

Laure NEUMAYER

« La construction de l'enjeu européen dans trois pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne : une analyse comparée de la Hongrie, la Pologne et la République tchèque ».

Thèse soutenue le 3 octobre 2002 à l'Institut d'Etudes politiques de Paris, avec la mention très honorable assortie des félicitations du jury à l'unanimité.

Directeur de thèse : M. Georges Mink (CNRS, IEP de Paris).

Composition du jury : M. Dominique Colas (Président du jury, IEP de Paris), M. Alan Mayhew (Rapporteur, Sussex European Institute), M. Daniel-Louis Seiler (Rapporteur, IEP de Bordeaux), M. Christian Lequesne (FNPS), M. Georges Mink (CNRS, IEP de Paris).

Résumé

L'objet de cette thèse de doctorat est le processus d'eupéanisation de trois pays post-communistes, c'est-à-dire l'incorporation progressive de leurs systèmes politiques dans le système communautaire, à partir d'interdépendances croissantes entre la préparation à l'adhésion et les réformes structurelles consécutives à la chute des régimes de type soviétique. Les interactions entre les déterminants endogènes et exogènes des transformations post-communistes de la Hongrie, de la Pologne et de la Tchécoslovaquie/République tchèque sont au centre d'une analyse qui couvre l'ensemble des années 1990.

Cette recherche adopte une perspective interactionniste des processus politiques pour interroger l'équivalence entre préparation à l'adhésion à l'Union européenne et réformes post-communistes. L'idée selon laquelle une référence à l'Europe communautaire fut l'unique force motrice de ces transformations politiques est confrontée à une analyse des pratiques et des représentations des acteurs institutionnels et partisans chargés de la préparation à l'adhésion dans ces trois pays. L'étude des processus de légitimation/dé légitimation de la future intégration permet de mettre au jour les tensions entre une logique d'adoption du mode de régulation communautaire et des dynamiques nationales de changement politique. On examine l'impact de la pré-adhésion sur les structures politiques nationales, et inversement, le poids des trajectoires nationales sur la préparation à l'intégration, à travers l'analyse de la construction de l'enjeu européen dans l'action publique et dans les espaces publics.

Notre hypothèse centrale est la suivante : si la perspective d'intégration européenne a constitué une référence majeure des acteurs politiques de ces trois pays au cours de la décennie écoulée, c'est parce qu'elle a été une ressource et une contrainte dans la transformation des systèmes politiques. La préparation à l'intégration s'accompagna de mobilisations d'acteurs qui utilisèrent la future adhésion pour construire la légitimité pouvant assurer leurs positionnements dans les systèmes politiques post-communistes. En matière d'action publique, la préparation à l'intégration permit de légitimer certaines réformes, mais constitua également une pression à l'adaptation. Sur le plan idéologique, la thématique européenne fut un atout dans la définition des identités partisans, mais le poids d'une référence positive à l'Europe dans la définition des règles du jeu politique démocratique limita les possibilités de critique de l'intégration de la part des acteurs partisans modérés.

C'est dans cette perspective de contrainte/ressource que sont analysés les effets de la pré-adhésion dans les trois dimensions du système politique de ces pays candidats : les cadres institutionnels, les politiques publiques et les compétitions partisans. L'eupéanisation indirecte de ces trois pays est étudiée en distinguant un espace d'interaction externe, comprenant les acteurs institutionnels nationaux et leurs partenaires communautaires, et un espace d'interaction interne comprenant les acteurs politiques et administratifs des trois pays considérés. La distinction des deux espaces, qui constitue une commodité analytique, n'implique aucune séparation hermétique entre ceux-ci. Elle vise à souligner le rôle structurant des gouvernements dans les relations avec l'UE, ainsi que la différence de nature entre l'eupéanisation intervenant dans les espaces d'interaction externes,

qui découlait d'une pression à l'adaptation exercée par l'UE, et celle se produisant dans des espaces d'interaction internes soumis à une moindre contrainte extérieure.

La première partie de la thèse examine la manière dont la future intégration à l'Union européenne est devenue un enjeu de politique publique perçu comme prioritaire. Les acteurs des pays candidats ont utilisé le modèle communautaire d'action étatique comme une source de légitimité pour les réformes internes. Il s'agissait de transformer la contrainte communautaire, c'est-à-dire l'obligation de reprise de l'acquis, en ressource pouvant être utilisée pour les transformations post-communistes. C'est ce que nous avons qualifié d'*endogénéisation de la contrainte communautaire*, afin de mettre l'accent sur les ré-interprétations des normes de l'UE conformément à des logiques endogènes.

