'Europe » (Georgakakis, 2002). Ces perspectives présentent un intérêt pour les chercheurs travaillant sur l'élargissement ou sur l'Europe centrale, dans la mesure où ces problématiques concernent désormais les acteurs des nouveaux Etats membres.

Malgré son côté quelque peu artificiel, la distinction entre une approche par les secteurs et par les acteurs dans l'analyse de l'intégration européenne, peut être transposée pour illustrer le cloisonnement des études portant sur l'élargissement de l'UE. Les perspectives dominantes s'inscrivent dans une approche sectorielle, privilégiant les acteurs institutionnels, une approche « par le haut » et la construction des politiques européennes,

alors que le renouvellement consisterait à réorienter la focale sur les acteurs (Pasquier, Weisbein, 2004). En effet, cette démarche « par le bas » qui considère que « tous les acteurs sociaux peuvent contribuer à définir l'enjeu européen » privilégie une perspective cognitive pour s'intéresser à la manière dont ces derniers réinterprètent les politiques européennes, parfois en dehors du contexte institutionnel communautaire (Pasquier, Weisbein, 2004 : 13).

Au lendemain de l'adhésion, on ressent particulièrement le besoin de se pencher sur les nouveaux pays membres pour s'interroger sur la façon dont les pressions et normes européennes sont réceptionnées, traduites, voire détournées. Cela nécessite de se tourner vers les acteurs individuels et collectifs pour étudier l'évolution de leur positionnement dans leurs champs respectifs. En retour, la question se pose de la façon dont ces acteurs tentent d'influencer le processus communautaire ou de faire entendre leur voix dans les arènes européennes. La prise en compte de la variété des acteurs impliqués dans le processus de l'élargissement aide à saisir le basculement provoqué par l'adhésion, avec le passage d'une adaptation essentiellement *top-down* à des interactions plus formalisées entre niveau national et niveau communautaire, qui permettent une influence accrue au niveau supranational. La question de l'anticipation de ce basculement de la part des acteurs institutionnels et politiques des futurs Etats membres, avec la formation de nouvelles élites administratives et partisanes, la création de groupements trans-nationaux et la mobilisation de différents acteurs politiques et sociaux, apparaît en ce sens comme cruciale.

Si l'on se penche sur l'impact de l'intégration européenne sur les structures nationales, opérationnalisé par différents auteurs à l'aide du concept d'« européanisation descendante», celles-ci se sont largement concentrées sur les politiques publiques (*policies*) ou les structures institutionnelles (*polity*). Les études sur les effets de l'intégration européenne sur les partis politiques et les enjeux électoraux (*politics*) sont demeurées rares. Parmi les propositions analytiques d'approche du phénomène d'européanisation, celle de Klaus Goetz et Simon Hix semble ouverte à cette dernière dimension. On peut ainsi observer les dynamiques des relations entre les pressions européennes et les acteurs nationaux en prenant en compte le double impact de l'intégration européenne :

1. Sous l'angle de la contrainte, la manière dont la délégation de compétences au niveau européen restreint certains choix de politique intérieure, en renforce d'autres ou suscite des changements ;

2. Sous l'angle de l'opportunité, la façon dont la création d'un niveau supérieur de gouvernance donne de nouvelles ressources aux acteurs pour promouvoir certaines options de politique publique, s'y opposer ou encore s'assurer des avantages informationnels (Goetz, Hix, 2000 : 10).

Les deux recherches en cours brièvement exposées ci-dessous se réfèrent à ce cadre d'analyse.

a) Les élites administratives européennes dans le secteur migratoire

Cette recherche se propose de faire une sociologie des acteurs politico-administratifs qui sont impliqués dans la définition des politiques de visas et de droit d'asile dans plusieurs pays d'Europe centrale (la Hongrie, la Pologne et la République tchèque) et qui agissent à l'interface entre le niveau national et le niveau communautaire de gouvernement depuis le début des années 1990.

