



HAL
open science

Au-delà de la convergence : instruments de résistance dans l'Union européenne

Sabine Saurugger, Yves Surel

► **To cite this version:**

Sabine Saurugger, Yves Surel. Au-delà de la convergence : instruments de résistance dans l'Union européenne. 10e Congrès de l'Association française de science politique (AFSP), Sep 2009, Grenoble, France. halshs-00424013

HAL Id: halshs-00424013

<https://shs.hal.science/halshs-00424013>

Submitted on 13 Oct 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Au-delà de la convergence : instruments de résistance dans l'Union européenne

Résumé :

S'il y a une dizaine d'années encore, la majorité des études portant sur l'influence des processus inter- et transnationaux sur les politiques nationales, en particulier l'intégration européenne, partaient de l'idée d'une nécessaire convergence, les études empiriques conduites par Héritier et al. (2001), Börzel, Treib et Falkner ou plus récemment Schmidt (2008), ainsi que les travaux de Radaelli (2001) ont réussi à mettre en question cette prémisse. La quasi-totalité des études empiriques montrent aujourd'hui une influence différenciée de ces inputs variés sur les systèmes politiques, en particulier sur les politiques publiques. Parmi les filtres ou facteurs de blocage identifiés, ces recherches soulignent par exemple l'influence de *veto players*, l'existence de points de veto (de nature essentiellement institutionnelle) et l'effet de prisme que nourrissent les matrices cognitives et normatives propres à un secteur et/ou à une politique donnée.

L'objectif de cette contribution est d'identifier quels sont les outils et les instruments que les acteurs mobilisent pour contourner les décisions européennes ou pour freiner leur mise en œuvre. Sans nous focaliser sur la nécessité d'utiliser davantage de micro- ou de macro-analyses, nous proposons dans ce papier d'élaborer une typologie d'instruments de résistance en politiques publiques, typologie constituée sur la base des études de cas disponibles, qui relèvent aussi bien des analyses de l'élargissement de l'Union européenne que de la mise en œuvre des politiques et programmes européens dans les anciens Etats membres.

Contribution préparée pour le Xe Congrès de l'Association française de Science Politique,
Grenoble, 7-9 septembre 2009

Work in progress. Comments very welcome.

L'objectif de cet article est de s'intéresser aux résistances face aux changements de politiques publiques au niveau national, changements imputés à des facteurs exogènes aux politiques analysées. Partant de l'interrogation des organisateurs de cette section thématique, cette contribution propose une discussion des sur les apports et les limites des outils conceptuels développé dans le cadre néo-institutionnalismes pour l'analyse des résistances aux transferts de mécanismes ou de cadres cognitifs des politiques publiques, en tentant d'élaborer une typologie des résistances, à partir du poids respectif des variables institutionnelles et d'autres variables (acteurs, jeu politique, configuration d'interactions).

Ainsi, il importe de souligner d'emblée trois prémisses de notre contribution

1. S'il y a une dizaine d'années encore, la majorité des études portant sur l'influence des processus inter- et transnationaux sur les politiques nationales, en particulier l'intégration européenne, partaient de l'idée d'une nécessaire convergence, les études empiriques conduites par Héritier et al. (2001), Börzel, Treib et Falkner ou plus récemment Schmidt (2008), ainsi que les travaux de Radaelli (2001) ont réussi à mettre en question cette prémisse¹. Le transfert de politiques publiques d'un secteur ou d'un contexte national vers d'autres ne mène guère en effet à une convergence d'idées, d'instruments ou de politiques. Au contraire, la quasi-totalité des études empiriques montrent aujourd'hui une influence différenciée de ces inputs variés sur les systèmes politiques, en particulier sur les politiques publiques.
2. Bien que la littérature sur les résistances aux changements, ou plus spécifiquement les résistances à l'intégration européenne ait donné lieu à une littérature abondante sur l'eurosepticisme (voir Neumayer, Roger, Zalewski 2008, Harmsen XY), s'insérant plus spécifiquement dans la sociologie politique, peu de travaux en politique publique se sont explicitement penchés sur cette question (à l'exception de Boerzel XY, Falkner et al 2005, Costa, Roger, Saurugger 2008). De cela découle que nous nous intéressons principalement aux filtres ou facteurs de blocage identifiés par rapport aux politiques publiques, et non pas aux stratégies politiques des partis politiques. Des recherches ont identifié par exemple l'influence de *veto players*, l'existence de points de veto (de nature essentiellement institutionnelle) et l'effet de prisme/les configurations que nourrissent les matrices cognitives et normatives propres à un secteur et/ou à une politique donnée.
3. Nous défendons l'idée que l'outil conceptuel de l'européanisation mérite à être associé à celui du transfert des politiques publiques. Cette association permet de contourner un des grands problèmes de la recherche sur l'européanisation, à savoir distinguer entre l'influence de l'intégration européenne/les décisions européennes et celles, diffuses, issues des niveaux nationaux et global. Croiser européanisation et transferts de politiques publiques nous permet d'analyser les changements identifiables non pas comme une diffusion linéaire des normes communautaires, mais comme une série complexe de processus d'échanges et de transaction déterminés par les contraintes institutionnelles et politiques présentes au niveau domestique, auxquels s'ajoutent des influences externes à ceux induits par l'Union européenne (Saurugger, Surel 2006).