On analyse tour à tour les trois volets de politiques d'intégration qui furent définies pour atteindre des objectifs liés à la future adhésion, mais aussi pour permettre aux différents acteurs de se positionner dans les systèmes politiques. Il s'agit en premier lieu de l'adaptation des cadres institutionnels de l'action publique, pour doter certaines organisations des compétences nécessaires à l'élaboration de politiques de préparation à l'adhésion. Après avoir exposé les logiques et les effets de ces réformes institutionnelles, le second point porte sur la reformulation des objectifs et des instruments de l'action publique dans le sens de la reprise de l'acquis. Celle-ci est étudiée à travers les politiques de pré-adhésion, et illustrée par une étude de cas de politique sectorielle, dans le domaine de la réglementation des aides d'Etat. Le troisième volet des politiques d'intégration concerne leur dimension externe. Les relations diplomatiques avec l'Union, l'eupéanisation des politiques étrangères et les négociations d'adhésion sont étudiées de manière croisée pour montrer les interdépendances croissantes entre les dimensions internes et externes des politiques de pré-adhésion.

La deuxième partie de la thèse, qui porte sur l'eupéanisation des espaces publics et des systèmes de partis, analyse les effets de l'emboîtement des structures politiques nationales dans la structure communautaire, sur la représentation politique. On se penche sur la politisation de l'intégration par des acteurs qui en firent un objet de controverses publiques, exploité dans la compétition partisane, grâce à des ré-interprétations concurrentes de la construction européenne. La dimension idéologique et symbolique de la pré-adhésion, que nous avons dénommée *domestication du sens de l'intégration européenne*, est examinée en trois temps, pour saisir la manière dont la perspective d'intégration européenne influença la redéfinition des règles et des pratiques de la compétition politique.

L'usage des sondages d'opinion par les acteurs partisans et administratifs, pour légitimer ou délégitimer la future intégration et se positionner dans les espaces publics, est le premier point de cette analyse. On montre que les sondages, malgré leurs ambiguïtés scientifiques et politiques, ont été grandement utilisés, en tant que symboles de la volonté populaire, dans la construction de l'enjeu européen. L'impact des débats européens sur le fonctionnement des systèmes de partis est ensuite étudié en s'interrogeant sur les gains politiques permis par la thématique européenne dans les compétitions partisans. Le rejet de l'intégration européenne est pour finir examiné à travers la mise en évidence des logiques sociales et idéologiques de l'euro-scepticisme.

Malgré la progression de ces trois pays sur la voie de l'adhésion, une tension entre convergence avec l'Union européenne et voies nationales de transformation caractérisa leurs systèmes politiques tout au long de la période étudiée. Contrairement à ce qu'implique une utilisation normative de la notion d'eupéanisation, la préparation à l'adhésion ne fut pas l'unique objectif des réformes menées dans les pays post-communistes. L'analyse des politiques de pré-adhésion met au jour les profonds changements des normes et des objectifs de l'action publique, mais souligne aussi l'hybridation permanente entre acquis communautaire et modèles nationaux de politique publique. De même dans les espaces publics, les débats européens fournirent aux acteurs partisans des ressources leur permettant de se distinguer de leurs concurrents. L'approbation du rapprochement avec l'UE fut toutefois considérée comme une condition de participation au jeu politique démocratique, ce qui limita l'ampleur potentielle de la critique de la future adhésion. Ainsi s'explique, par la tension croissante entre collusion et instrumentalisation des questions européennes, la diffusion des positionnements euro-sceptiques dans les systèmes partisans dans la seconde moitié des années 1990.

Cette recherche nous amène à nuancer l'approche de la *path-dependence*, couramment utilisée dans les études du changement politique dans l'Europe post-communiste, en soulignant l'importance des ressources politiques et juridiques tirées de l'institutionnalisation des relations avec l'Union européenne, et utilisées par les acteurs dans leurs interactions au niveau interne. Il n'y a donc pas de voie nationale de transformation post-communiste totalement déterminée par les héritages. Mais l'analyse comparée permet aussi de montrer les limites de la convergence des systèmes politiques de ces trois pays candidats, en soulignant les effets de trajectoire et le poids des configurations institutionnelles et partisans, qui ont influencé un processus commun de rapprochement avec l'Union européenne.

On démontre ainsi que l'eupéanisation des pays d'Europe centrale consista en un emboîtement, dans une structure politique supranationale, de structures nationales qui gardèrent leurs spécificités premières tout en intégrant progressivement des éléments tirés du système politique communautaire. Cette conclusion témoigne des similitudes entre les systèmes politiques des Etats membres actuels de l'UE et ceux des pays post-communistes. L'ensemble du continent européen connaît en effet une recomposition de l'action publique qui rend moins pertinente la dichotomie persistante entre d'une part l'étude du « post-communisme », et d'autre part une analyse socio-politique de l'intégration européenne par le prisme de l'action publique.