Trois caractéristiques des politiques migratoires en font un terrain empirique fécond pour l'analyse des transformations politiques des pays candidats à l'adhésion. En premier lieu, les politiques migratoires, définies à plusieurs niveaux de gouvernement par des acteurs à la fois étatiques, supranationaux et non étatiques, se caractérisent par une complexité institutionnelle caractéristique de la gouvernance multi-niveaux de l'Union européenne. Les deux sous-secteurs retenus, celui des visas et du droit d'asile, ont un degré différent de communautarisation - ce qui constitue un facteur de variation potentielle des jeux entre niveau national et supra-national de gouvernement. De plus le secteur migratoire, par sa forte dimension symbolique, se prête particulièrement bien à une réflexion sur les liens entre *policy*, *polity* et *politics* qui replace l'action publique au cœur de la sphère politique. Enfin, les politiques d'immigration ont fait l'objet d'un traitement paradoxal par l'Union européenne dans sa stratégie d'élargissement. Elle a mis en œuvre une politique préventive d'incorporation de ces pays à « l'espace de liberté, de sécurité et de justice » devant être garanti par une stricte gestion des frontières, avant même leur adhésion. Malgré cette préoccupation pour le contrôle des flux migratoires, une définition précise de l'acquis a été proposée tardivement, au moment de la signature du traité d'Amsterdam en 1997.

Par conséquent, les acteurs institutionnels des pays candidats ont conservé une certaine marge de manœuvre face aux demandes d'ajustement de leurs cadres institutionnels et

législatifs. Les politiques migratoires se sont caractérisées par une forte visibilité politique, mais aussi par une grande incertitude et la nécessité de gérer dans l'urgence des politiques publiques dont les instruments et les objectifs étaient en constante redéfinition. En ce sens, elles sont représentatives des dynamiques de la politique d'élargissement.

Or la littérature existante sur l'eupéanisation des politiques migratoires dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE souffre de plusieurs biais. Certaines analyses se placent uniquement dans une perspective d'évaluation de la convergence avec l'acquis communautaire, et se réduisent à une description des textes juridiques adoptés par les pays candidats, parfois accompagnée d'interrogations sur les décalages entre le texte et la pratique. En matière de droit d'asile, elles n'échappent pas toujours à une tentation normative par laquelle les auteurs s'interrogent sur le degré de protection des réfugiés offert par l'acquis communautaire, et proposent des mesures pour remédier aux carences qu'ils mettent en lumière. En outre, certains travaux semblent surestimer le caractère « imposé » de l'acquis communautaire en la matière pour les pays candidats, faute d'une connaissance précise des acteurs et des logiques déterminant ces politiques. De la même manière que les gouvernements de l'UE utilisent la référence à l'Union européenne pour légitimer des choix impopulaires, les décisions prises par les pays candidats en matière migratoire peuvent découler de préférences internes mais être justifiées par la reprise de l'acquis communautaire. Ceci pose la question des liens entre les acteurs institutionnels et trois autres catégories d'acteurs dans les pays candidats : les experts en questions migratoires, les organisations internationales (ONU, OSCE, Conseil de l'Europe), et enfin les associations non gouvernementales mobilisées pour la libéralisation de l'accueil des réfugiés et de certains ressortissants d'Etats tiers (comme les organisations représentant les minorités polonaises et hongroises vivant dans les pays voisins). Il est donc nécessaire d'examiner les configurations d'acteurs pour mieux saisir les relations entre priorités nationales et reprise de l'acquis.

Une analyse centrée sur les acteurs situés à l'interface entre l'Union et ces pays permet de dégager les logiques de l'articulation des niveaux nationaux et supranationaux de gouvernement, et de saisir ses effets sur les acteurs et les politiques publiques. Cette perspective invite à se pencher sur l'inscription du changement de l'action publique, impliqué par la volonté d'adhésion à la CEE/UE, dans le cadre plus large de la redéfinition des normes et des pratiques de l'action gouvernementale après la chute des régimes de type soviétique.

