

INSTITUTIONS ET INTÉGRATION EUROPÉENNE.
UNE MÉTHODE DE RECHERCHE
POUR UN OBJET PROBLÉMATISÉ

PAR

Andy SMITH

CERVL - IEP de Bordeaux

Personne ne s'étonnera que depuis une dizaine d'années apparaissent de plus en plus de publications prétendant analyser l'intégration communautaire. Force est toutefois de constater la domination de ce domaine par des ouvrages sans problématique scientifique et qui se contentent de décrire les institutions européennes en termes de comment elles "devraient" fonctionner plutôt que de les analyser concrètement en action. Or, l'explication de cette carence de travaux stimulants n'est pas à trouver dans la "nouveau" du champ, mais dans la difficulté que rencontre le chercheur à préciser des questions de recherche libérées des orthodoxies de catégories classiques tel que l'Etat ou la nation. Ce refus implicite à *interpréter Europe*¹ en mobilisant les concepts plus analytiques a eu des conséquences lourdes tant sur le plan de l'enseignement que sur celui de la recherche. Faute d'objet de recherche et de problématiques pertinents, les méthodes d'enquête employées ont souvent donné lieu à des résultats banals et à des analyses superficielles et peu percutantes. Comme l'a fort bien montré Graham Allison dans un tout autre domaine, "*les modèles conceptuels sont beaucoup plus que de simples visions ou des approches. Chaque cadre conceptuel consiste en un regroupement de présomptions et de catégories qui exercent une influence sur ce que l'analyste*

1. Lequesne (C.), Smith (A.) (dirs), *Interpréter Europe*, N° spécial de la revue *Cultures et conflits*, automne 1997.

trouve curieux, comment il formule ses questions, où il cherche ses données, et ce qu'il offre en réponse"². Bref, c'est le point de vue sur l'objet qui guide la problématique et le choix des techniques d'investigation.

Heureusement le tableau n'est pas complètement noir, ni sur le plan de la théorie, ni sur celui de la méthode. En ressuscitant le concept d'*institution*, une poignée de chercheurs américains et anglais ont récemment balisé une entrée en matière qui cible le rapport entre l'action publique communautaire et les contours du système politique européen. Par cette voie "néo-institutionnaliste", ils ont pu donner le coup de grâce à l'analyse de l'intégration européenne comme simple "construction" des gouvernements des Etats membres. En dépit de leurs connaissances approfondies de l'histoire des institutions européennes, toutefois, ces "néo-institutionnalistes" interrogent rarement le sens sociologique et anthropologique de leur outil de base : l'institution. Pour cette raison, la question, pourtant cruciale, de la légitimité des institutions européennes est rarement abordée (I). En intégrant les apports d'autres approches plus "françaises" de l'institution et à partir de nos propres travaux empiriques (II), ce texte développe un objet de recherche permettant de cibler par voie d'enquête trois enjeux fondamentaux de l'intégration européenne :

- le rapport entre trajectoires institutionnelles et la forme particulière de l'action publique communautaire ;
- les confrontations de représentations sociales ;
- les cohérences et les contradictions de l'Union européenne comme ordre politique partiel.

Une fois ce questionnement explicitement posé, nous verrons inmanquablement que notre objet appelle des innovations sur le plan méthodologique (III). Plus exactement, afin de mener à bien une telle interrogation, il convient au chercheur de réagencer plusieurs techniques d'enquête bien rodées dans d'autres champs d'analyse. En effet, la proposition globale de ce texte peut se résumer ainsi : *effectuer des recherches sur l'intégration européenne oblige à se poser des questions fondamentales sur le rapport entre objet de recherche, problématique et méthodes d'enquête.*

I - LE "NEO-INSTITUTIONNALISME" ET L'ÉTUDE DE L'EUROPE : UN APPORT CONSIDÉRABLE MAIS PARTIEL

"Inaugurée" aux Etats-Unis à la fin des années 1980, une approche générale des sciences sociales connue sous le nom de "*new institutionalism*" est progressivement devenue une perspective de recherche puissante³. Au cœur de

2. Allison (G.), *Essence of decision. Explaining the Cuban missile crisis*, Boston, Little Brown, 1971, p. 245.

3. March (J.) et Olsen (J.), *Rediscovering Institutions : the organisational basis of politics*, New York, The Free Press, 1989 ; Steinmo (S.), Thelen (K.), Longstreth (K.) (dirs),

cette posture de recherche se trouve l'idée que "l'organisation de la vie politique est importante", les "agences bureaucratiques, les comités législatifs et les cours de justice sont des arènes pour des forces sociales en confrontation, mais ils sont aussi des collections de procédures standards et de structures qui définissent et défendent des valeurs, des normes, des intérêts, des identités et des croyances"⁴.

Ainsi conçue, la notion d'institution comporte *in fine* une série de questions de recherche qui ont été investies sous forme d'enquêtes empiriques de manière différenciée⁵. Informé par cette mise en perspective, nous nous intéressons dans un premier temps à la manière dont, depuis quatre ou cinq ans, un nombre croissant de spécialistes de l'intégration européenne se sont appropriés des approches néo-institutionnalistes afin de construire leur objet et de problématiser leurs enquêtes. Nous verrons ensuite, toutefois, que si l'intérêt pour "l'épaisseur" historique des institutions communautaires constitue un apport certain, il s'accompagne rarement de questions et de méthodes de recherche réellement sociologiques.

A) Une approche qui dépasse celle de l'intergouvernementalisme

Dans le domaine des études de l'intégration européenne, le "drapeau" du néo-institutionnalisme a été porté, individuellement et parfois collectivement, par quatre chercheurs américains et un anglais : Paul Pierson, Alex Stone Sweet, Wayne Sandholtz, Mark Pollack et Simon Bulmer. En mettant en lumière une masse d'informations sur les institutions impliquées jusque là laissées dans l'ombre, cette approche offre trois séries d'apports théoriques.

1) Comment un problème public devient "européen"

Un des traits marquants d'un auteur intergouvernementaliste est la manière dont il aborde le processus de mise sur agenda à l'échelle européenne. La variante "simple" de cette approche considère que l'agenda européen découle directement des décisions prises par le Conseil des Ministres. Selon de telles analyses, l'Europe "se construit" par la voie de rapports de forces entre les gouvernements de la France, de l'Allemagne, de la Grande Bretagne, etc⁶. Une variante plus développée de cette approche, le "*liberal intergovernmentalism*", postule que les choix des gouvernements nationaux s'établissent en amont des réunions du Conseil sur la base des rapports de

(suite note 3) *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

4. March et Olsen, *op. cit.*, 1989, p. 1 et p. 17.

5. P. Hall et R. Taylor vont jusqu'à identifier trois écoles du néo-institutionnalisme - historique, choix rationnel et sociologique. "La science politique et les trois néo-institutionnalismes", *Revue française de science politique*, 47 (3-4), 1997.

6. Hoffman (S.), "L'avenir de l'Europe Unie", *Esprit*, décembre 1993.

force au sein de chaque système politique⁷. Si cette approche de l'intégration communautaire a sans doute permis d'éclairer l'action des gouvernements de chaque pays membre, ses faiblesses analytiques sont aujourd'hui bien connues⁸. Les analyses néo-institutionnalistes ont eu le grand mérite de l'attaquer de front en montrant que l'émergence d'un problème européen s'explique plus souvent par une période de gestation longue et souvent hasardeuse. Selon eux, étudier ces processus d'institutionnalisation implique par conséquent de cibler les enquêtes sur :

- l'émergence progressive de coopérations et de conflits sociaux qui construisent des préférences en faveur d'une régulation transnationale des problèmes publics ;

- l'importance du droit communautaire et de la production d'institutions formelles comme processus qui rendent difficile toute renationalisation d'un problème ;

- le rôle joué par les institutions communautaires, notamment la Commission et la Cour de Justice européenne, comme vecteurs d'invention et de consolidation d'arènes de décision européennes.