L'objectif de cette contribution est donc d'aller encore un peu plus loin que ces constats formulés dans la littérature récente et vise à mieux identifier certains des facteurs de résistance considérés comme pertinents et constants dans ces processus de transferts. II

¹ Pour une exception voir Daniel Drezner, « Globalization, harmonization and competition : the different pathways to policy convergence

s'agirait notamment d'identifier quels sont les outils et les instruments que les acteurs mobilisent pour contourner les décisions européennes ou pour freiner leur mise en œuvre. C'est particulièrement vrai pour les jeux à niveaux multiples attachés à l'élaboration et à la mise en œuvre du droit communautaire. En complexifiant et en déplaçant les logiques de production de la norme, l'intégration européenne a indirectement nourri ici le développement et/ou l'institutionnalisation de nouveaux *veto points* et de *veto players*, qui parviennent avec une intensité et selon des temporalités variables à bloquer ou transformer les processus juridiques de transposition et de mise en œuvre du droit. Mais bien évidemment, on ne peut pas comprendre les résistances aux transferts si l'on ne combine pas une approche par des structures qui permet de mettre en évidence les contraintes, et une approche par des acteurs qui permet de souligner la marge de manœuvre des agents participant aux mouvements de résistance au changement, et au policy-making plus généralement. Ainsi, « le changement est le résultat de l'interaction entre des acteurs qui disposent de marges de manœuvre et des mécanismes plus généraux qui constituent un cadre s'imposant à eux avec plus ou moins de rigueur »(Muller, 2005, 164).

A partir des pistes que nous avons esquissées dans un travail antérieur (Saurugger, Surel 2006), il s'agirait par conséquent d'approfondir l'analyse des différents instruments de rejet et d'élaborer un début de synthèse des travaux disponibles et quelques pistes de réflexion. Sans nous focaliser sur la nécessité d'utiliser davantage de micro- ou de macro-analyses, nous proposons dans ce papier d'élaborer une typologie d'instruments de résistance en politiques publiques, typologie constituée sur la base des études de cas disponibles, qui relèvent aussi bien des analyses de l'élargissement de l'Union européenne que de la mise en œuvre des politiques et programmes européens dans les anciens Etats membres. De manière très préliminaire, nous comprenons sous la notion de résistance l'action de s'opposer à quelque chose que l'on désapprouve.

L'idée est d'amorcer une dynamique conceptuelle permettant de structurer la recherche sur les mécanismes et les instruments du rejet de l'action publique et des politiques publiques aussi bien au niveau national, régional et local qu'au niveau communautaire. Ainsi, nous défendons l'idée qu'au lieu de rigidifier à l'excès le questionnement, un ensemble stabilisé de catégories d'intelligibilité de logiques d'investigation permet une véritable interrogation systématique d'un phénomène visible, analysé mais qui reste encore à la marge d'une littérature extrêmement riche sur les transferts de politiques publiques et l'europanisation.