L'hypothèse suivante sous-tend cette recherche : la pré-adhésion a été une période d'institutionnalisation de nouveaux acteurs collectifs organisés en communautés de politique publique, à travers la réception et la réinterprétation des normes communautaires. Ils se sont insérés dans les réseaux transnationaux de gestion des migrations en construisant un rôle d'interface avec l'UE, qui leur a permis de définir le contenu des politiques publiques menées au niveau national. On peut ainsi mettre en évidence l'objectivation de nouvelles pratiques et représentations encadrant l'action publique, en montrant comment différents types d'acteurs ont su construire un rôle et acquérir une légitimité dans des systèmes politiques de plus en plus intégrés à l'espace européen de gouvernement.

Trois questionnements structurent cette analyse :

- Les logiques du positionnement des acteurs institutionnels à l'interface avec l'Union européenne : comment la diffusion de règles communautaires d'action publique en matière migratoire a-t-elle permis à certains acteurs collectifs de construire et de porter de nouveaux problèmes de politique publique ? Cet axe vise à étudier la construction du rôle de ces acteurs, ainsi que les transformations de la répartition des ressources formelles et informelles entre les divers organes administratifs chargés des politiques migratoires. Il s'agit de tester l'hypothèse d'une différenciation des secteurs administratifs nationaux autour des questions européennes.
- Les relations des agents administratifs avec les acteurs non étatiques du secteur migratoire : élargir le cercle des acteurs pris en considération permet de montrer comment la pré-adhésion a modifié les ressources des experts et de militants et leurs modes de participation à l'action politique. On testera l'hypothèse de la transnationalisation des réseaux d'experts et de militants, et de la distinction d'une élite partisane possédant des compétences « européennes » spécifiques.
- La « traduction » des normes communautaires au niveau national, sur le plan des instruments et des objectifs de politique publique, et l'influence des configurations d'acteurs administratifs sur cette traduction (Surel, 1998, Callon, 1986).

b) La socialisation et « l'eupéanisation » des élites politiques dans le contexte de l'adhésion

La sociologie politique de l'espace européen fournit des outils pour étudier les phénomènes de socialisation, l'évolution des structures de représentation partisane et les mécanismes de la légitimation transnationale. Elle permet de se pencher sur les acteurs qui évoluent souvent à la marge du processus institutionnel de l'élargissement : les élites partisans, les responsables des fédérations européennes des partis, ainsi que sur les intermédiaires aux interactions partisans, qu'il s'agisse des fondations liées aux partis politiques ou des individus spécialistes des questions de l'élargissement au sein des groupes parlementaires du Parlement européen. Cette analyse aide à saisir à la fois l'hétérogénéité des acteurs impliqués et le caractère interactif, souvent sous-estimé, de l'élargissement. Au-delà, l'exploration du laboratoire parlementaire du processus d'élargissement et des mécanismes d'affiliation de nouveaux « amis politiques » (Devin 1998, De Waele, 2003), amène à étudier l'impact probable de l'adhésion sur la reconfiguration des rapports de forces entre les anciens et les nouveaux membres. En effet, ces interactions partisans dans la période de pré-adhésion peuvent être lues comme une anticipation des formes de coopération dans l'UE élargie.

La focalisation sur la moyenne durée laisse apparaître l'évolution du recours à la ressource européenne entre les phases successives d'adhésion et elle met en lumière le jeu entre l'échiquier national et l'avancement du processus d'élargissement. Ainsi, d'une part, la légitimation électorale des partis centre-européens au niveau national influence la mobilisation des acteurs au niveau communautaire. D'autre part, le recours des acteurs des pays candidats aux ressources accessibles au niveau européen évolue en fonction de leur positionnement dans le champ politique et du poids différencié de la construction de l'enjeu européen. Source de changement, la variable européenne apparaît comme une ressource pour les acteurs partisans donnant lieu à des usages évolutifs et dynamiques dans les pays candidats (Neumayer, 2003 b).