En résumé, cette approche souligne que l'institutionnalisation d'un "problème européen" s'effectue selon une temporalité longue et implique toute une série d'acteurs peu traités par l'analyse intergouvernementaliste. Par exemple, dans un travail de plusieurs années portant sur l'émergence de politiques sociales communautaires et de leur codification dans le droit communautaire, Paul Pierson développe une approche de "l'institutionnalisme historique" montrant que les phénomènes de "l'engrenage" (*spillover*) sont au cœur des évolutions observées dans ce domaine⁹. A la différence des auteurs "néo-fonctionnalistes"¹⁰, l'engrenage ne s'explique pas par de simples tendances économiques mais par un double processus. D'une part, Pierson souligne que les "intérêts" économiques n'existent pas en soi, il faut qu'ils soient représentés par les acteurs possédant des ressources politiques. D'autre part, tel qu'il est formulé par Pierson, l'engrenage implique des processus de trans-

7. Moravcsik (A.), "Negotiating the Single European Act", in Keohane (R.) et Hoffman (S.), *The new European Community, decision making and international change*, Boulder, Westview, 1991.

8. Webb (C.), "Theoretical perspectives and problems", in Wallace (H.), Wallace (W.), Webb (C.) dirs., *Policy-making in the European Community*, London, J. Wiley, 1983 ; Lequesne (C.), Smith (A.), "Où en est le débat théorique sur l'intégration communautaire ?", *Cultures et conflits*, automne 1997.

9. Pierson (P.), "The path to European integration. A historical institutionalist analysis", *Comparative political studies*, 29 (2), April 1996. Voir également un ouvrage récemment traduit en français : Leibfried (S.), Pierson (P.) dirs., *Les politiques sociales européennes. Entre intégration et fragmentation*, Paris, l'Harmattan, 1998.

10. Haas (E.), *The uniting of Europe : Political, social and economic forces*, Stanford, Stanford University Press, 1958.

formation des règles du jeu et de contraintes qui façonnent les comportements des acteurs en créant ce que North appelle des "sentiers de dépendance" (*path dependency*¹¹). Cette double thèse est développée par Pierson pour comparer l'émergence progressive mais durable d'une régulation européenne de la "sécurité" au travail (*health and safety at work*) avec l'invention rapide mais fragile du protocole social, accord annexé au traité "de Maastricht"¹².

En somme, l'approche de Pierson de l'intégration européenne est institutionnelle dans la mesure où elle souligne la manière dont les règles communautaires apparaissent et se consolident. Dans cette perspective, cet auteur met en avant notamment le rôle joué par des acteurs non-étatiques, tels que les Directions générales de la Commission et les groupes d'intérêt, dans les processus de négociation et de construction de leurs "préférences". Pierson évite ainsi les écueils de l'intergouvernementalisme¹³, mais aussi ceux d'une approche évolutionniste ou développementaliste de l'intégration européenne.

2) Les effets du droit communautaire sur l'encadrement des politiques européennes

En se concentrant sur les "grandes décisions" du Conseil européen et du Conseil des Ministres, l'approche intergouvernementaliste tend également à ignorer l'impact des normes communautaires sur la définition concrète de l'action publique dans chacun des Etats membres. Sur ce point, l'approche néo-institutionnaliste offre non seulement des informations intéressantes en termes des *processus* d'adaptation et d'apprentissage, mais révèle aussi la nature concrète des relations inter-institutionnelles à l'échelle européenne.

La recherche de Simon Bulmer sur les évolutions de la doctrine communautaire en matière de fusions (*merger control*) offre ici une illustration éclairante¹⁴. En commençant par la Communauté du charbon et de l'acier, établie en 1951 suite au traité de Paris, et en poursuivant son analyse jusqu'au traité de Maastricht, Bulmer montre comment les règles générales adoptées par les chefs de gouvernement façonnent les "capacités institutionnelles" des acteurs du système d'action publique (*policy sub-system*) formé autour de la régula-

11. North (D.), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

12. Pierson, *op. cit.*, pp. 153-156.

13. Comme l'écrit un allié de Pierson, W. Sandholtz, "*constater que beaucoup (ou la plupart) de décisions communautaires ressemblent aux marchandages inter-étatiques (ou sont des marchandages dans un sens formel), nous éclaire nullement sur comment le contexte institutionnel façonnent des préférences des acteurs et le caractère de la décision communautaire. (...) Au fond, l'intergouvernementalisme n'est pas une théorie de l'intégration communautaire, c'est plutôt une analyse de seulement une dimension de l'Union européenne : les marchandages entre Etats (state-to-state bargaining)*". "Membership matters : limits of the functional approach to European institutions", *The Journal of Common Market Studies*, 34 (3), 1996, pp. 404-405.

14. Bulmer (S.), "Institutions and policy change in the European Communities : the case of merger control", *Public Administration*, vol. 72, Autumn, 1994.

tion des fusions. Cet historique permet notamment de comparer les effets sur le pouvoir de la Commission de traités dont les objectifs étaient précis (le cas du traité de Paris) avec les accords inter-étatiques qui ont plus pris la forme d'un "cadre constitutionnel" cherchant à limiter le domaine d'intervention des institutions communautaires (le cas du traité de Maastricht).

Moins focalisé sur la genèse des politiques communautaires que les travaux de Pierson, cet aspect de l'analyse néo-institutionnaliste cible plus le droit communautaire comme encadrement actif des compétences de chaque acteur institutionnel étudié. Contrairement au formalisme du "old" institutionnalisme, pourtant, des chercheurs comme Bulmer soulignent que ce droit prend ses effets non seulement comme contrainte ou sanction, mais parce qu'il délimite le comportement "approprié" des acteurs dans tel out tel domaine d'intervention publique¹⁵.

3) L'importance des institutions communautaires

Selon l'approche intergouvernementaliste, le pouvoir des gouvernements nationaux et du Conseil des Ministres produit deux faiblesses au sein des autres institutions communautaires. Premièrement, elles se trouvent condamnées à simplement mettre en œuvre les accords inter-étatiques. Ensuite, dans cette perspective elles ne peuvent que "bricoler" à la marge des "grands chantiers" de l'intégration européenne. Or, le troisième apport de l'approche néo-institutionnaliste consiste à montrer le simplisme de cette thèse sans nier les ressources considérables que possèdent toujours les gouvernements et le Conseil. Cette démonstration s'est effectuée à l'aide d'études approfondies des ressources, plus subtiles, dont disposent la Commission et de la Cour de Justice. Comme la résumé M. Pollack, la thèse développée ici est que les institutions européennes "obligent les gouvernements des Etats membres à tenir compte des actions d'agents supranationaux que les gouvernements ne contrôlent que de manière imparfaite"¹⁶.

L'étude de Pierson citée plus haut illustre une approche de ce type de la Commission européenne. Elle montre que cette dernière possède des atouts, notamment comme "gestionnaire" des processus de décision (*process manager*) et, plus particulièrement, sur la question de *quand* il faut proposer au Conseil une législation potentiellement controversée¹⁷. Quant à la Cour de Justice européenne, A. Stone Sweet et J. Caporaso ont exposé comment la jurisprudence de cette instance génère fréquemment une dynamique auto-ren-

15. La notion d'*appropriateness* est au cœur de l'approche néo-institutionnaliste : "La notion centrale est que la vie est organisée autour d'ensembles de sens et de pratiques partagés qui deviennent les idées qui vont de soi". March (J.), Olsen (J.), *Democratic Governance*, Macmillan, 1995, p. 30.

16. "The new institutionalism and EC Governance: the promise and limits of institutional analysis", *Governance*, vol. 9 (4), 1996, p. 445.

17. *Op.cit.*, p. 133.

forçante (*self-sustaining dynamic*). Celle-ci débouche, d'une part, sur un approfondissement progressif de l'intégration européenne dans un secteur spécifique et, produit, d'autre part, des effets de "contagion" sur d'autres domaines d'intervention publique¹⁸. Plus exactement, ces auteurs ont étudié de près la "constitutionnalisation" de la Cour depuis les années 1960 à travers l'agrégation de ses décisions et des études de cas comme celle des télécommunications. Cette approche a permis à Stone Sweet et Caporaso de cerner un "lien causal" entre les préférences des agents économiques et politiques (firmes, fédérations de patronats, ministères...) et une forme de déréglementation consistant à réduire les obstacles aux échanges (*transaction costs*) au sein d'une économie désormais "européenne".

