



HAL
open science

Politiques sociales et influences européennes : problématiser le changement et l'inertie

Bernard Conter

► **To cite this version:**

Bernard Conter. Politiques sociales et influences européennes : problématiser le changement et l'inertie. Dynamiques régionales. Revue interdisciplinaire de l'IWEPS, 2015, Les politiques sociales, entre inertie et ré-institutionnalisation, 2, pp.6-14. 10.3917/dyre.002.0006 . halshs-01181613

HAL Id: halshs-01181613

<https://shs.hal.science/halshs-01181613>

Submitted on 3 May 2022

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.

Politiques sociales et influences européennes : problématiser le changement et l'inertie

Bernard Conter
IWEPS

RÉSUMÉ

Cet article présente une revue de la littérature sur l'europanisation, les changements et l'inertie des politiques publiques. Il s'agit d'abord de définir cette notion d'europanisation et de distinguer les outils permettant de l'opérationnaliser. Sont ainsi distingués, les conditions, les mécanismes et les domaines de l'europanisation. Celle-ci est également considérée à partir des résultats. Pour ce faire, l'auteur présente des outils permettant de lire la direction et l'ampleur des changements des politiques publiques. Enfin, une attention est portée sur les phénomènes de résistance, liés aux décisions passées ou à des acteurs veto, qui peuvent expliquer partiellement des situations d'inertie des politiques.

Mots-clés: europanisation, changement des politiques publiques, politiques sociales

ABSTRACT

This article presents an overview of the literature on the Europeanisation, changes and inertia of public policies. It first provides a definition of the notion of Europeanisation and identifies the tools used to Europeanise, thereby distinguishing the conditions, mechanisms and fields of Europeanisation. The latter is also considered on the basis of the results. To that end, the author presents the tools that can be used to gauge the direction and scope of changes in public policies. Finally, attention is paid to the phenomena of resistance to decisions taken or to veto stakeholders, which can explain, to some extent, policy inertia situations.

Key words: europeanisation, changes of public policies, social policies.

INTRODUCTION

Les politiques publiques sont l'objet d'influences et connaissent des changements. Le développement des pressions européennes est souvent présenté comme la variable explicative des transformations nationales. De nombreux travaux en sciences politiques et en études européennes ont cherché à approfondir les causes et mécanismes du changement. Ce premier article offre un panorama rapide et sélectif de ces recherches et décrit les cadres théoriques sur lesquels les différents contributeurs de ce numéro se sont appuyés.

Le processus d'influence réciproque des pouvoirs publics nationaux (et régionaux) d'une part, et supranationaux, d'autre part, est appelé europanisation dans la littérature. Un aperçu des différentes définitions de l'europanisation est d'abord présenté avant une entrée dans les mécanismes, les domaines et les conditions de cette forme de transfert d'idées et de prin-

cipes politiques. Ensuite, des outils d'analyse et de description du changement résultant de l'europanisation sont présentés. Ceux-ci insistent sur la direction et l'ampleur des transformations des politiques publiques. Il est également souligné que des changements qui apparaissent mineurs, parce qu'ils portent sur des ajustements des instruments des politiques publiques, peuvent en raison de leur caractère cumulatif ou des valeurs qu'ils portent, affecter les politiques au point d'en affecter les principes généraux.

Toutefois, une pression européenne n'est pas une condition suffisante au changement. Elle peut également être confrontée à des résistances qui sont le fait de caractéristiques institutionnelles, qui occasionnent un coût du changement trop important, ou à l'action d'acteurs veto.

Enfin, dans la perspective d'une influence bidirectionnelle entre Europe et États, l'analyse doit prendre en compte la dynamique d'une pression sur l'Europe qui peut aller dans le sens d'une accélération du programme de réforme européen ou, au contraire, d'une limitation voire d'une réorientation de celui-ci.

L'europanisation des politiques est un processus complexe dont les enjeux analytiques sont d'un grand intérêt dans une période de transformation progressive des paradigmes et institutions des États sociaux. Des outils d'analyse fins sont utiles à l'ambition explicative.

1. DÉFINIR L'EUROPANISATION

Plusieurs auteurs se sont efforcés de produire une définition de la notion d'europanisation en adoptant des perspectives différentes, mais complémentaires. Saurugger (2010) distingue trois types de définitions de l'europanisation : celles portant sur l'émergence de structures distinctes au niveau communautaire, celles qui considèrent l'intégration européenne comme la variable explicative des changements observés au sein des États et celles, enfin, qui insistent sur les interactions entre les niveaux européen et national.