Sous l'angle de la variable européenne en tant que contrainte et catalyseur de changements, la question de l'impact de l'intégration européenne sur les électors et les clivages politiques fait débat. Peter Mair constate le faible impact de l'intégration européenne sur les systèmes de partis nationaux (Mair 2000). Pour d'autres auteurs, l'intégration européenne a une influence indirecte sur les partis et les systèmes des partis. Elle interagit avec les clivages nationaux et peut être considérée comme un filtre pouvant remodeler les conflits structuraux (Roger, 2001). Récemment, des tentatives pour systématiser l'application du cadre d'analyse de l'eupéanisation à l'étude des partis politiques sont à l'étude (*Party*

Politics, 2002). Tout en admettant les limites de l'impact de l'intégration européenne sur l'activité partisane, Robert Ladrech identifie cinq objets d'analyse : le contenu programmatique, l'organisation, les modes de compétition partisane, les relations parti - gouvernement, les relations dépassant le système de partis national (Ladrech, 2002). Dans une perspective similaire, Elisabeth Bomberg étudie l'impact de l'intégration sur les dimensions idéologique, institutionnelle, ainsi que les activités transnationales des partis Verts. Ces approches privilégient une conception interactionniste de l'eupéanisation, comme « un processus complexe dans lequel les acteurs nationaux (dans ce cas, les partis politiques) s'adaptent, mais également tentent de façonner la trajectoire de l'intégration européenne en général, et les politiques et processus européens en particulier » (Bomberg 2002). La question de l'opérationnalisation des différentes variables proposées n'en est pas résolue pour autant. Alors qu'il nous paraît difficile d'isoler l'impact du processus de l'élargissement sur l'ensemble des modes de fonctionnement des partis politiques des pays candidats, le choix de centrer l'analyse sur l'évolution des activités transnationales de ces partis rend compte de la richesse des enjeux de mobilisation.

L'étude des mécanismes d'association des partis centre-européens aux fédérations européennes des partis bénéficie des travaux qui ont mis en évidence les liens entre un comportement normatif et stratégique sur l'arène internationale (Finnemore, Sikkink 1998: 888). Le contexte de l'élargissement se prête à un dépassement des analyses axées sur la coercition comme mécanisme principal de changement pour s'intéresser au poids de la persuasion et à l'usage stratégique des normes par les acteurs (Marcussen & al., 1999 : 617).

L'analyse des élites partisans dans le contexte de l'élargissement invite également à interroger les forums et les processus de socialisation des élites partisans auxquelles l'accès aux arènes européennes fournit des avantages informationnels (Johansson, 2002). Une telle analyse se construit à l'opposé des hypothèses mécanistes qui résument la complexité du processus de l'élargissement à une suite de pressions et d'adaptations, en ignorant les transferts croisés et les instrumentalisation mutuelles. La socialisation, processus d'internalisation de normes et règles par les acteurs qui s'effectue à travers l'interaction avec un contexte institutionnel plus large (Braud 2000, Checkel 1999, 2001) nécessite une analyse relationnelle. Dans le contexte de pré-adhésion, il s'agit d'analyser dans quelle mesure l'intensification des échanges avec le niveau communautaire a permis à des représentants des partis de renforcer leurs connaissances des structures communautaires et leurs réseaux de

relations au sein des fédérations européennes. La question se pose de savoir dans quelle mesure ces ressources ont pu être réinvesties dans le jeu partisan eu niveau national.

Le niveau européen offre en effet des opportunités de recours à des acteurs faiblement dotés de ressources au niveau national (Goetz, Hix, 2000, Keck, Sikkink, 1998). Ainsi, il semblerait qu'en Pologne, le soutien de la Fédération Européenne des Partis Verts aux milieux écologistes et féministes au moment du référendum d'adhésion en 2003, ait donné une impulsion au « groupe référendaire Les Verts » (*Grupa referendalna Zieloni*) pour fonder un Parti Vert quelques mois plus tard. De même, l'attente du soutien matériel et idéal de la part des Libéraux Européens, notamment dans le contexte de la campagne référendaire et des élections européennes, a été l'un des facteurs qui ont pesé en faveur de la décision de l'Union de la Liberté polonaise (UW) de demander son association à l'ELDR.² Si l'on se penche sur le côté communautaire, la mobilisation des Libéraux européens pour attirer l'UW dans la famille libérale dans les années précédant l'adhésion peut être expliquée aussi bien par des craintes de marginalisation du ELDR au sein du PE élargi que par le bénéfice en termes d'image anticipé de l'association des personnalités prestigieuses.³