Au total, pour paraphraser W. Sandholtz, ces trois apports du néo-institutionnalisme appliqués à l'intégration européenne montrent que "*membership matters*" : les institutions européennes sont beaucoup plus que des tables de négociations ; les acteurs ne peuvent pas simplement se dérober (*walk away*) des compromis communautaires qui ne leur plaisent pas¹⁹. L'intégration communautaire génère des contraintes institutionnelles qui obligent les acteurs à modifier leurs comportements et leurs préférences.

B) Des institutionnalismes peu sociologiques, des institutions désincarnées

Si le néo-institutionnalisme a certainement permis de revitaliser le débat théorique sur l'intégration européenne, il n'en reste pas moins qu'il comporte des insuffisances. En en signalant quatre, deux d'ordre empirique, deux théoriques, nous chercherons surtout à pointer des lacunes que notre propre approche tente de combler, ainsi que le défi méthodologique qui lui est propre.

Le premier problème empirique de l'approche néo-institutionnaliste est qu'il peut conduire à surdimensionner le rôle joué par les règles communautaires en minimisant leur degré de plasticité, trait pourtant marquant, voire caractéristique, de leur action. L'obligation de consulter les partenaires sociaux, inscrite dans les règlements des fonds structurels européens et dans ceux de bien d'autres politiques communautaires, constitue ici un exemple significatif. Etant donné que la législation européenne ne définit ni un partenaire social, ni la substance du verbe "consulter", il n'est guère surprenant que la mise en œuvre des règles de consultation ait débouché, d'une part, sur des pratiques politico-administratives très différentes d'un pays à un autre et, d'autre part, sur le fait que les agents de la Commission se trouvent largement impuissants à faire associer les acteurs qu'ils considèrent être plus crédibles. Bref, l'analyse néo-institutionnaliste des effets des normes communautaires

18. Stone Sweet (A.), Caporaso (J.), "La cour de justice et l'intégration européenne", *Revue française de science politique*, Vol. 48 (2), avril 1998.

19. *Op. cit.*, p. 407, p. 411.

reste incomplète sans une prise en compte de la capacité relative de la Commission à imposer des sanctions sur les acteurs qui interprètent les règles de manière unilatérale²⁰.

Ce premier risque de surestimation en rejoint un autre, celui du degré de changement suscité par les politiques publiques communautaires. Pour rester dans l'exemple des fonds structurels, s'il ne fait pas de doute que depuis 1988 on peut constater une adoption très répandue en Europe des "mots d'ordre" de la Commission (concentration, partenariat, programmation, évaluation, subsidiarité...), il est important de ne pas confondre le constat d'une mobilisation des acteurs autour de ces termes avec la démonstration de changements durables dans les pratiques politiques et dans les hiérarchies entre acteurs interdépendants. En effet, dans bien des territoires français, ce sont les mêmes acteurs qui dominent les scènes de transaction concernées qu'en 1988 et le même type d'aide publique qui est mis en œuvre²¹. Certes, des rapports inter-institutionnels ont évolués, mais l'ordre du changement reste une question à creuser.

Cette dernière critique renvoie à une autre plus théorique concernant la dimension cognitive de l'approche néo-institutionnaliste. Les auteurs se réclamant de cette école s'intéressent au rôle des idées dans la construction de problèmes publics et des stratégies mises en place au niveau communautaire. Toutefois, ce rôle est le plus souvent abordé sous l'angle des "préférences" des acteurs étudiés. Ces préférences sont étudiées par voie d'entretiens et d'analyses documentaires afin de retracer leur évolution et, ainsi, leur contribution à une position "européenne" vis-à-vis d'un problème public. Sur le plan méthodologique cette démarche pose deux problèmes. Le premier est qu'elle déconstruit insuffisamment les préférences repérées et, par conséquent, en fait trop souvent une analyse au premier degré en termes de rapports de force et, implicitement, de choix rationnels. Cette démarche réductionniste des idées conduit les auteurs à faire l'impasse sur la question préalable de la perception des problèmes (décodage) et de l'importance de ces actes d'interprétation pour la construction de stratégies d'action (recodage). Au fond, cette approche néglige le fait que certaines idées sont elles aussi des institutions dans la mesure où elles balisent le pensable et l'impensable de l'action publique bien en amont des scènes de négociation. En résumé, les approches néo-institutionnalistes n'analysent pas les conditions sociologiques de la construction institutionnelle des préférences. Or, une définition plus forte de l'institution oblige le chercheur à problématiser son objet autrement. Olivier Nay, par exemple, emploie le terme de l'institution pour indiquer que :

20. Smith (A.), "La Commission européenne et les fonds structurels : vers un nouveau modèle d'action ?", *Revue française de science politique*, vol. 46 (3), juin 1996.

21. Smith (A.), "La subsidiarité, la cohésion et la Communauté européenne", in Faure (A.) dir., *Territoires et subsidiarité*, Paris, l'Harmattan, 1997.

*“Certaines formes sociales établies dans la société ont une existence qui n’est pas réductible à la seule confrontation des volontés individuelles à un moment donné ; autrement dit que ces formes sociales présentent une certaine permanence et une autonomie qui les distinguent des situations d’interaction particulières dans lesquelles elles peuvent être observées. L’institution peut être ainsi entendue comme un ensemble de combinaisons de valeurs, de modèles de conduite et d’usages dominants dans un espace-temps qui, par leur stabilité et leur récurrence, orientent à la fois les pratiques individuelles des acteurs sociaux et la structuration des activités collectives auxquelles ils prennent part”*²².

Autrement dit, il ne suffit pas de constater “l’intérêt” des acteurs comme s’ils étaient des calculateurs mécaniques. L’intérêt se définit plutôt en fonction de contraintes et de motivations qui relèvent autant de la socialisation des acteurs que de leur “rationalité” à un moment précis.

Ce dernier point prend toute son importance lorsqu’on observe à tel point la lecture a-sociologique des préférences débouche sur une orientation théorique qui occulte totalement l’épaisseur du rapport entre la politique et la société. Or, c’est justement la prise en compte de ce rapport (et de la manière dont l’Union européenne participe à sa déstabilisation), qui permet de comprendre la difficile légitimation de l’intégration communautaire. En effet, de manière paradoxale, l’approche néo-institutionnelle étudie les institutions essentiellement en les isolant dans le seul objectif de mieux comprendre des processus de décision communautaire. La configuration des rapports entre les institutions que révèlent de telles études, et surtout les problèmes que celles-ci posent pour la légitimité sociale de l’Union européenne, sont rarement abordés. En effet, comme l’écrit J. Checkel, l’analyse néo-institutionnaliste s’arrête à la même question que leurs adversaires intergouvernementalistes, *“which institutions matter?”*²³. Pire, en se désintéressant de l’épaisseur des institutions communautaires, l’analyse néo-institutionnaliste laisse dans l’ombre la double question de la légitimité et de la domination, se condamnant par là même à poursuivre une modélisation purement académique de l’intégration européenne qui est structurellement limitée et limitante²⁴.

22. Nay (O.), “L’institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux”, *Politix*, 38, 1997, p. 18. Voir aussi son ouvrage *La région, une institution*, Paris, l’Harmattan, 1997.

23. “Derrière leurs théories préférées réside un fondement rationaliste qui emmène ces chercheurs, tout comme les intergouvernementalistes, à conceptualiser les institutions en des termes superficiels (*thin*)”. Par conséquent, poursuit Checkel, si les néo-institutionnalistes s’intéressent moins à l’impact des institutions sur les intérêts nationaux, ils restent toujours intéressés par les stratégies adoptées par les Etats membres afin de poursuivre les intérêts qu’on leur attribue. Checkel (J.), “Social construction, institutional analysis and the study of European integration”, communication au congrès de l’ECPR, Warwick, mars 1998, pp. 4-5.