1. Au-delà des convergences

- Les non-convergences

Les travaux sur la convergence, tous comme ceux de la non convergence partent initialement d'une analyse sur le niveau de conformité entre les lois européennes et les transposition ou leur mise en œuvre directe au niveau national. Les directives et règlements européens étaient considérés comme relativement apolitique et l'efficacité de la transposition était mesurée à l'aune de l'efficacité considérée sous l'angle de l'organisation administrative efficace et des procédures législatives rapides. Les travaux sur l'europanisation et sur le transfert institutionnel ont, après une première période où nous retrouvons des travaux défendant plutôt implicitement l'hypothèse d'une convergence, très rapidement insisté sur la différenciation dans l'adaptation des systèmes politiques nationaux (pour un résumé voir Falkner 2005, 14-17). Cette différenciation devient une variable dépendante au moment où les recherches commencent à s'intéresser aux structures de médiation ou encore aux questions de l'adéquation entre les régulations du niveau européen avec celles du niveau national (Risse et

al 2001, Börzel XY). Les recherches dans ce contexte partent de l'hypothèse que le degré de compatibilité entre une mesure spécifique européenne et la politique publique correspondante dépend des structures politiques nationales au niveau national. Plus ces structures (comprises comme des mécanismes d'ordre historique, institutionnel, économique social, culturel ou idéal qui encadrent l'activité des agents) et régulations nationales sont similaires à celles imposées par le niveau communautaire, plus l'adaptation sera facile. Plus la différence est grande, plus on observe non-convergence. Ce sont en particulier les travaux sur la non-convergence qui ont mené, à la fin des années 1990 à ceux portant sur les résistances à la mise en conformité au niveau national.

Un premier ensemble de travaux porte sur l'évolution de la politique de mise en œuvre de la Commission européenne (Börzel 2001). Ici des travaux sur les *infringement procedures* mises en œuvre par la Commission européenne sont exemplaires (La Spina et Sciorino 1993, Pridham et Cini 1994, Börzel 2000, Duina 1997, Knill et Lenschow 1997, Kassim 2001).

La recherche la plus systématique sur la mise en conformité avec l'Union européenne a été menée par Gerda Falkner et son équipe (Falkner et al. 2005, Falkner et al. 2008 ; Falkner et al 2007). Les auteurs soulignent que, si trois critères sont nécessaires pour analyser la capacité d'un Etat pour mettre en œuvre, avec succès, une norme juridique européenne (capacité de mise en œuvre, capacité d'exercer une pression, disponibilité d'information), deux routes peuvent mener à une absence de mise en œuvre : l'inertie (la structure de mise en œuvre est paralysée, associée à une absence d'activisme sociétal) ; et le *stalemate* (où il existe une opposition active et où on observe l'existence de veto points forts).

Non Compliance	
<i>Opposition (intentional)</i>	<i>Inability (unintentional)</i>
opposition against specific contents	Different interpretation
opposition against EU decision mode - (QMV/Social Dialogue	Administrative problems
opposition against national decision or transposition mode - parliaments, regions or social partners - Inter- or intraministerial conflicts	Political instability
opposition against national decision or transposition mode -	

Falkner et al. 2005, p. 13

Si l'on fait abstraction de l'improbable typologie élaborée par les auteurs (Falkner et al 2005, 2007) portant sur les types d'Etats qui ne mettent pas en œuvre/ne transposent pas les normes européennes – ils identifient quatre « mondes » : le mode légaliste, le monde de la politique nationale, le monde des lettres mortes, le monde de la négligence au stade de transposition, l'un des apports de cette étude qu'ils soulignent l'importance de dépasser les études sur les déficits de transposition des lois au niveau national, mais d'analyser les procédures véritables de la non-conformité au niveau national.

- Les limites de ces travaux

Il semble qu'après l'analyse des travaux qui portent sur les résistances à l'intégration européenne, on peut identifier deux limites majeures. Premièrement, l'absence de la prise en compte des cadres cognitifs des agents et, deuxièmement, le point de départ qui reste, malgré sans interruption, une norme légale européenne – l'existence d'une directive, d'un règlement, d'un avis (pour une exception dans un cadre non-européen voir De Maillard et Le Goff 2009).

Bien que ces travaux ouvrent des réflexions importantes sur le sujet même de résistances aux transferts, et en particulier ceux aux incitations venues de l'Union européenne, on constate une relative absence de la prise en compte de cadres cognitifs des acteurs. Ceci est d'autant plus surprenant que l'ensemble des travaux soulignent, à partir de la fin des années 1990, l'importance des filtres institutionnels au niveau national. Ces facteurs de médiation freinent, rendent impossible ou au contraire permettent le transfert d'un niveau à l'autre (Börzel XX). Par contre

Seule prise en compte : la rationalité et les stratégies des acteurs. Il faut donc lier politiques et politics).