Si l'on se penche sur le niveau communautaire en tant qu'arène qui représente une nouvelle structure d'opportunités politiques, la focalisation sur les acteurs agissant comme des intermédiaires aux contacts partisans, situés à l'intersection de plusieurs systèmes d'action comme les fondations politiques, permet de saisir les modalités du recours aux ressources informationnelles, relationnelles ou symboliques accessibles au niveau européen (Dakowska 2002). Il est possible d'examiner la façon dont le positionnement des fondations politiques, implantées à la fois dans les pays candidats et disposant des liens privilégiés au sein des fédérations partisans, leur permet de cumuler les ressources d'une relation pour les réinvestir dans un autre ensemble de relations, à l'instar des marginaux sécants (Crozier, Friedberg 1977). Grâce à leurs ressources immatérielles et matérielles, les fondations ont été sollicitées par les fédérations européennes des partis pour obtenir des renseignements sur les partis des pays candidats, surtout dans la période de pré-adhésion, lorsque les sources d'information étaient peu nombreuses. A l'inverse, l'appartenance à des réseaux transnationaux fournit aux

² Parmi d'autres facteurs, il convient d'évoquer des raisons idéologiques et la redéfinition du profil du parti suite à la scission de l'UW et le fait que la Plateforme Civique (PO) issue de cette scission a intégré le PPE.

³ Tel Bronisław Geremek, tête de liste de l'UW, qui a remporté un siège de député européen, avec quatre autres membres de l'Union de la Liberté, aux élections du 13 juin 2004.

acteurs intermédiaires des contacts partisans, des ressources en termes de visibilité et de légitimité.

L'adhésion des dix nouveaux pays membres incite à s'interroger sur les effets de la socialisation antérieure sur l'intégration de nouveaux députés aux travaux du Parlement européen. Si l'on admet que l'insertion anticipée dans les forums du Parlement leur a permis de saisir des ressources qu'ils ont pu réinvestir au niveau national, il faut s'interroger sur la relativisation de certaines d'entre elles dans le contexte de l'Union élargie, parallèlement à la centralisation probable de la prise de décision au sein des partis (Raunio, Hix 2000). La variable de l'intégration européenne, qui a joué un rôle croissant dans la période d'adhésion dans le positionnement partisan, pourrait de plus peser dans un contexte où les partis sont fortement polarisés autour de l'intégration. Vue sous cet angle, l'adhésion pourrait accentuer l'affrontement partisan autour de l'enjeu européen dans les pays où les discours et mouvements eurosceptiques se sont cristallisés ou renforcés dans les années précédant l'adhésion. C'est alors que des leaders partisans, marginalisés par les gouvernements engagés dans la réalisation de l'objectif de l'adhésion et désavoués par les partenaires communautaires, pourraient profiter du soutien de l'électorat déçu par les conséquences matérielles de l'adhésion et de l'arène du Parlement européen pour faire entendre leur voix.

Si l'on repose la question de l'impact de l'adhésion des nouveaux Etats membres à l'UE, à la lumière des réflexions qui ont été présentées ci-dessus, il apparaît que le moment de l'adhésion ne bouleverse pas fondamentalement les structures administratives et politiques qui ont déjà été mises en place par anticipation dans la période de pré-adhésion. En même temps, l'analyse de l'impact de l'adhésion gagne à tenir compte des mobilisations des acteurs individuels et collectifs des nouveaux Etats membres. Une perspective interactionnelle permet de mieux saisir les modalités de leur insertion dans le jeu multi-niveaux de l'Union européenne, à l'interface entre les structures nationales et communautaires. Si les héritages institutionnels des nouveaux pays membres demeurent un prisme supplémentaire d'interprétation des normes communautaires et un facteur de diversité, les acteurs et institutions de ces pays deviennent néanmoins un objet normalisé des études européennes.