24. Comme M. Pollack le reconnaît, “la littérature sur l’intégration européenne est toujours plus à l’aise dans l’explication et la description des processus de la gouvernance que dans les causes profondes de l’intégration européenne (...) Près de quatre décennies après ses

II - VERS UNE APPROCHE VÉRITABLEMENT SOCIOLOGIQUE DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

En mettant au cœur de l'objet de recherche la légitimité et la domination, notre propre approche des institutions communautaires tente d'intégrer les apports des néo-institutionnalistes précités tout en évitant de retomber dans le piège de leur débat stérile avec les intergouvernementalistes. Pour ce faire il convient de creuser deux interrogations. La première concerne la dimension cognitive de l'intégration communautaire. La deuxième porte sur l'articulation entre les diverses composantes de ce processus.

A) De l'analyse des préférences à celle des représentations sociales

Depuis les années 1970, l'analyse du rôle des idées dans l'explication de l'action politique est réhabilitée²⁵. Naturellement, les idées ne sont jamais objectivement "bonnes" ou puissantes. Au contraire, leur mise en œuvre dépend d'un rapport étroit entre la façon dont elles sont mobilisées et les structures de l'ensemble social en question. Comme les auteurs néo-institutionnalistes le reconnaissent, avant de pouvoir orienter les actions des membres d'un ensemble social, les idées doivent être organisées et ensuite codifiées dans des normes et des procédures. Toutefois, limiter l'analyse du rôle des idées dans les institutions européennes aux "préférences" des acteurs conduit la recherche dans un impasse en engendrant une nouvelle "boîte noire". En s'inspirant de la sociologique "constructiviste", J. Checkel souligne à raison que "*l'analyse politique — tout comme celle de l'intégration européenne — ne se résume pas à celle des acteurs ayant des préférences stables et qui interagissent à travers des processus d'échange stratégique*". Plutôt que de mimer le questionnement des économistes, l'objectif de l'analyse politique consiste à "*expliquer de manière théorique à la fois le contenu des identités-préférences des acteurs et les modes d'interaction sociale, si évident dans la vie quotidienne, où quelque chose d'autre, qui ne se résume pas à l'échange stratégique, a lieu*"²⁶.

Afin d'opérationnaliser l'étude de la contribution de ce "*quelque chose d'autre*" à l'intégration européenne, il convient tout d'abord de reconnaître le rapport fondamental entre culture et politique. A l'instar de Bertrand Badie, nous considérons que ceci nécessite d'abord une définition sémiotique de la culture, c'est-à-dire l'aborder comme structures de compréhension, engendrant une "*analyse de la densité d'une relation sociale qui rend compte de la*

(suite note 24) *débuts, nous avons toujours une meilleure vision de comment tourne la toupie que des forces la poussant à traverser la table*" ("*we still have a far better picture of how the top spins than we do of the forces that drive it across the table*"), *op. cit.*, p. 454.

25. Jobert (B.) et Muller (P.), *L'Etat en Action*, Paris, P.U.F.; Majone (G.), "Décisions publiques et délibération", *Revue Française de Science Politique*, vol. 44 (4), 1994.

26. *Op. cit.*, p. 8.

*production d'un système de sens partagé par des acteurs qui participent*²⁷. Ensuite, il convient de définir la politique de manière extensive comme formes de pouvoir qui comprennent, mais qui ne se résument pas aux rapports de force observés selon une optique uniquement synchronique²⁸. Le pouvoir se détermine et se distribue également en fonction des représentations sociales qui s'inscrivent dans ce que Stuart Hall nomme des *discursive spaces of meaning* (espaces de sens discursifs)²⁹. Considérées sous cet angle, les représentations sociales constitutives du "sens commun" se redéfinissent progressivement et en permanence à travers les confrontations entre les interprétations du passé et celles des nouvelles situations auxquelles doivent faire face les agents sociaux.

Ce positionnement théorique sert de fondement de base pour le développement d'une grille d'analyse de la dimension cognitive des interactions observées autour des composantes concrètes de l'intégration communautaire. En se gardant bien de surinterpréter le discours des acteurs étudiés, il convient de travailler sur leur "naturalisation" des idées comme produit et producteur de représentations sociales³⁰. Dans cette fin, Pierre Muller offre un point de départ stimulant ici en nous incitant à prendre en compte le rôle joué par différents types d'idées lors de la formulation et la mise œuvre des politiques publiques³¹. Selon cet auteur, quatre niveaux de "perception du monde" méritent d'être distingués dans l'analyse :

- les valeurs qui sont "*les représentations les plus fondamentales (...) sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter*";
- les normes qui "*définissent des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité*" sous forme de "*principes d'action*";
- les algorithmes qui sont des "*relations causales qui expriment une théorie de l'action*", souvent "*exprimés sous la forme «si...alors»*";
- les images comme "*vecteurs implicites de valeurs, de normes ou même d'algorithmes. Elles font sens immédiatement sans passer par un long détour discursif*".

Dans une recherche récente portant sur la mise en œuvre de la politique européenne de formation professionnelle en Aquitaine, nous avons utilisé cette grille pour mieux comprendre comment s'organisent et se déplacent les pratiques politico-administratives autour de la norme communautaire du "partie-

27. Badie (B.), *Culture et politique*, Paris, Economica, 1992, p. 79.

28. Lagroye (J.), *Sociologie politique*, Paris, Dalloz, 1997 ; Leca (J.) et Jobert (B.), "Le dépérissement de l'Etat, à propos de l'acteur et le système", *Revue française de science politique*, vol. 30 (6), décembre 1980.

29. Hall (S.), "Introduction" in Hall (S.) et Donald (J.) dirs, *Politics and ideology*, Milton Keynes, Open University Press, 1988.

30. Hall (S.) dir., *Representation*, London, Sage 1997.

31. Muller (P.), "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde", in Faure (A.), Pollet (G.) et Warin (P.) dirs, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 158-159.

ariat" (voir encadré)³². Confrontées en même temps à un discours officiel sur la "réussite" du partenariat aquitain et à l'observation de pratiques inter-institutionnelles fortement conflictuelles entre représentants de l'Etat et du Conseil régional, cette grille nous a permis de cerner une série de désaccords fondamentaux cachés par les "non dits" des acteurs. Elle nous a également incité à pousser plus loin l'analyse des modifications de pratiques politiques induites par une politique publique communautaire. Enfin, et de manière plus globale, nous avons tenté, par cette voie, de dépasser l'analyse de la construction des *préférences* politico-administratives, si chère aux néo-institutionnalistes, pour atteindre le rôle préalable joué dans la structuration des conflits par les *perceptions* institutionnalisées ("neutralité" contre "tentation hégémonique" de l'Etat, "élus clientéaires" contre "technocrates antidémocratiques"...).

Plutôt que simplement généraliser la grille de Muller, il importe pour étudier d'autres aspects de l'intégration européenne de la nourrir en la complétant par des apports d'autres travaux de sciences sociales qui ne se limitent pas à l'analyse de politiques publiques (dominée par l'étude des relations causales et des principes d'action) et développent d'autres méthodes d'enquête. L'étude des valeurs, par exemple, pourrait utilement s'informer des travaux rigoureux de comportement politique qui ne se contentent pas de noter l'affirmation ou non d'une valeur, mais aussi le degré d'intensité de celle-ci. De même, l'analyse de ce que Muller nomme "images", demanderait un développement à l'aide des théories de la signification et des symboles en politique³³.

Quatre types d'idée en politique : le cas du Fonds social européen

En cofinanciant la formation professionnelle, en France le Fonds social européen (FSE) produit aussi des interdépendances entre l'Etat et les Conseils régionaux (CR). Du moins dans le cas d'Aquitaine, la grille de P. Muller permet d'analyser ce rapport, ainsi que des effets politiques de normes communautaires.

Les valeurs apparemment partagées - Les acteurs de l'Etat et du CR s'accordent que l'emploi est un défi majeur pour les pouvoirs publics et que les politiques de formation sont indispensables. Toutefois, ce consensus ne constitue pas de fondement solide et mobilisateur pour l'intervention publique. Les valeurs sont exprimées à un tel niveau de généralité que leur traduction en actes reste marquée par des divergences d'appréciation considérables.

Les normes légèrement divergentes - En effet, des différences entre les représentations des acteurs interviewés émergent dès que l'on aborde la question de la

32. Berthet (T.) et Smith (A.), *Dynamique d'acteurs et effets emplois. Le FSE en Aquitaine 1994-96*, Bordeaux, CERVL, 1998.