L'intérêt principal porte sur la *compliance* avec le **droit communautaire**, à savoir le comportement qui consiste à suivre correctement les prescriptions juridiques : Diana Pancke, The European Court of Justice as an agent of Europeanization? Restoring compliance with EU law, in: *Journal of European Public Policy*, vol. 14, no. 6, 2007, pp. 847-866.

Mais d'autres logiques font l'objet d'un transfert du niveau européen au niveau national: un ensemble de pensée, des normes politiques, des cadres cognitifs (Irondele 2003).

Ce n'est seulement autour d'une littérature qui s'intéresse plus spécifiquement aux nouveaux modes de 'gouvernance' et à ses instruments (Borras, Le Galès, Halpern, Jacquot, et al) qui incluent également des cadres cognitifs et juridiquement non-contraignants en considération dans les études sur la gouvernance européenne.

2. Transferts et résistances

- Les instruments du transfert

Dans le contexte d'une analyse des résistances aux changements de politiques publiques, l'approche du transfert des politiques publiques présente l'avantage d'insister sur les modalités pratiques des réformes entreprises en pointant le rôle des divers acteurs publics et privés concernés. Ainsi, afin de comprendre les modalités de résistance à prendre en considération à notre avis lorsque l'on analyse les résistances, il importe de s'intéresser dans un premier temps aux instruments du transfert.

Sur la base d'une analyse croisée, la typologie développée par les approches du transfert des politiques publiques permet de clarifier les différents éléments qui interviennent dans les transformations au niveau national. L'élaboration d'une telle typologie permet, d'une part, de ne pas négliger les autres contextes politiques actifs au-delà ou en deçà de l'Union européenne et, d'autre part, de prendre en compte l'historicité des changements.

Afin d'analyser le changement des politiques publiques, des institutions ou encore des cadres cognitifs au niveau national, il semble nécessaire de comprendre les vecteurs de cette influence, leur direction et leur nature. La réflexion récente sur les instruments de gouvernement et de gouvernance ouvre une piste de réflexion intéressante dans ce contexte. Pierre Lascombes et Patrick Le Galès définissent en effet les instruments comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations

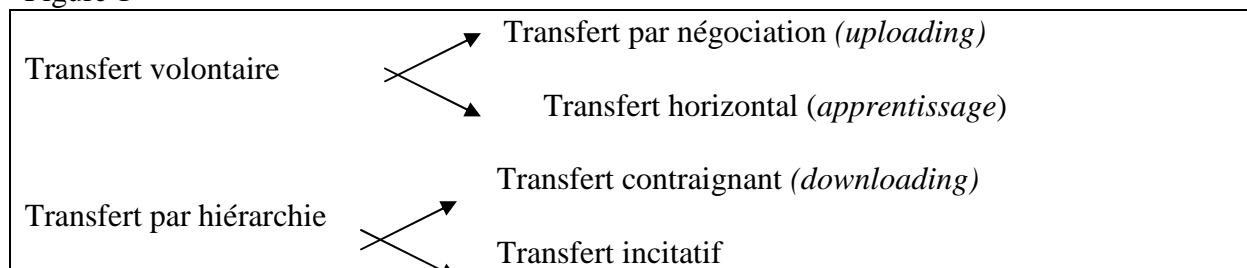
dont il est porteur »². Les processus de changement ne sont pas linéaires mais interdépendants. D'où l'importance d'une approche par les instruments, pour autant qu'ils ne soient pas définis comme « des outils axiologiquement neutres, et indifféremment disponibles. Ils sont au contraire porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé »³.

Les instruments élaborés par les acteurs communautaires, en particulier la Commission européenne, mais également les acteurs étatiques et non-étatiques tels que les fondations, les administrations nationales, les ONG et associations ne doivent pas être considérés comme la matérialisation d'une idée initiale, lisse et prête à utiliser, mais comme une dynamique, souvent chaotique, d'ajustements et de changements, souvent réciproques. Et dans ce sens, les instruments peuvent être compris comme autant d'institutions qui structurent les actions publiques et politiques, tout comme le comportement des acteurs, et qui reposent en outre sur des cadres de pensée ou des matrices cognitives et normatives.