Bibliographie

Ágh A. (1999), « Europeanization of Policy-Making in East Central Europe : the Hungarian Approach to EU Accession », *Journal of European Public Policy*, 6(5) : 839-854.

Ágh A. (2001), « The Euro-Capacity of Small East Central European Countries », *Central European Political Science Review*, 2 (5) : 152-175.

Aïssaoui H. (2003), « Partis politiques et développement territorial : le cas de la Région Silésie », in Antoine Roger (dir) *Des partis pour quoi faire ? La représentation politique en Europe centrale et orientale*, Bruxelles, Bruylant : 173-190.

Batt, J. (1997), « The International Dimension of Democratisation in Hungary, Slovakia and the Czech Republic », in Pridham G., Herring E., Sandfor G. (dir), *Building Democracy ? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe*, Londres, Leicester University Press : 154-169.

Bomberg E. (2002), « The Europeanisation of Green Parties : Exploring the EU's Impact », *West European Politics*, 255(3) : 29-50.

Callon M. (1986), « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieux », *L'année sociologique*, 36: 169-208.

Choro_nicki M., Cziomer E. (1999), *Unia Europejska, transformacja i integracja w Europie* (L'Union européenne, la transformation et l'intégration en Europe), Korona, Cracovie.

Cultures et Conflits (2000), « Sociologie de l'Europe. Mobilisations, élites et configurations institutionnelles », 38-39, éditorial.

Dakowska D. (2002), « Beyond Conditionality: EU Enlargement, European Party Federations and the Transnational Activity of German Political Foundations », in *Perspectives on European Politics and Society*, 3 (2) : 271-296.

Dakowska D. (2003), « Usages et mésusages du concept de gouvernance appliqué à l'élargissement de l'Union européenne », *Politique européenne*, 10 : 99-120.

De Waele J.-M. (2003), « Les relations entre les partis politiques des Pays d'Europe centrale et orientale et les fédérations européennes de partis », in : Roger A. (dir.), *Des partis pour quoi faire? La représentation politique en Europe centrale et orientale*, Bruylant, Bruxelles : 159-170.

D'Haussonville J. (2003), « Le processus d'élargissement est-il le mieux préparé dans l'histoire de l'Union ? », *Pouvoirs*, 106 : 5-39.

Devin, G. (1998) « L'internationale socialiste en Europe centre-orientale : définition et rôle des 'amis politiques' », in : Delwit P., De Waele J.-M., *La gauche face aux mutations en Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles : 189-200.

Dimaggio P., Powell W (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.

Dimitrova A. (2002), « Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement », *West European Politics*, 25(4) : 171-190.

Fierke K., Wiener A. (1999), « Constructing Institutional Interests : EU and NATO Enlargement », *Journal of European Public Policy*, 6 (3): 721-742.

Finnemore, M., Sikkink, K., (1998), « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization*, 52(4) : 887-917.

Friis L., Murphy A. (1999), « The European Union and Central and Eastern Europe : Governance and Boundaries », *Journal of Common Market Studies*, 37(2) : 211-232.

Georgakakis D. (dir) (2002), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisation de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg.

Goetz K. H., Hix S. (dir.) (2000), « Introduction: European Integration and National Policy Systems », *West European Politics*, dossier spécial « Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems », 23 (4) : 1-26.

Goetz K. H. (2001), « Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization? », *Journal of European Public Policy*, 8 (6) : 1032-1051.

Grabbe H., Hughes, K. (1997), *The Eastwards Enlargement of the EU*, Londres, Royal Institute for International Affairs.

Grabbe H. (2001), « How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity », *Journal of European Public Policy*, 8(6): 1013-1031.

Guilhot N., Schmitter P. C. (2000), « De la transition à la consolidation », *Revue française de science politique*, 50 (4-5) : 615-631.

Guiraudon V. (2000), « L'espace sociopolitique européen, un champ encore en friche ? », *Cultures et Conflits*, « Sociologie de l'Europe. Mobilisations, élites et configurations institutionnelles », 38-39 : 7-37.