33. Augé (M.), *Pour une anthropologie des mondes contemporains*, Paris, Aubier, 1994 ; Badie (B.), *op. cit.*, 1992 ; Braud (Ph.), *L'émotion en politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

transformation des valeurs en normes écrites, d'une part, et l'interprétation de ces principes d'action au moment de l'instruction des dossiers, d'autre part.

- En mettant en avant le respect stricte de la norme écrite, l'approche de l'Etat est étroitement liée à la responsabilité étatique pour les fonds européens, notamment celle du contrôle et de l'additionalité.

- L'approche des normes FSE du Conseil régional privilégie plutôt la mise en adéquation des formations aux "besoins" locaux des acteurs économiques. Les agents de cette instance expliquent, par exemple, leur interprétation des normes FSE comme correspondant aux impératifs du "développement économique global". La "qualité" de la formation comme critère pour apprécier l'opportunité des actions doit être prise en compte, ainsi que le besoin de s'assurer un maillage de la région en organismes de formation "de proximité".

Les algorithmes divergents - Afin de comprendre ces différentes approches des normes FSE, il est nécessaire d'examiner de plus près les liens de cause à effet implicites dans le discours des acteurs interviewés.

Pour les agents du CR, le problème principal est celui de créer un "marché" régional de formation professionnelle. Par conséquent, ils envisagent leur travail comme l'établissement d'une "offre" de financements en adéquation avec deux séries de "demandes" principales : celles des crédits en provenance des organismes de formation ; celles des entreprises soucieuses d'améliorer les capacités de leurs employés. En résumé, dans le domaine de la formation les agents du CR font entrer au sein du calcul des causes à effet le besoin d'entretenir, de stabiliser, une offre de formation régional.

Du côté des agents de l'Etat, en revanche, la formation n'assimile pas à un marché qu'il convient de réguler par voie de mesures publiques, mais à un marché libre dont le garant sera l'application impartiale d'un dispositif de règles établies au niveau national et communautaire. Sous-entendu, "l'effet" d'un meilleur offre de formation est le fruit de "causes" étroitement liées au respect de la concurrence entre les organismes de formation (OF). A partir de cet algorithme, l'Etat cherche à établir des formes d'intervention qui lui permettent de respecter le cadre réglementaire et, surtout, à faire respecter ce cadre par les autres partenaires, notamment le CR.

Les images franchement contrastées - Cette divergence, relativement subtile au niveau des algorithmes, apparaît plus clairement dans trois séries d'images véhiculées par les acteurs respectifs. La première est celui des OF. Pour l'Etat, ceux-ci sont les "chasseurs de primes" qui survivent sur la base de subventions publiques. Ils ont donc des pratiques qui sont à surveiller de près. Pour les agents du CR, au contraire, les OF sont économiquement vulnérables. Il convient donc de les soutenir de manière durable.

Cette imagerie contrastée des OF trouve un écho dans des portraits divergents de l'entreprise. Au sein de l'Etat on loue les qualités de l'entrepreneur tout en soulignant la distinction entre démarche entrepreneuriale et logique administrative. Au CR la référence à l'entreprise est également omniprésente, mais le cliage entreprise-administration se manifeste de manière plus nuancée. En effet, certains de ses agents se considèrent comme participant à une administration de mission dont la logique s'apparente plus à celle d'une entreprise qu'à celle de l'Etat.

Enfin, une dernière série d'images révélatrices du cadre cognitif des acteurs concerne la représentation de la décision au niveau local. Pour les agents de l'Etat celle-ci est souvent aléatoire, trop vulnérable au poids de certains élus locaux et de leurs rapports clientélares avec les organismes privés et parapublics. Par conséquent, toute délégation de la décision est légalement suspecte. Naturellement, les agents des collectivités territoriales ne partagent pas cette image de la politique locale. Au contraire, ils considèrent que décider localement est plus démocratique, et plus efficace sur le plan du développement du territoire.

En somme, l'intérêt de recherches approfondies sur la dimension cognitive de l'intégration européenne n'est pas de proposer un objet de recherche alternatif à celui des néo-institutionnalistes (la formalisation de ressources et de contraintes). Il s'agit plutôt de problématiser cet objet par un élément indispensable pour comprendre la structuration et le sens (ou non sens) social de ces processus. En outre, la réorientation proposée ici permet de construire des "ponts" épistémologiques débouchant sur une réflexion sur la légitimation — problématique — de l'Union européenne comme ordre institutionnel.

B) L'intégration européenne et les ordres institutionnels

Afin de "boucler la boucle" d'un objet qui incite à faire des recherches dans cette perspective (et ainsi le "sauver" des excès des empiristes et des théoriciens des jeux pour lesquels l'Europe n'est qu'une étude de cas "fascinante"), il convient d'intégrer les apports de travaux plus généraux de science politique. Selon l'usage qu'en fait Jacques Lagroye³⁴, penser la politique en termes d'ordres institutionnels conduit à problématiser toute étude d'une seule institution en fonction du rapport entretenu par celle-ci à une configuration institutionnelle qui :

"enserme les conduites et les rôles dans un réseau de contraintes, fournit par conséquent aux individus et aux groupes les modèles d'action qu'ils ont intérêt à utiliser, qu'ils peuvent attendre de leurs partenaires, et dont ils ne conçoivent même pas, la plupart du temps, qu'on puisse s'écarter".

En dépit des éclairages que ce type de démarche a pu générer au niveau de la politique en France, force est de reconnaître qu'il n'a pas été appliqué à l'Union européenne. Plutôt que de réfléchir sur la forme globale des institutions communautaires de manière théorique, la plupart des chercheurs travaillant dans ce domaine préfèrent soit s'engager dans les exercices spéculatifs³⁵, soit s'arrêter sur le constat de l'émergence d'institutions "supra-nationales" (la ruse rhétorique retenue par des néo-institutionnalistes). Par conséquent, la science politique étudie peu ou pas l'intégration européenne comme une dynamique qui soulève des problèmes de légitimité parce qu'elle ré-agence non seulement les modes et les normes d'action publique, mais aussi l'équilibre des ordres institutionnels et les modèles d'action qui sont leurs pendants. Or, comme le montrent des historiens, les modes de transaction inter-institutionnels ne durent que lorsqu'ils s'insèrent dans des "désordres configurés" (*patterned disorders*)³⁶ considérés comme politiquement et socialement légitimes.

Dans l'objectif d'aborder de front cette problématique, complexe et frappée de difficultés méthodologiques, posons une question simple mais lourde de conséquences analytiques : *qu'est-ce que le rapport gouvernement-société dans un espace aussi multiculturel que l'Union européenne ?* Afin de répondre à cette interrogation, il est d'abord utile de revenir aux travaux antérieurs de Jacques Lagroye pour lui emprunter une distinction entre régime de consensus et régime légitime³⁷. S'inspirant des écrits de Max Weber, cet auteur conçoit "la légitimation comme un ensemble de processus qui rendent l'existence d'un pouvoir coercitif spécialisé tolérable sinon désirable, c'est-à-dire qui le fassent concevoir comme une nécessité sociale, voire comme un bienfait"³⁸. Cette définition débouche sur une distinction entre la légitimité et le consensus qui est instructive dans le cas de l'Union européenne. Selon Lagroye, le consensus procède d'une évaluation utilitariste des avantages d'un système politique et de ses actions. La légitimité, en revanche, "implique une croyance en la valeur sociale des institutions"³⁹. Dans le cas de l'intégration européenne, cette problématisation de la légitimité engendre deux hypothèses fortes.

34. Lagroye (J.), *op. cit.*, 1997, pp 165-181.

35. L'option prise, par exemple par Ph. Schmitter, "Quelques alternatives pour le futur système politique européen et leurs implications pour les politiques publiques européennes", in Meny (Y.), Muller (P.) et Quermonne (J.-L.), *op. cit.*, 1995.

36. L'expression est de K. Orren et S. Skowronek, deux "historical institutionalists" qui ne travaillent pas sur l'intégration européenne mais qui arrivent à une conclusion salutaire pour notre domaine de recherche : "Couches plutôt que systèmes ; dissonance plutôt que consonance ; conjonctures plutôt que régularités : tels sont les points d'entrée pour un institutionnalisme véritablement nouveau". "Order and time in institutional study", in Farr (J.), Dryzek (J.), Leonard (S.) dirs., *Political science in history. Research programs and political traditions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, p. 317.