Ainsi, les instruments de transfert politique ne sont pas seulement des outils créés pour résoudre des problèmes. Leur analyse détaillée permet de comprendre les jeux de pouvoir et de légitimité. Toutefois, l'insistance sur le caractère chaotique du processus déclenché par des outils et instruments de la gouvernance de l'élargissement ne doit pas faire oublier que les ajustements ne sont pas aléatoires ou graduels. Dès lors, il semble important de fonder l'analyse sur une typologie qui rende possible l'élaboration de protocoles de recherche, qui permette de distinguer différentes logiques souvent sous-jacentes au transfert.

L'ensemble des recherches conceptuelles sur les mécanismes aussi bien du transfert des politiques publiques que de l'eupéanisation distingue d'emblée instruments coercitifs et volontaires⁴. De façon encore plus précise, les instruments volontaires sont différenciés entre « transfert par négociation » (*uploading*) et « transfert horizontal » (*apprentissage*)⁵. Les instruments coercitifs sont regroupés sous la notion de « transfert par hiérarchie » (*downloading*) qui peut prendre deux formes : contraignante (ou dure) et incitative (ou molle)⁶.

Figure 1



Il s'agit ici non pas de catégories imperméables ou hermétiquement fermées, mais d'un continuum allant d'un transfert volontaire à un transfert fondé sur la coercition.

² Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dirs.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p.13.

³ Ibid.

⁴ David Dolowitz et David Marsh, "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary policy Making", *art.cit.*; Claudio Radaelli, "Policy Transfer in the European Union. Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy", *art.cit.* ; Elisabeth Bomber et John Peterson, "Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?", *Queen's Papers on Europeanisation*, n°2, 2000.

⁵ Simon Bulmer et Stephen Padgett, "Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective", *British Journal of Political Science*, 2004, 35, p. 103-126

⁶ Simon Bulmer et al, *Policy Transfer in EU Governance, op.cit.*, p. 11

Dans le contexte des études sur l'eupéanisation, les instruments coercitifs prennent une place de choix dans l'analyse. Ainsi, dans une étude sur l'eupéanisation de l'Europe centrale et orientale, Schimmelfennig et Sedelmeier⁷ tentent-ils d'inscrire leur étude un facteur sous-développé des études du transfert politique de l'Union européenne : les instruments de la conditionnalité, considérés ici comme les facteurs explicatifs presque exclusifs du processus de l'élargissement.

Les deux autres groupes d'instruments permettent d'affiner quelque peu le protocole de recherche. Ainsi, contrairement aux instruments de transfert des politiques publiques coercitif, d'autres vecteurs - l'apprentissage et les idées - mettent en avant que les changements sont influencés par des facteurs idéels et culturels. Or, la perspective théorique constructiviste s'applique plus particulièrement à ces deux domaines, dans la mesure où elle propose de focaliser l'attention sur les transformations des identités sociales, des valeurs et des normes, beaucoup plus que sur les conditions matérielles ou institutionnelles ou encore sur les distributions du pouvoir entre les acteurs⁸.

Si ces grandes lignes nous permettent déjà de saisir un certain nombre de problématiques possibles du transfert des politiques publiques, elles méritent toutefois d'être nuancées. Il s'agit premièrement de la notion d'apprentissage des acteurs. La littérature sur l'apprentissage met un accent particulier sur la sociologie des élites susceptibles de favoriser le transfert politique et institutionnel. Si la notion d'interaction entre exportateurs et importateurs de modèles institutionnels, sociologiques ou culturels est centrale, la littérature sur l'apprentissage constate également que la mobilisation des élites présuppose une certaine insatisfaction à l'égard du système en vigueur et la connaissance de solutions alternatives pratiquées ailleurs⁹. Toutefois, c'est essentiellement la perception du problème et du système à transférer qui doit être prise en considération. C'est dans ce contexte que les mécanismes du *benchmarking* sont considérés comme les instruments les plus pertinents. Institutionnalisé dans le contexte de l'Union européenne par le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 sous la notion de « Méthode ouverte de coordination » (MOC), cet instrument est une recherche systématique de comparaison et de savoir (chapitre 7). Comme le souligne Renaud Dehousse : « Hormis en période de crise il est rare de voir des structures gouvernementales, souvent prisonnières de traditions ancrées dans leur histoire, chercher à tirer les leçons de l'expérience d'autres acteurs »¹⁰.

