

EUROPÉANISATION

Claudio M. Radaelli

in Laurie Boussaguet *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*

Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) | « Références »

2014 | pages 247 à 257

ISBN 9782724615500

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724615500-page-247.htm>

Pour citer cet article :

Claudio M. Radaelli, « Européanisation », *in* Laurie Boussaguet *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », 2014 (4^e éd.), p. 247-257.

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

© Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). 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.

➤ EUROPÉANISATION

LE PÉRIMÈTRE DU CONCEPT

L'eupéanisation est un champ émergent au sein des études européennes, qui s'intéresse à l'impact de l'Union européenne (UE) sur les politiques (*policies*), la politique (*politics*) et le politique (*polity*) au niveau national et de la gouvernance régionale et urbaine [pour une revue générale des débats au sein de ce champ, voir Caporaso *et al.*, 2001 ; Palier, Surel *et al.*, 2007 ; Héritier *et al.*, 2001 ; Featherstone et Radaelli, 2003 ; Graziano et Vink, 2007 ; Sedelmeier, 2006]. Ce terme fait référence aux processus de construction (a), de diffusion (b) et d'institutionnalisation (c) de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes de politiques publiques, de styles, de « façons de faire », de croyances partagées et de normes, qui sont dans un premier temps définis et consolidés au niveau européen, puis incorporés dans la logique des

discours, des identités, des structures politiques et des politiques publiques au niveau national/infranational.

L'eupéanisation laisse le débat sur la diversité et la convergence ouvert. Elle présuppose qu'un certain degré d'intégration européenne a déjà été atteint, sans supposer qu'une politique européenne doit exister pour que les effets de l'eupéanisation se produisent. Par exemple, les décideurs peuvent ne pas être capables de finaliser une importante directive sur l'emploi, mais le processus d'interaction à Bruxelles peut tout de même aboutir à des changements significatifs d'instruments de politiques publiques au niveau national. Dans ce cas, on peut parler d'une certaine forme d'eupéanisation de la politique d'emploi, même en l'absence d'une législation européenne.

L'UNION EUROPÉENNE COMME CONTEXTE POUR L'ANALYSE DE L'EUROPÉANISATION

L'eupéanisation implique à la fois l'impact « vertical » des politiques et de la politique européenne sur les États membres, et des processus plus « horizontaux » de diffusion, d'imitation et d'émulation entre États membres, l'UE jouant alors le rôle de contexte, de plate-forme de diffusion ou d'agent de socialisation. On peut aussi penser à l'eupéanisation au-delà des frontières des États membres, l'UE opérant comme modèle politique et de politiques publiques en Europe de l'Est, en Amérique latine, etc. Bien que l'eupéanisation ne soit pas limitée à la présence de l'UE, le terme est employé, en science politique et en sociologie politique, avec une référence spécifique à l'impact de l'UE ; il est donc équivalent au terme d'« UE-isation ». Trois raisons permettent d'expliquer cet accent mis sur l'UE :

1) Bien que l'« Europe », de par sa dimension politique et culturelle, ait influencé le développement des structures politiques et sociales

des États ouest-européens depuis des siècles, l'importance historique de l'intégration européenne dans l'évolution des États-nations attire évidemment l'attention de la plupart des universitaires.

2) La notion d'européanisation représente une rupture avec la tradition des études européennes. Longtemps, la question centrale des études européennes a été la suivante : pourquoi les États européens décident-ils de mettre en commun leur souveraineté et quelle est la nature de l'intégration européenne ? – une question classique à propos de l'ontologie de l'UE. L'européanisation, quant à elle, soulève la question, post-ontologique suivante : Quel est l'impact de l'intégration européenne sur les États membres ?

3) Une troisième raison concerne l'impact des politiques européennes sur les capacités d'action publique des gouvernements. Les questions typiques dans ce domaine sont, par exemple : Les politiques européennes ont-elles représenté des contraintes pour les États membres en matière d'État providence et de politique fiscale ? La politique européenne accroît-elle le pouvoir des élites technocratiques ? Dans quelle mesure la régulation croissante de l'UE change-t-elle la nature de l'État en Europe ? La question n'est pas tant de savoir si l'UE a changé les États membres, mais plutôt comment, où, et par quels mécanismes et en combinaison avec quels autres facteurs de changement. Les propositions conditionnelles permises par une perspective en termes d'européanisation sont ainsi plus précises et plus utiles que les prédictions issues des théories classiques de l'intégration. L'agenda de recherche inclut aussi les limites de l'européanisation, qu'elles concernent la persistance de façons différentes d'organiser l'économie en Europe, ou la dynamique de diffusion internationale de modèles et de recettes de politiques publiques au-delà de l'UE, ou encore la globalisation. Par conséquent, l'européanisation fournit aux analystes des politiques publiques une série d'énigmes intellectuelles sur l'impact des