37. Lagroye (J.), "La légitimation", in Grawitz (M.), Leca (J.) dirs., *Traité de science politique*, pp. 399-402.

38. *Op. cit.*, 1985, p. 402.

39. *Op. cit.*, 1985, pp. 399-400.

La première repose sur l'idée que jusqu'ici la représentation sociale dominante de l'intégration communautaire est celle d'un régime de consensus dans la mesure où l'on a souligné son efficience en matière de sécurité internationale et de compétitivité économique. Si, par exemple, la Commission manque de légitimité, ce n'est pas simplement parce que dans les pays membres on conteste sa capacité à réguler les problèmes auxquels nos sociétés font face. C'est parce qu'au-delà de cet obstacle fonctionnel réside aussi une réticence profonde à reconnaître et à s'identifier aux normes et aux valeurs portées par le régime communautaire et à les considérer comme socialement désirables. A la racine de cette résistance se trouve deux explications connexes. La première concerne la substance uniformisante de certaines législations communautaires. L'exemple de la contestation en France de la directive sur la chasse des oiseaux migratoires est ici exemplaire puisqu'il montre avec éclat le décalage entre les "apprentissages européens" des élites politico-administratives d'un côté, et ceux des "défenseurs des traditions" de l'autre⁴⁰. Une deuxième explication réside dans l'étrangeté des modes d'action publique communautaires par rapport à ceux des pays membres. L'exemple le plus éclairant à ce sujet concerne l'approche par la Commission européenne de la concurrence industrielle⁴¹.

La deuxième hypothèse qui découle de la problématique proposée par Lagroye concerne la représentation politique à l'échelle européenne. Si, comme les ouvrages de l'analyse des politiques publiques le soulignent, l'intégration européenne s'est incontestablement accompagnée d'évolutions importantes dans la pratique des hommes politiques, c'est surtout la nature de leurs *interactions* qui se trouve modifiée (formes de négociation, exigences de consultation, contraintes d'évaluation...). En revanche, leurs activités de *représentation* du territoire ont peu évolué sur le fond. Sauf exception, l'espace politique de base reste l'Etat nation et/ou les circonscriptions infra-nationales. Il s'ensuit que le déficit de légitimité de l'Union européenne doit aussi être étudié à travers l'observation des difficultés que vivent ses représentants politiques (commissaires et parlementaires européens, mais aussi députés nationaux et élus locaux). D'ailleurs, ces difficultés ne se résument pas au défi consistant à lire l'intégration européenne, elles renvoient aussi à la nature épineuse de sa mise en scène.

En engendrant ces hypothèses, ce "crochet" via la théorie politique souligne que l'étude de l'institutionnalisation des transactions proposée par les auteurs néo-institutionnalistes, reste incomplète si elle ne prend pas en compte la réception sociale de ce processus et de celui de l'intégration communautaire prise dans son ensemble⁴². Au total, si les spécialistes néo-institution-

40. Darbon (D.), *La crise de la chasse en France. La fin d'un monde*, Paris, l'Harmattan, 1997.

41. Dumez (H.) et Jeunemaître (A.), *La concurrence en Europe*, Paris, Seuil, 1991.

42. Comme le souligne Y. Papadopoulos, "la légitimité purement auto-référentielle des systèmes (d'action publique) ne suffit pas. Leurs discours de justification s'adressent aussi à des publics externes, devant alors se conformer à ce que chaque système pense être leurs attentes spécifiques". *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrétien, 1995, p. 49.

nalistes de l'intégration européenne ont raison de signaler que les différentes composantes de ces modèles prennent leur force à travers des processus d'institutionnalisation, il est indispensable de comprendre que ces institutions ne se restreignent pas aux instances possédant des bureaux et une plaque devant leur porte⁴³.

III - UNE MÉTHODE POUR ÉTUDIER LE RAPPORT ENTRE INSTITUTIONS ET EUROPE

Afin de transformer le questionnement développé plus haut en enquêtes de recherche, il convient tout d'abord de poser le défi empirique non pas à travers la métaphore d'une "chaîne" de décisions mais en termes d'un "puzzle" de rapports politiques⁴⁴. "Tirer le fil" de la deuxième métaphore conduit à réfléchir de manière simultanée autour de trois questions :

- quelles sont les "pièces" (acteurs, idées, interdépendances...) qui participent à l'intégration européenne ?
- comment et pourquoi ces "pièces" s'emboîtent-elles, ou ne s'emboîtent-elles pas ?
- qu'est-ce qui différencie le puzzle dans son ensemble de ceux observés à d'autres échelles ?

Appelée de manière trompeuse en France "l'analyse des politiques publiques", depuis la fin des années 1980, l'étude des institutions politico-administratives communautaires en action et en interaction s'est mise à dominer les perspectives en science politique⁴⁵. En analysant de près la traduction⁴⁶ des politiques européennes, pour notre part, nous avons progressivement développé une méthode de recherche susceptible de cerner les déplacements éventuels des "problèmes" publics et des pratiques politico-administratives induits autour des interventions communautaires. Cette méthode se résume en trois étapes et quatre techniques d'enquête.

43. Comme le rappelle M. Abélès, le terme de l'institution "condense deux acceptations différentes : d'une part le processus qui conduit à produire des règles (publiques de pensée et de l'action); de l'autre l'organisation qui en découle et qui intègre ses membres dans un système de contraintes". "Pour une anthropologie des institutions", *L'Homme*, 135, juil.-sept, 1995, p. 73.

44. La métaphore du puzzle constitue un point de départ pour l'ouvrage classique de Norbert Elias, *What is sociology ?*, London, Penguin, 1978.

45. Meny (Y.), Muller (P.) et Quermonne (J.-L.) dirs, *Les Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995.

46. Nous avons développé cet outil dans *L'Europe politique au miroir du local*, Paris, L'Harmattan, 1995. Il s'inspire notamment de l'ouvrage classique sur la mise en œuvre des politiques publiques de J. Pressman et A. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press (3ème édition), 1984.

A) Une approche en trois étapes

1) Repérer les acteurs et leurs logiques d'action

La première étape consiste à découvrir les acteurs qui se mobilisent autour de la politique publique étudiée ainsi que leurs ressources et leurs contraintes. De nature essentiellement descriptive, ce premier travail implique d'aborder la notion "d'acteur" à deux niveaux : les organisations et les personnes qui y travaillent. Dans une recherche récente sur la politique viticole en Languedoc Roussillon⁴⁷, par exemple, nous avons dans un premier temps répertorié les organes qui semblaient, de près ou de loin, s'intéresser à ce domaine d'action publique dans chaque département comme au niveau régional (chambres d'agriculture, syndicats de caves coopératives, Directions départementales et régionales de l'Agriculture, Office national des Vins, Conseil régional, Conseils généraux, etc...). Dans un deuxième temps, nous avons approfondi cette analyse en identifiant les personnes clés au sein de chaque organisation et en tentant de reconstruire les trajectoires de leurs carrières respectives (Présidents de chambres agricoles et de syndicats viticoles, spécialistes de la politique viticole, élus qui ont pris position sur le vin...).

Au total, l'objectif de cette étape consiste à développer une première vision de la "logique d'action" d'une institution et de ses agents. Cette logique ne se résume pas, soulignons-le, à "l'intérêt" de ceux-ci. Elle se définit plutôt comme un ensemble de procédures stables, mais aussi de représentations et de critères d'appréciation qui sont considérés comme normaux, donc légitimes, au sein d'une institution. Certes, on ne peut pas affirmer qu'une organisation est toute entière orientée par une seule logique ou rationalité. Il est toutefois possible, voire nécessaire, de repérer des phénomènes de récurrence⁴⁸.