Le transfert d'idées, quant à lui, a davantage lieu dans des contextes de dialogue et d'argumentation. L'argumentation et le discours ont en effet parfois pour conséquence de transformer des préférences et/ou de construire ou de modifier des identités et des normes, comme le montrent Simon Bulmer et Claudio Radaelli¹¹. Dans ce contexte, l'apprentissage est l'un des mécanismes du transfert politique ou de l'eupéanisation, mais les possibilités sont plus larges. Il s'agit davantage d'un processus dans lequel un groupe d'acteurs élabore un ensemble d'idées, de savoirs qui, par différents moyens seront intégrés, ou au contraire rejetés par les acteurs récepteurs. Cette argumentation prolonge les réflexions de Peter Haas et Paul

⁷ Frank Schimmelfennig et Ulrich Sedelmeier, "Theorizing Enlargement: Research Focus, Hypotheses, and the State of Research", *Journal of European Public Policy*, 2002, 9 (4), p. 500-528. Voir également chapitre 6.

⁸ Jeffrey Checkel, "Social Constriction and Integration", dans Thomas Christiansen, Knud E. Joergensen et Antje Wiener, (eds), *The Social Construction of Europe*, Londres, Sage 2001, p. 50-64.

⁹ Mény Y., (dir), *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe ou le rejet*, Paris, L'Harmattan, Logiques Politiques, 1993 ;Thierry Delpuech, « Les analyses des transferts internationaux de politiques publiques : un Etat de l'art », *Questions de Recherche/Research in Question*, n°27, dec. 2008

¹⁰ Renaud Dehousse, « La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique », dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 333.

¹¹ Simon Bulmer et Claudio Radaelli, "The Europeanization of National Policy", *Queen's Papers on Europeanisation*, n° 1, 2004.

Sabatier dans le contexte des communautés épistémiques et des coalitions d'intérêts (*advocacy coalitions*). Une telle communauté est un réseau de professionnels dans un domaine précis, en mesure de s'exprimer avec autorité¹². Le transfert politique passe par des instruments de délibération par lesquels les préférences des acteurs peuvent être changées, mais ne le sont pas impérativement. Ainsi, le transfert des idées se situe sur l'échelle la moins contraignante des instruments du transfert politique¹³. Au-delà de leur distinction entre caractère coercitif et volontaire, les instruments renvoient également à différents domaines des politiques publiques : politiques et institutionnelles, économiques et fiscales, juridiques et réglementaires, informelles et conventionnelles. Pour David Dolowitz, au contraire, pour qu'un transfert politique existe, une politique de mise en œuvre est nécessaire, il ne s'agit pas seulement d'une simple mise à jour des connaissances.¹⁴

Deux problèmes se posent toutefois dans ce corpus de travaux. En premier lieu, en prenant en considération les différents acteurs du transfert des politiques publiques, nous constatons que le caractère différentiel des instruments, à savoir sa valeur contraignante ou volontaire est difficile à distinguer.¹⁵ Même si les critères ne sont juridiquement pas contraignants, les acteurs impliqués peuvent - sans utiliser la menace de sanctions visibles - exercer une pression importante sur les élites politiques nationales pour qu'ils adoptent une politique économique particulière, comme le montrent des exemples maintes fois cités de la Banque mondiale ou du FMI.

Il importe également, en deuxième lieu, de ne pas négliger l'historicité des instruments utilisés pour rendre effectif le transfert politique, plus particulièrement comprendre leur genèse dans le contexte politique et institutionnel de l'Union européenne. Ainsi, parallèlement aux instruments juridiques, des instruments non-contraignants se sont développés et ont été utilisés par des élites nationales afin de changer la distribution du pouvoir au sein du système politique, le plus souvent en leur faveur. Dès lors, on observe que l'instrument adapte ses contenus cognitifs et normatifs et les réseaux d'acteurs qu'il tisse dans le temps.¹⁶

Tableau 2 : Les résultats des transferts politiques selon les types d'instruments

Instruments		Variables institutionnelles	Typologie de résultats
Instruments coercitifs		Cadre juridique précis Existence de mesures de sanctions ou d'incitations	Copie – synthèse <i>Absorption</i>
Instruments de négociation	de	Cadres de négociation : majorité qualifiée ou unanimité	Copie-synthèse Synthèse- Résistance <i>Adaptation</i>

¹² Peter Haas., "Knowledge, Power and International Policy Coordination", *International Organization*, 1992, 46 (1), p. 1-35.. Voir également Paul Sabatier, Hank C. Jenkins-Smith, (dir.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, 1993.