Dans le premier ensemble de définitions, on trouve celle, souvent citée, de Cowles, Risse et Caporaso (2001, p. 3) qui présente l'europanisation comme « *the emergence and development at the European level of distinct structures of governance, that is, of political, legal and social institutions associated with political problem-solving that formalise interactions among actors, and of policy networks specialising in the creation of authoritative European rules* ».

Selon cette définition, le développement de structures européennes, en déposant en quelque sorte les États de certaines compétences, influence les politiques nationales. La perspective est proche de celle de Lindberg (1963, p. 102) qui

insiste dans sa définition sur « *the development of devices and processes for arriving at collective decisions by means other than autonomous action by member states* ». Une limite de ces définitions est de ne présenter aucun élément permettant de singulariser la notion d'eupéanisation par rapport à celle d'intégration européenne ; elles ne font que désigner un processus de transfert de compétences vers le niveau supranational (Saurer, Sarel, 2006).

D'autres travaux ont davantage conceptualisé l'eupéanisation comme un processus par lequel les politiques nationales¹ deviennent l'objet de politiques communautaires. La perspective est alors devenue celle d'une analyse de l'adaptation des politiques des États aux contraintes ou opportunités européennes. Ces travaux mettent en évidence la diversité des moyens et résultats de cette influence européenne selon les États et, au sein des États, selon les domaines politiques envisagés.

Ladrech (1994, p.69) propose une définition que l'on peut classer dans ce deuxième groupe ; il insiste davantage sur la prise en compte des dynamiques communautaires dans la décision politique nationale. L'eupéanisation est définie comme « *an incremental process re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making* ». Cette définition est également connue comme celle du *downloading* ; l'intégration européenne est perçue comme la cause des changements nationaux.

Cette définition ne prend pas en compte les effets de « *feedback* » que l'eupéanisation peut produire sur les orientations ou débats européens. Dans une recherche récente sur la Belgique dans l'Europe, Van Hercke *et al.* (2011) soulignent l'importance de prendre en compte les influences réciproques des niveaux européen et national : « *la circularité des processus européens se trouvait mise en évidence. Il n'est tout simplement pas conforme à la description des mécanismes observés de considérer que les États membres se trouvent à la sortie de la machine, dans la seule position d'avoir à transposer, à obéir ou à bénéficier des décisions ou des impacts suscités par les initiatives européennes en la matière. Les processus de consultation, la place des négociations, les dynamiques d'acteurs font apparaître, au contraire, le poids des États membres dès les phases d'élaboration des projets européens et les interdépendances et interférences constantes qui interagissent tout au long, mettant en évidence combien la phase de construction laisse une place active aux acteurs et institutions nationales* » (Vanhercke *et al.*, 2011, p.7).

Ils s'inscrivent dans la perspective selon laquelle les acteurs nationaux peuvent utiliser les ressources européennes dans les débats nationaux, mais peuvent aussi influencer le processus européen en y apportant des valeurs ou représentations nationales. Ces deux stratégies sont appelées respectivement *download* et *upload* (Kröger, 2009).

¹ Le terme anglophone de *domestic policies* est plus adéquat dans le cadre d'une analyse qui prend en compte différents niveaux d'action publique (national, régional, local) au sein d'un État. Ce terme est utilisé, en français, dans la suite de cet article pour désigner les changements internes, quel que soit le niveau institutionnel.

Les approches plus récentes de l'eupéanisation ne considèrent plus celle-ci comme une influence unidirectionnelle, mais l'envisagent dans une perspective de réciprocité. Le processus inclut à la fois la construction européenne et l'adaptation des politiques nationales ou plus précisément les différentes formes d'ajustements (institutionnels, normatifs et stratégiques) qui peuvent s'opérer dans les deux niveaux de pouvoir considérés (Palier, Sarel, 2007).

Radaelli a proposé une définition de l'eupéanisation qui intègre ces dimensions. On peut la considérer comme la définition la plus complète et la plus aboutie de l'eupéanisation; celle-ci est présentée comme « *a process of (a) construction, (b) diffusion, (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU Public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourses, political structures and public policies* » (Radaelli, 2001, p.108). Palier et Sarel (2007, p.39)² proposent une définition plus concise - « *l'ensemble des processus d'ajustements institutionnels, stratégiques et normatifs induits par la construction européenne* » - qui s'inscrit dans la même perspective, mais qui renvoie de façon plus explicite aux « trois I » (idées, intérêts, institutions) qui représentent des variables classiques d'analyse en sciences politiques (Palier, Sarel, 2005) ; « *l'eupéanisation devient ainsi un processus dont les effets sont attachés à des changements dans le cadre institutionnel qui détermine les interactions entre acteurs publics et privés, changements dans les préférences et les motivations qui guident les choix des acteurs concernés, mais également dans les représentations et croyances attachées à l'action publique* » (Palier, Sarel, 2007, p.40).