2) Cerner les interdépendances

Les politiques publiques, tant communautaires que nationales ou locales, sont aujourd'hui formulées et mises en œuvre par les ensembles d'institutions que les acteurs impliqués résument par le terme de "partenariat". En regroupant les financements publics et en tentant de mieux coordonner les modes d'intervention, l'objectif affiché est de rendre l'action publique plus efficace tout en respectant la légitimité de chacune des institutions impliquées. Les fonds structurels communautaires offrent ici un bon exemple ; les Contrats de Plan Etat-Région et les politiques de la ville s'inscrivent dans la même démarche⁴⁹. Du point de vue de la recherche, toutefois, la nature éminemment

47. Cette enquête a fourni la base empirique pour deux articles publiés dans la revue *Pôle Sud* (n° 9, 1998) : Genieys (W.), "Le retournement du Midi viticole" ; Smith (A.), "L'Europe, le vin et le Midi".

48. Nay (O.), *op. cit.*, 1997.

49. Duran (P.), "Le partenariat dans la gestion des fonds structurels : la situation française", *Pôle sud*, n° 8, mai 1998.

plastique du terme de partenariat engendre des traductions territoriales et sectorielles particulières qui n'occulent en aucune mesure l'existence de tensions et de conflits inter-institutionnels.

Afin de saisir ces formes d'interdépendance, il convient donc d'adopter des outils d'analyse qui conduisent à creuser la nature des interdépendances inter-institutionnelles. A cette fin nous avons adapté la notion de "réseau d'action publique" (*policy network*)⁵⁰, notion qui oblige l'enquêteur à trouver des données pour répondre à trois questions empiriques.

La première est simplement *qui sont les membres du réseau et qui en est exclu ?* Afin d'y répondre, à travers une combinaison des techniques mentionnées plus bas, il est nécessaire d'analyser les critères explicites et implicites de la collaboration inter-institutionnelle. Lors des entretiens, par exemple, il convient de poser les questions, parfois faussement naïves, telles que *qui est consulté sur ce dossier ?* ou *selon vous, qui sont les partenaires sérieux dans ce domaine ?* Soulignons par ailleurs qu'il faut éviter une analyse trop collée aux paroles des acteurs en lui posant des questions maladroites comme *"quel est votre réseau ?"*⁵¹. Une telle démarche comporte deux dangers. D'une part, elle suppose que les acteurs accordent la même définition au concept de réseau que leurs interviewers (ce qui est loin d'être sûr). D'autre part, interrogés ainsi les acteurs risquent de ne donner qu'une photographie statique de leurs rapports inter-institutionnels plutôt que de rendre compte des trajectoires de ces relations.

Afin d'éviter ce danger de la non prise en compte du temps, la deuxième question empirique qui découle de la notion de réseau d'action publique concerne la constitution progressive de règles du jeu. Partant du postulat que chaque réseau se stabilise à travers l'émergence et l'institutionnalisation de règles encadrant le comportement "normal" de ses membres, il s'agit de repérer ce code de conduite par voie d'enquête. Or, étant donné que ces règles sont souvent implicites, les identifier implique d'interroger chaque acteur sur ses attentes vis-à-vis d'autres institutions afin de cerner les limites de "l'acceptable". Jusqu'où, par exemple, accepte-t-on qu'un autre membre du réseau exprime par voie de presse ses différences d'opinion ? *A contrario*, quel type d'enjeu cherche-t-on à régler à "huis clos" ?

50. Marsh (D.) et Rhodes (R.), "Les réseaux d'action publique en Grande Bretagne", in Le Galès (P.) et Thatcher (M.), *Les réseaux de politique publique*, Paris, l'Harmattan, 1995. Notre propre adaptation de cette approche a été présentée dans Smith (A.), "Les idées en action : le référentiel, sa mobilisation et la notion de *policy network*", in Faure (A.), Pollet (G.), Warin (P.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, l'Harmattan, 1995.

51. Cette technique a été employée de manière abusive, par exemple, par Alistair Cole et Peter John. "Les réseaux locaux de politique publique en France et en Grande Bretagne", in Le Galès et Thatcher, *op. cit.*

A partir de ce deuxième questionnement sur les règles du jeu en découle un troisième centré sur la hiérarchie interne au réseau. Contrairement à ce que maints écrits sur les réseaux d'action publique peuvent laisser entendre, constater que de nombreux acteurs participent à la formulation et à la mise en œuvre des politiques publiques ne permet pas de conclure que la domination politique n'existe plus. En effet, dans certains cas, plus il y a de participants, plus il y a d'occasions pour un acteur bien armé de faire prévaloir ses priorités. Par conséquent, interroger la constitution et l'entretien des hiérarchies réticulaires implique un travail d'enquête portant sur les ressources tangibles (budgets, main d'œuvre, statut juridique, accès à l'information...) et intangibles (force symbolique) des acteurs.

3) Déterminer l'évolution des ordres institutionnels et identifier la contribution européenne

Au cœur de toute recherche sur les institutions européennes se trouve une interrogation, plus ou moins explicite, sur le degré du changement politique provoqué par les formes d'intervention communautaire. Selon nous, toutefois, cette interrogation s'arrête trop souvent au niveau des modes d'action publique (contractualisation, partenariat, évaluation...) plutôt que d'analyser des effets des déplacements d'idées et de pratiques sur le caractère et l'équilibre des ordres institutionnels dans leur ensemble. Pour reprendre le raisonnement théorique développé plus haut (II.2), les données empiriques obtenues par voie d'enquête devraient également permettre de conclure sur les raisons pour lesquelles les normes et les ressources diffusées par l'Union européenne changent la configuration particulière de pratiques et d'attentes que compose chaque ordre institutionnel. Ainsi problématisé, la recherche en science politique est plus en mesure de dépasser les constats banals d'une convergence des politiques publiques nationales en Europe pour questionner les effets de l'action communautaire sur la légitimité de l'Union européenne et du politique en général.

Bien entendu, une problématique plus ambitieuse nécessite une méthodologie adéquate. Par conséquent, au questionnement sur les réseaux d'action publique développé plus haut, il convient d'ajouter deux points qui prennent toute leur importance lors de l'interprétation des données et pendant la phase de rédaction.

Le premier concerne les rapports inter-réseaux. Peu traités par la littérature existante, ceux-ci fonctionnent selon une logique non pas sectorielle, mais *transversale*. Dans bien des cas, ces rapports peuvent eux-mêmes prendre la forme de réseaux plus (ex. l'Association des Présidents des conseils généraux) ou moins (ex. les "députés du vin") formalisés. D'une part, il importe de cibler au moins une partie de chaque enquête sur les règles et les pratiques de l'action transversale (notamment sur les modes de légitimation et/ou de mise en scène de la dimension communautaire de l'action publique). D'autre part,

dans l'interprétation de ces données il faut interroger la manière dont les modes concrets d'articulation inter-réseaux révèlent les contours sous-jacents des ordres institutionnels.

En passant de l'enquête empirique à l'interprétation, il convient en effet d'intégrer dans l'analyse un deuxième point : l'intervention dans les politiques communautaires d'acteurs "transversaux" comme les Présidents de Conseils régionaux et généraux, les Préfets, les parlementaires nationaux et européens. Pour reprendre une distinction développée par J. Lagroye⁵², il est nécessaire d'analyser l'intervention de ceux-ci à la fois en termes de *position* et de *rôle*. "*Approchée en termes de rang dans l'institution*", la position d'un acteur transversal peut être étudiée à travers la mise à plat de ses ressources et contraintes. En revanche, le rôle est "*l'ensemble de comportements qui sont liés à la position qu'on occupe et qui permettent de faire exister cette position, de la consolider et, surtout de la rendre sensible aux autres*". Interroger l'impact des politiques européennes sur le rapport entre position et rôle constitue une manière percutante pour aborder, d'une part, les effets concrets de l'intégration européenne sur la dimension symbolique des ordres institutionnels et, d'autre part, la difficile émergence d'un ordre institutionnel à l'échelle communautaire⁵³.

B) Une méthode, quatre techniques d'enquête

Réaliser les trois étapes que nous venons d'esquisser implique d'adopter, et d'adapter, les techniques suivantes.