politiques de l'UE sur la politique et le politique européens. Pour comprendre comment l'eupéanisation peut aller au-delà des seuls effets d'« une politique sur une politique », et générer des dynamiques plus subtiles d'« une politique influençant la politique et le politique », il faut l'envisager comme un processus interactif et non comme un simple processus de réaction unidirectionnelle envers l'« Europe ». En outre, l'idée d'impact n'est pas limitée à une vision linéaire et *top-down* de l'influence de l'UE sur les systèmes nationaux. Les acteurs nationaux peuvent utiliser l'Europe de plusieurs façons discrétionnaires : ils peuvent créer de l'impact à travers des cadres de références, des discours et des récits [Schmidt et Radaelli, 2004] – par exemple en construisant des récits sur la façon dont l'Union économique et monétaire (UEM) modifie les opportunités et les contraintes pour les gouvernements européens, ou en dramatisant par le discours le choix de rejoindre ou non l'UEM ; ils peuvent aussi utiliser l'Europe comme ressource même en l'absence d'impacts [Jacquot et Woll, 2004 et 2008]. Pour ces raisons, la recherche actuelle s'intéresse davantage aux « usages de l'Europe », qu'ils soient stratégiques ou émergent de conséquences inattendues dans des processus de *path dependence*, qu'à la notion d'impact [Jacquot et Woll, 2004 et 2008 ; Ravinet, 2007]. En effet, les modèles d'adaptation complexes et les logiques d'interaction sont au cœur des nouvelles études sur l'eupéanisation.

QUELS RESEARCH DESIGNS POUR L'EUROPÉANISATION ?

Si l'on s'intéresse aux modèles (*designs*) de recherche, quelques grands projets fournissent un certain nombre de suggestions utiles [Exadaktylos et Radaelli, 2009], parmi lesquelles on distingue deux approches principales. La première est fondée sur une analyse *top-down*. L'idée centrale est que, pour créer du changement, les

politiques de l'UE doivent créer une certaine pression sur les systèmes nationaux. La présence d'un décalage (*bad fit*) entre l'UE et les politiques nationales est une condition préalable pour que se produise l'eupéanisation.

Prenons le cas des normes européennes en matière d'environnement. Si un État membre possède déjà des normes comparables, il n'y a aucun problème en termes d'adaptation. Mais si un autre État membre n'a aucune norme en la matière ou des normes très en dessous des limites européennes, il subira une pression pour s'adapter. Parfois, la pression ne s'exerce pas sous forme de normes ou d'indicateurs, mais sous forme de modèles de politiques publiques. Les directives européennes en matière de télécommunications exigent par exemple que l'approvisionnement et la régulation soient assurés par des organisations indépendantes juridiquement. Un certain nombre d'États membres ont dû s'adapter à ce modèle, car des organisations publiques se chargeaient de ces deux missions. La logique de l'enchaînement des pressions adaptatives est la suivante [Borzel et Risse dans Featherstone et Radaelli, 2003] : « pression » de l'UE sur les États membres (intervention de variables), réactions et changement au niveau national.

Les variables qui interviennent incluent à la fois la logique de l'appropriation et celle du choix rationnel, avec l'idée que ces deux logiques ne doivent pas être vues comme exclusives l'une de l'autre. En termes de logique d'appropriation, l'eupéanisation travaille à force de normes, de croyances partagées et d'idées de politiques publiques. Les facteurs de facilitation du changement sont alors les institutions informelles et les entrepreneurs normatifs. On peut penser par exemple aux acteurs nationaux modifiant leurs visions de la question migratoire, après leur socialisation dans les réseaux européens de décideurs.