¹³ Dans l'étude des relations internationales, ce mécanisme de transfert est également lié à la problématique des dynamiques de normes et son influence sur le changement politique : Martha Finnemore, Kathryn Sikkink, « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization*, 52 (4), p. 887-917.

¹⁴ David Dolowitz, « Learning By Observing : Information Use in the Policy Transfer Process », *PACTE Working Papers*, n° 7, 2009

¹⁵ Sabine Saurugger et Yves Surel, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique » *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13 (2), 2006, p.179-211

¹⁶ Oliver James et Martin Lodge, "The Limitations of Policy Transfer and lesson Drawing for Public Policy research", *Political Studies Review*, 2003, 1, p. 179-193

Instruments « mous » (soft law)	Cadres normatifs, idéels	Résistance-Influence <i>Rejet, inertie</i>
------------------------------------	--------------------------	---

Adapté de Bulmer/Padgett

Ce tableau est problématique dans la mesure où seulement les instruments mous semblent mener à des résistances. Ceci est d'autant plus étonnant que nous pensons au contraire que tous les instruments de transfert des politiques publiques peuvent mener au rejet, de la politique elle-même ou de ses modalités de la mise en œuvre.

Ceci est également souligné dans l'étude récente de de Maillard et Le Goff (2009) où les auteurs insistent sur les déplacements, les glissements et les réappropriations dont font objet les objets politiques transférés, qu'ils nomment, dans le cadre de leur recherche sur la « Tolérance zéro » 'des emprunts parcellaires'.

- Les types de résistance

De cette cartographie des instruments du transfert des politiques publiques découlent plusieurs distinctions parmi les types de résistance. Nous soulignons ici encore une fois que une analyse des résistances aux transferts de politiques publiques est impossible sans prendre simultanément en considération aussi bien les acteurs et les structures des politiques publiques analysées. Modes de résistance, la temporalité de la résistance, les acteurs de la résistance.

Modes de résistance

En nous appuyant sur une typologie élaborée par Falkner et al (2005), nous distinguons, très schématiquement deux modes de résistance : les résistances non-intentionnelles et les résistances actives.

Résistances non-intentionnelles (peut-on appeler cela résistances ?).

Les résistances sans intention aux transferts de politique publique. Veto points doivent exister a priori ou doivent être créés afin de permettre la 'mise en œuvre' (?) des résistances.

Résistances actives (Résistances institutionnelles, idéelles ou cognitives, juridiques).
USAGES ! pour résister

Pour illustrer le cas de résistances actives, on revient utilement à quelques exemples. En étudiant dans une perspective comparative des processus de réforme, des régulations privées et publiques ou encore le fonctionnement des agendas publics, les auteurs s'attachent à identifier les instruments et les outils que des acteurs mobilisent pour contourner des décisions européennes ou freiner leur mise en place. Les analyses proposées soulèvent la question de l'autorité de l'État, de sa capacité d'arbitrage, mais aussi de son efficacité. Il est possible de considérer que les arènes de l'action publique et des politiques publiques se sont transformées : suivant ce schéma d'analyse, un système qualifié de « multi-niveau » tend à s'imposer, dans lequel les veto points et les *veto players* se trouvent démultipliés. Les acteurs établis au niveau national peuvent en tirer parti pour contourner ou rejeter les normes juridiques et cognitives communautaires.

Jeanne Hersant (Hersant 2008) aborde la question de la remise en cause des politiques européennes sous cet angle. En analysant les instruments des politiques publiques communautaires et les outils développés par des organisations internationales comme le

Conseil de l'Europe et l'OSCE, elle étudie la question des droits accordés aux minorités turques de Thrace occidentale. Elle montre que le gouvernement grec développe une « résistance » qualifiée d'« institutionnelle » au principe de la libre circulation, en invoquant la raison d'État et en utilisant en même temps des instruments communautaires. Les autorités nationales profitent notamment d'une méconnaissance généralisée de la langue grecque dans l'Union européenne pour prolonger les périodes de transition.