Hausner J., Marody M. (dir.). (1997), *The Polish Transformation from the Perspective of European Integration*, collection *EU Monitoring I*, Varsovie, Fondation Friedrich Ebert.

Hausner J., Marody M. (dir.) (2000), *The Quality of Governance: Poland closer to the European Union ?*, collection *EU Monitoring IV*, Varsovie, Fondation Friedrich Ebert.

Héritier A. & al. (dir.) (2001), *Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking*, Oxford, Rowman&Littlefield.

Ingham H., Ingham, M. (2002), *European Union Expansion to the East. Prospects and Problems*, Cheltenham (R-U), Northampton, (E-U/MA), E. Elgar.

Inotai A. (2001), « Some Reflections on Possible Scenarios for EU Enlargement and Some Key Issues in Understanding the Negotiations on Accession to the EU », *Working Papers* n° 122, Budapest, Institut d'économie mondiale.

Jacquot S., Woll C. (dir) (2004), *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004.

Joana J., Smith A. (2002), *Les commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques*, Paris, Presses de Sciences Po.

Johansson, K. M. « Party Elites in Multilevel Europe. The Christian Democrats and the Single European Act », *Party Politics*, 8 (4) : 423-439.

Keck M., Sikkink K., (1998), *Activists Beyond Borders. Advocacy networks in International Politics*, Ithaka, Cornell University Press.

Kohler-Koch B., Eising R. (dir.) (2000), *The Transformation of Governance*, Londres, Routledge.

Ladrech, R. (2002), « Europeanization and political parties: Towards a Framework for Analysis », *Party Politics*, dossier spécial « The Europeanization of Party Politics », 8 (4) : 389-403.

Lequesne C. (1999), « Quand l'Union européenne reste une affaire d'Etats », *Critique internationale*, 2 : 67-72.

Linden R. K. (dir.) (2002), *Norms and Nannies. The Impact of International Organizations on the Central and Eastern European States*, Boston, Rowman & Littlefield.

Lippert B., Umbach G., Wessels W. (2001), « Europeanization of Central Executives: EU Membership Negotiations as a Shaping Power » *Journal of European Public Policy*, 8 (6): 980-1012.

Mair P., (2000), « The Limited Impact of Europe on National Party Systems », *West European Politics*, 23 : 27-51.

Mannin M. (1999), *Pushing Back the Boundaries. The European Union and Central Europe*, Manchester/New-York, Manchester University Press.

Marcussen, Martin & al. (1999), « Constructing Europe? The evolution of French, British and German Nation State Identities », *Journal of European Public Policy*, 6(4) : 615-633.

Maresceau M. (1997), *Enlarging the European Union*, Longman, Harlow.

Mayhew A. (1998), *Recreating Europe – the European Union's Policy Towards Central and Eastern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.

Michalski A., Wallace H. (1992), *The European Community : the Challenge of Enlargement*, Londres, Royal Institute of International Affairs.

Moravcsik A., Haggard S. (1993), « The Political Economy of Financial Assistance to Eastern Europe 1989-1991 », in : Keohane R.O., Nye J.S., Hoffmann S.(dir), *After the Cold War : International Institutions and State Strategies in Europe*, Cambridge, Harvard University Press : 264-285.

Moravcsik A., Vachudova M.A. (2003), « National Interests, State Power, and EU Enlargement », *East European Politics and Societies*, 17(1) : 42-57.

Neumayer L. (2003 a), « L'eupéanisation indirecte des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne : le cas des politiques publiques de concurrence en Pologne et en République tchèque », *Politique européenne*, 10 : 121-147.

Neumayer L. (2003 b), « L'impact de la future adhésion à l'Union européenne sur les structure politiques des pays d'Europe centrale : l'usage des thématiques européennes dans les compétitions politiques », in : Roger A. (dir.), *Des partis pour quoi faire? La représentation politique en Europe centrale et orientale*, Bruxelles, Bruylant : 123-142.