En termes de choix rationnel, l'européanisation est un processus fournissant de nouvelles opportunités et contraintes. Le changement est facilité par le soutien d'institutions formelles et le nombre réduit de possibilités de veto (*veto points*). L'exemple de l'UEM montre que les critères de politique monétaire et fiscale imposés pour la participation à la zone euro ont fourni des opportunités aux technocrates souhaitant réformer les finances publiques dans leurs pays. En Italie, des coalitions de réformateurs ont ainsi utilisé l'UEM pour dépasser les résistances aux réformes structurelles. Les structures institutionnelles (changements dans la loi électorale) et les *veto players* (petits partis disposant d'un grand pouvoir de chantage ou d'un grand potentiel pour faire des coalitions) expliquent les principaux détours pris par l'Italie sur le chemin de la monnaie unique. Les deux logiques peuvent opérer ensemble : en fait, l'UEM peut aussi être considérée comme un processus de socialisation et de diffusion des idées à propos d'une « bonne politique fiscale » et de l'« indépendance des institutions monétaires ».

L'approche alternative est une analyse *bottom-up*. Il s'agit de regarder les acteurs, les problèmes, les ressources, le style et les discours au niveau national. Le point de départ de cette approche est le système d'interactions au niveau national. En utilisant des séquences causales temporelles, ce type de recherche examine si, quand et comment l'UE produit du changement dans chacun des principaux éléments du système d'interactions. L'un des avantages de ce modèle de recherche est qu'il ne préjuge en rien de l'importance des politiques européennes dans les processus de changement des politiques nationales. Par exemple, on peut étudier l'UEM en retraçant les politiques macro-économiques de ces vingt dernières années dans un pays donné et répondre aux questions de savoir si, quand et comment l'UEM a été la cause d'un changement dans le système d'interactions national (par exemple, par les technocrates

autorisés ou par une reformulation du problème de l'ajustement structurel). Ce modèle ne partirait pas du traité de Maastricht pour ensuite montrer ses effets ; il partirait au contraire de la compréhension du système d'interactions au sein d'un État membre pour en regarder l'évolution, en contrôlant l'influence de l'UEM sur le système.

MÉCANISMES

Pour analyser et mesurer le pouvoir de l'européanisation, il faut réfléchir en termes de mécanismes [Knill et Lehmkuhl, 2002]. Ces derniers diffèrent en fonction du mode de gouvernance. On peut distinguer les modes de gouvernance suivants : la négociation, la hiérarchie et la coordination facilitée.

Dans le cas de la négociation, le mécanisme principal consiste en des réactions anticipées. Les décideurs politiques nationaux peuvent ajuster leurs politiques dans leurs pays pour profiter de la possible adoption de politiques qui sont déjà au stade de la négociation. Ils peuvent aussi être influencés par les idées européennes de *benchmarking* et de « bonne pratique », même si les décisions politiques européennes dans un domaine spécifique ne se concrétisent pas. L'européanisation peut donc paradoxalement précéder l'adoption de politiques publiques et se produire sans l'existence de politiques publiques européennes.

Quand il y a un accord sur une politique au niveau de l'UE, celle-ci, en tant que système de gouvernance, passe de la négociation à la hiérarchie (avec le risque que la négociation soit transférée au niveau des processus de mise en œuvre). L'UE gouverne de façon hiérarchique de deux manières différentes, habituellement appelées intégration positive et intégration négative. La dernière fait référence aux politiques allant dans le sens du marché (*market-creating*

policies), l'intégration positive corrigeant au contraire les résultats du marché. Il s'agit d'une distinction classique dans l'analyse des politiques européennes. La différence clé entre les deux types d'intégration concerne la présence ou non de modèles européens. Dans le cas de l'intégration positive en effet, l'UE produit le plus souvent son propre modèle sur la manière de mener les politiques publiques. Comme il y a modèle, il y a également forme de pression pour s'y adapter. En somme, il s'agit d'un mécanisme vertical, fondé sur une explication du type *goodness of fit*.