Un phénomène similaire, sinon identique, est mis en évidence par la contribution de Pierre Muller et Pauline Ravinet dans le même numéro de la Revue internationale de Politique comparée (Muller et Ravinet 2008) : en se concentrant sur le processus de Bologne, les auteurs identifient les stratégies que des acteurs, publics et privés, utilisent pour contourner – au niveau communautaire même – les cadres idéels véhiculés par l'intégration européenne. Après avoir distingué « résistance à l'UE » et « résistance à l'europanisation », l'article formule l'hypothèse que la seconde ne n'est pas seulement un frein à l'europanisation, mais aussi un mécanisme participant de la construction d'un espace d'action publique européen. Enfin, en inscrivant son analyse dans un cadre institutionnaliste, Emiliano Grossman (Grossman 2008) montre enfin comment l'intégration européenne, et plus particulièrement les pressions qu'elle exerce sur les structures institutionnelles nationales d'un point de vue organisationnel, influence le jeu entre pouvoir exécutif et législatif. L'exécutif français a pu, malgré l'augmentation de jure des pouvoirs de l'Assemblée nationale, imposer son emprise sur les affaires européennes dans l'élaboration des politiques publiques. Cette réussite est due à un déséquilibre initial entre les institutions qui a permis au gouvernement de structurer les changements et leurs effets à sa guise. Ces trois études relatives à l'action publique illustrent la multitude des mécanismes de transfert et de rejet : elles envisagent tour à tour les normes juridiques (Hersant), institutionnelles (Grossman) et – initialement – idéelles (Muller et Ravinet) que les acteurs mobilisent afin d'éviter la « greffe » communautaire Mény 1993 ?).
Autre résistances idéelles : l'église irlandaise/polonaise à la formulation laïque de l'identité européenne dans le contexte de l'élaboration du Traité constitutionnel.

La temporalité de la résistance

Une des questions importantes dans le contexte des résistances au transferts et la temporalité : quand est-ce que les résistances aux transferts de politiques publiques ont lieu : lors de la période de la mise sur agenda, processus de négociation, mise en œuvre ? Le suivi (*monitoring*), le contrôle et la mise en œuvre (*implementation*) des dispositions légales liées aux politiques publiques en question.

Acteurs de la résistance

En ce qui concerne les acteurs de la résistance aux transferts, la différenciation utilisée par Pierre Muller (2005) pour identifier les différents types de médiateurs se révèle très utile. Trois configurations sont possibles. Premièrement, l'existence d'un « *acteur providentiel* » qui combine un travail de précurseur dans la résistance à un changement, en combinant un travail d'analyse et des responsabilités importantes dans l'action. Il s'agit là d'une résistance 'experte' au modèle ou à des aspect d'un perçu modèle L'acteur individuel utilise donc des arguments d'expertise en les associant à sa position dans le système politique afin de résister au transfert de politique publique. Dans un second cas, il s'agit d'un *groupe collectif* qui développe des arguments de résistances. C'est ce groupe qui rejette les idées de la nécessité de changement. Cet acteur collectif est toutefois nécessairement en relation avec d'autres acteurs qui doivent apporter leur contribution au processus. Dans un système politique des instruments de la résistance peuvent être utilisés dans le contexte d'une stratégie de conquête électorale. Enfin, la troisième configuration est celle où *aucun acteur ni individuel, ni collectif*

semble repérable qui incarnerait l'essentiel de la résistance. La résistance ou le rejet résultent alors d'une multitude d'interactions entre de nombreux agents qui ne forment pas de groupe clairement identifiable.

Plusieurs contributions montrent à ce titre que la faiblesse relative de la société civile et un cadre administratif instable rendent problématique la mobilisation des acteurs concernés dans un sens favorable ou défavorable aux prescriptions de l'Union européenne. Le poids des prismes nationaux doit donc là encore être reconsidéré au vu des trajectoires politiques et institutionnelles de ces nouveaux États-membres.

Conclusion

Références

Muller Pierre, « Esquisse d'une théorie de changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 2005, 55(1), p. 155-187