O'Donnel G., Schmitter P. C., Whitehead L (1986) *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, John Hopkins University Press, Volume II.

Pasquier R., Weisbein J. (2004), « L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire », *Politique européenne*, 12 : 5-21.

Piedrafita S., Torreblanca J.I. (2005), « The Three Logics of Enlargement : Interests, Identities and Reasons », *Politique européenne*, 15, à paraître.

Pinder J. (1991), *The European Community and Eastern Europe*, Londres, Royal Institute of International Affairs.

Pridham G., Herring E., Sanford G. (dir) (1997), *Building Democracy ? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe*, Londres, Leicester University Press.

Pridham G. (2000), *The Dynamics of Democratization : a Comparative Approach*, Londres, Continuum.

Radaelli C. M. (2001), « The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research », *Politique européenne*, 5 : 107-142.

Raunio, T., Hix, S. (2000), « Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government », *West European Politics*, 23 (4) : 142-167.

Risse T., Börzel T. (2000), « When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change », *EUI Working Paper RSC* : 56/2000, Florence, European University Institute.

Robert C. (2001), « La Commission européenne face à l'élargissement de l'Union à l'Est : la construction d'un leadership », *Politique européenne*, 3 : 38-60.

Roger A. (2001), « Perspectives d'intégration à L'Union européenne et formation des systèmes de partis dans les pays d'Europe centrale », *Politique européenne*, 3 : 86-113.

Rosenberg O., Surel Y. (2003), « Parlements et Union européenne », *Politique européenne*, 9 : 5-29.

Saurugger Sabine, (2001), « L'élargissement de l'Union européenne ou la construction d'un objet politique problématisé », *Politique européenne*, 3 : 5-12.

Saurugger S. (2003), *Européaniser les intérêts ? Les groupes d'intérêt économiques et l'élargissement de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan.

Sedelmeier U. (2001), « Accomodation Beyond Self-Interest: Identity, Policy Paradigms, and the Limits of a Rationalist Approach to EU Policy Towards Central Europe », *Politique européenne*, 3 :13-37.

Sedelmeier U. (2002), « Sectoral dynamics of EU enlargement: advocacy, access and alliances in a composite policy », *Journal of European Public Policy*, 9(4), 2002 : 627-649.

Schimmelfennig F (2001), « The Community Trap : Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union », *International Organization*, 55(1) : 47-80.

Schimmelfennig F., Engert S., Knobel H. (2002), « Costs, Commitments and Compliance. The Impact of EU Democratic Conditionality on European Non-Member States », *EUI Working Paper RSC*, 2002/29, Florence, European University Institute.

Schimmelfennig F., Sedelmeier U. (2002) (dir), « European Enlargement : Theoretical and Comparative Approaches », *Journal of European Public Policy*, 9 (4), numéro spécial.

Sjursen, Helen, (2002) « Why expand: the question of legitimacy and justification in the EU's enlargement policy », *Journal of Common Market Studies*, 40 (3) : 491-513.

Skotnicka-Ilasiewicz, E. (1993), « Poland in Europe : Suppliant, Creditor or Partner ? » , in *The Dilemmas of European Identity*, Varsovie, Fondation La Pologne en Europe : 22-25

Smith A. (1999), « L'«espace public européen» : une vue trop aérienne », *Critique internationale*, 2 : 169-180

Surel Y. (1998), « Idées, Intérêts, Institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, 87: 161-178.

_mejkal V., Had M., Polá_ková P. (1998), *_eská Republika a Evropská Unie 1996-1998* (La République tchèque et l'Union européenne 1996-1998), Conseil des relations internationales, Prague.

Torreblanca J. I., (1998), « Overlapping Games and Cross-Cutting Coalitions in the European Union », *West European Politics*, 21(2) : 134-153.

Weidenfeld W. (1996), *Mittel- und Osteuropa auf dem Weg zu der Europäische Union, Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit*, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung.

Zielonka J., Mair P. (dir) (2002), « The Enlarged European Union : Diversity and Adaptation », *West European Politics*, 25(2), numéro spécial.