Quand l'UE procède par intégration négative, il n'y a pas de modèle majeur ou de « patron » européen. Tout ce que l'UE impose de façon hiérarchique concerne le niveau d'application (*the level-playing-field*) ; l'absence de discrimination entre résidents et non-résidents en est un exemple typique. L'intégration négative est imposée de façon hiérarchique aux États membres, mais le résultat final dépend de la propension et de la capacité de ces gouvernements à s'engager dans la compétition réglementaire. En tant que tel, le mécanisme est davantage horizontal que vertical. Il ne s'agit pas seulement d'une affaire d'adaptation ou d'inadaptation (*fit or misfit*), mais d'une affaire de compétition réglementaire internationale et spécifiquement de volonté et de capacité à changer les politiques nationales afin d'attirer le capital et les travailleurs hautement qualifiés. Le dernier mode de gouvernance relève de la coordination facilitée. Quand l'UE utilise ce type de gouvernance, elle opère en tant que forum et plate-forme pour des transferts de politiques publiques. Ce type de gouvernance n'est pas nouveau, comme le montre la littérature sur la *soft law*, mais il a été redécouvert et amélioré en lien avec ce que l'on appelle la Méthode ouverte de coordination (MOC). Sous ce mode, l'UE organise la coopération parmi les États membres, mais ne produit pas de législation européenne ; elle fournit seulement des opportunités d'apprentissage.

LES RÉSULTATS

Que nous disent alors les faits ?

- 1) Les preuves d'une européanisation des politiques publiques sont plus solides que celles concernant la compétition partisane et les structures étatiques. En conséquence, les différents domaines de politiques publiques montrent divers degrés d'européanisation. Il y a par exemple plus d'européanisation dans la politique de la concurrence que dans la politique culturelle.
- 2) L'européanisation n'engendre pas nécessairement de la convergence. Les institutions nationales « réfractent » en effet l'européanisation de façons différentes. Même dans les cas de convergence, le modèle est plus celui d'une convergence par groupes que celui d'une convergence uniforme à travers l'Europe.
- 3) L'européanisation comme facteur de changement des politiques doit être examinée dans un contexte où d'autres pressions au changement sont possibles, telles que la mondialisation, la diffusion internationale de politiques ou la compétition politique au niveau national.

CONCLUSION : DE QUELLE FAÇON L'EUROPÉANISATION ENRICHIT-ELLE LES ÉTUDES DES POLITIQUES DE L'UE ?

L'européanisation contribue à notre compréhension de la nature changeante de la gouvernance, en endogénéisant la gouvernance internationale dans les modèles de la politique et des politiques nationales. Il ne s'agit pas d'une nouvelle théorie, mais d'une approche avec ses propres questionnements, qui permet aux chercheurs en science politique d'orchestrer les concepts et les modèles existants. En effet, la grande qualité de l'européanisation consiste à ramener la politique comparée et l'analyse des politiques publiques

au cœur des études européennes – un champ de recherche qui a longtemps souffert de théorisations *ad hoc*. En tant que telle, l'euro-péanisation peut contribuer à la normalisation des études européennes [Hassenteufel et Surel, 2000 ; Palier, Surel *et al.*, 2007].

Claudio M. RADAELLI

Renvois :

Apprentissage, Comparaison, Convergence, Gouvernance, *Path dependence* (dépendance au chemin emprunté), Politiques européennes, Récits (*policy narrative*), Régulation, Transfert de politiques publiques.

Bibliographie :

CAPORASO (James A.), GREEN COWLES (Maria) et RISSE (Thomas) (eds), *Transforming Europe : Europeanisation and Domestic Change*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 2001.

EPPIE, « Analyser l'euro-péanisation des politiques publiques », dans Bruno PALIER, Yves SUREL *et al.*, *L'Europe en action. L'euro-péanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2007, p. 13-85.

EXADAKTYLOS (Theofanis) et RADAELLI (Claudio M.), « Research Design in European Studies : The Case of Europeanization », *Journal of Common Market Studies*, 47 (3), juin 2009, p. 507-530.

FEATHERSTONE (Kevin) et RADAELLI (Claudio M.) (eds), *The Politics of Europeanisation*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

GRAZIANO (Paolo) et VINK (Maarten P.) (eds), *Europeanization : New Research Agendas*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2007.

HÉRITIER (Adrienne), KERWER (Dieter), KNILL (Christoph), LEHMKUHL (Dirk), TEUTSCH (Michael) et DOUILLET (Anne-Cécile), *Differential Europe. The European Union Impact on National Policy-Making*, Lanham (Md.), Rowman and Littlefield, 2001.

JACQUOT (Sophie) et WOLL (Cornelia), « Action publique européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe », *Politique européenne*, 25, 2008, p. 161-192.

SEDELMEIER (Ulrich), « Europeanisation in New Member and Candidate States », *Living Reviews in European Governance*, 1 (3), 2006.