1) La recherche documentaire

Avant "d'aller sur le terrain", il convient tout naturellement de ramasser les écrits pertinents sur la politique publique, le territoire et les acteurs étudiés. En constituant ce corpus d'ouvrages et d'articles scientifiques, ainsi que de rapports effectués par ou pour les administrations ou les organisations professionnelles, le chercheur peut profiter des différentes sources d'information situées au niveau local, national et communautaire⁵⁴. Dans un premier temps,

52. Lagroye (J.), "On ne subit pas son rôle", *Politix*, n° 38, 1997 p. 8.

53. Comme certains spécialistes français ont remarqué, la définition du rôle employée par les auteurs néo-institutionnalistes est particulièrement faible. Nay (O.), *op. cit.*, 1997. A. Stone Sweet et W. Sandholtz, par exemple, utilisent le terme de rôle simplement pour décrire qui sont "les acteurs". "European integration and supranational governance", *European Journal of Public Policy*, vol. 4 (3), 1997, p. 310. Notre propre approche, embryonnaire, de cette question, alimente actuellement une recherche sur les pratiques de communication des commissaires européens. Smith (A.), "Des élites sans territoire. Les commissaires européens", *Pôle Sud*, n° 7, 1997.

54. Sans entrer dans le détail de ces sources, il importe de noter que la Commission européenne produit une quantité imposante de documents sur les politiques communautaires. Outre une bibliothèque centrale, à Bruxelles chacune des Directions générales comporte un centre de documentation ouvert au public.

la lecture de ces documents permet d'identifier les premières personnes à interviewer et de bâtir une grille d'entretien. Ensuite, au cours des entretiens on peut souvent récupérer de la documentation plus détaillée et plus récente (organigrammes, textes législatifs, budgets...).

2) *Les entretiens semi-directifs*

En suivant les mises en garde techniques soulignées dans de nombreux manuels de méthodologie⁵⁵, la phase "entretien" permet de récolter deux séries de données. La première concerne les informations de type "factuel" sur l'histoire et la pratique actuelle de la politique communautaire étudiée. Dans notre exemple viticole, par exemple, il s'agissait de repérer l'évolution des subventions depuis les années 60, les conditions d'éligibilité, le type de vin soutenu, la productivité des viticulteurs, les organisations qui sont intervenues, etc. Toutefois, cet ordre d'information serait incomplet, et souvent trompeur, sans intégrer dans l'analyse la manière dont les interviewés présentent tout en naturalisant ces "faits", ainsi que les représentations sociales qui les sous-tendent. Ces représentations renvoient à la vision que possède l'interviewé de son organisation, d'autres organisations, de l'économie, etc. Au fond, il convient de repérer comment et pourquoi son interlocuteur définit une situation socio-économique comme un "problème public" nécessitant l'intervention, entre autres, de l'Union européenne. En effet, sans entrer dans un débat épistémologique, du point de vue de la méthode il convient de penser que les "faits" objectifs n'existent pas. L'objectif de faire perdurer une production viticole dans l'Aude, par exemple, ne peut donc pas être compris à partir de simple constats fonctionnalistes du style "il y a toujours eu des viticulteurs dans ce département" ou "dans le midi la viticulture constitue un moyen efficace d'éviter les incendies". Pour reprendre la grille de Muller présentée plus haut, les liens de causalité implicites dans ces déclarations ont leur importance. Toutefois, ce qui doit avant tout retenir l'attention du chercheur c'est la manière dont les rapports de cause à effet sont mobilisés par les acteurs impliqués.

Il s'ensuit que toute grille d'entretien devrait comporter des questions plus portées sur les informations précises et d'autres, plus ouvertes, qui incitent l'interviewé à disserte plus longuement sur sa vision du "problème" et de la politique communautaire, ainsi que la manière dont il travaille au sein de son organisation et avec d'autres instances. Précisons enfin qu'il est hasardeux, et maladroit, d'aborder les représentations sociales à travers les questions directes du style *quelles sont les valeurs de votre institution ? ou quelle image avez-vous de l'Union européenne ?* La dimension cognitive de l'action publique doit plutôt être omniprésente dans l'esprit de l'interviewer pour devenir plus centrale à sa démarche lors de l'interprétation des entretiens et de la rédaction.

55. Par exemple, Grawitz (M.), *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 1990 (8ème édition), pp. 741-779 ; Ghiglione (R.), Matelon (B.), *Les enquêtes sociologiques. Théories et pratique*, Paris, Armand Colin, 1995 (4ème édition), pp. 57-92 et 139-152.

3) L'observation en direct

Frustrés par les limites temporelles et le formalisme qui frappent les entretiens, mêmes semi-directifs, certains chercheurs ont plutôt choisi une technique d'observation directe des acteurs au sein des institutions. En effet, dans le domaine de l'étude de l'intégration européenne, cette entrée en matière a déjà engendré des ouvrages innovants de qualité⁵⁶. Dans chaque cas, les chercheurs concernés ont su, et pu, négocier leur accès aux protagonistes, aux réunions, etc. Dans un contexte légèrement différent, plusieurs doctorants ont pu profiter de stages dans les services de la Commission pour effectuer un travail d'enquête similaire⁵⁷. A condition que le chercheur arrive à entretenir une distance par rapport à son objet, il ne fait pas de doute que cette technique d'enquête est plus que prometteuse pour l'étude des institutions communautaires.

4) L'analyse budgétaire

Enfin, pour revenir à la question "que changent les politiques communautaires ?", il est souvent utile de recourir à l'analyse des budgets nationaux, régionaux et locaux impliqués⁵⁸. Effectuée selon une période relativement longue (au moins cinq ans), et en adoptant une nomenclature commune qui ne conduit pas le chercheur à adopter les catégories d'attribution des administrations, l'information produite par l'analyse budgétaire permet d'approfondir et de rendre plus solides les enquêtes menées suivant les techniques traitées plus haut. Inversement, toutefois, utilisée seule sans intégrer une dimension socio-politique, l'analyse budgétaire peut également reproduire les approches en termes de "rapports de force" et de "rationalité" critiqués dans les deux premières parties de ce texte.

* * *

Lors d'un colloque récent de spécialistes de l'Union européenne, Peter Hall a préfacé une communication en déclarant avec ironie que "we're all neo-institutionnalists now !". A un premier niveau il n'a certainement pas tort. Un nombre croissant de chercheurs travaillant dans ce domaine partage les pré-supposés présentés en première partie. Toutefois, trop souvent ce ne sont que des effets d'annonce. Afin d'effectuer les recherches approfondies sur l'intégration européenne, il est nécessaire de développer un questionnement moins

56. Abélès (M.), *En attente d'Europe*, Paris, Hachette, 1996 ; Abélès (M.), "La mise en représentation du politique", in Abélès (M.) et Jeudy (H.-P.) dirs., *Anthropologie du politique*, Paris, Armand Colin, 1997 ; Ross (G.), *Jacques Delors and European integration*, New York, Oxford University Press, 1995.

57. Par exemple, Cini (M.), *The European Commission. Leadership, organisation and culture in the European administration*, Manchester, Manchester University Press, 1996.

58. Cf. Perraud (D.), "PAC, Etats, régions : l'articulation des niveaux de politique agricole dans l'U.E.", *Economie rurale*, n° 227, juin 1995.

inspiré par un débat (à notre sens stérile) avec les auteurs intergouvernementalistes. Le défi pour l'avenir consiste à développer nos approches des institutions afin de mieux comprendre les trajectoires diverses de l'institutionnalisation de l'Union européenne ainsi que les cohérences et les contradictions qu'elle ne manque pas de soulever.

Dans cet esprit, un détour par les questions de méthode, détour que ce texte ne fait qu'amorcer, est plus que salutaire pour deux raisons. D'une part, il nous a conduit à démystifier les problèmes de méthode tout en démystifiant les politiques européennes. Si une bonne méthode ne peut jamais se passer d'un objet bien problématisé, il est tout aussi clair que ce n'est pas qu'à Bruxelles et à Strasbourg que "l'Europe" prend une forme palpable. D'autre part, nous avons vu qu'un défi de fond pour la science politique consiste à agencer les approches dites de politiques publiques et de sociologie politique. Aborder l'étude de l'intégration européenne à la lumière des controverses théoriques fondamentales de la science politique et vice versa. Voilà un beau chantier ouvert par une interrogation sur "la méthode en actes" !