Ces définitions présentent l'avantage d'envisager les deux directions de l'influence, mais aussi celle de prendre en compte, outre les changements d'instruments ou de politiques publiques, des dimensions discursive, procédurale et cognitive du changement. Cette dernière est essentielle dans un domaine où il n'existe pas de contrainte juridique formelle. Les différentes dimensions évoquées par Radaelli sont développées dans les sections suivantes.

1.1 Les domaines de l'eupéanisation

Il convient également de poser la question de ce qui est eupéanisé ou ce qui peut l'être. Ici également, les travaux de Radaelli (2000, 2004) offrent une contribution utile pour structurer l'analyse. Il distingue en effet les structures nationales, les politiques publiques et, enfin, les structures normatives et cognitives (voir tableau 1).

Par structures nationales, Radaelli entend les institutions, normes et processus politiques, mais également les structures de représentations (partis, groupes d'intérêt). Les politiques publiques sont également envisagées de façon large puisqu'elles englobent la façon de concevoir les problèmes, les acteurs et

² Il s'agit plus précisément d'une définition collective ; l'introduction de l'ouvrage de Palier et Sarel, dans laquelle est proposée la définition de l'eupéanisation est signée « EPPIE », acronyme d'un séminaire doctoral.

les instruments. Enfin, il prend en considération les valeurs, manière de penser l'action publique ou discours dominants.

Tableau 1 : Les domaines de l'eupéanisation

STRUCTURES NATIONALES	POLITIQUES PUBLIQUES	STRUCTURES COGNITIVES
<i>Structures politiques</i> - Institutions - administrations - relations intergouvernementales - structures juridiques <i>Structures représentatives et de clivage</i> - partis, groupes d'intérêt, structures de clivage sociaux	- acteurs - problèmes politiques - style politique - Instruments - Ressources	- discours - normes et valeurs - légitimité politique - identités - traditions - paradigmes

Source : Radaelli (2003)

Börzel et Risse (2000, 2003) utilisent une distinction plus classique pour envisager, dans une même perspective, les domaines de l'eupéanisation : celle-ci peut porter sur les *policies* (instruments, approches de résolution des problèmes, discours), les *politics* (processus de formation des intérêts, leurs agrégations et leurs représentations) et le *polity* (institutions politiques, relations intergouvernementales, administrations, traditions étatiques, identités collectives). Ils invitent par ailleurs à prendre en compte une influence mutuelle des niveaux national et européen

1.2 Les conditions et mécanismes de l'eupéanisation

L'existence de débats ou de politiques européennes ne suffit pas à transformer des politiques nationales. Les travaux de Börzel et Risse (Börzel, 2001 ; Börzel, Risse, 2000, 2001, 2003) permettent d'expliquer les mécanismes de l'eupéanisation. L'approche, qui repose sur quatre étapes successives de l'eupéanisation, est intéressante d'un point de vue analytique malgré son aspect linéaire.

La première étape de l'eupéanisation est constituée du « processus européen » de prise de décision. En conséquence de celui-ci s'exerce sur les États une « pression adaptative » (étape 2) les incitant à faire évoluer leurs politiques publiques. Cette pression sera gérée à travers les « prismes nationaux » (étape 3) avant de produire des « résultats » (étape 4).

La pression adaptative est fonction du degré de compatibilité entre les institutions, les normes, les valeurs en vigueur au niveau communautaire et au niveau national. Cet écart entre les exigences européennes et les caractéristiques des politiques menées par les États porte le nom de « *misfit* »³ (Börzel, 2001). Une influence ne peut être envisagée que si une certaine divergence entre les deux niveaux s'observe. L'écart provoque des tensions qui peuvent produire du changement. En cas de compatibilité trop évidente, la question de l'influence perd de sa pertinence. En d'autres termes, ce n'est que s'il y a un écart

entre les orientations européennes et les institutions et politiques nationales que les gouvernements auront tendance à changer leurs politiques. Cowles *et al.* (2001, p.7) résumant cette idée par la célèbre formule suivante : « *the lower the compatibility (fit) between European institutions and national institutions, the higher the adaptational pressure* ».

La pression adaptative produira des résultats différents selon les pays en fonction des facteurs facilitateurs ou bloquants au sein des « prismes nationaux » que sont les institutions, les acteurs, les éléments de culture politique nationale appelés. Les États ne sont pas considérés dans la littérature sur l'eupéanisation comme des structures qui réagiraient mécaniquement de façon à créer une convergence inéluctable des politiques publiques en Europe, mais comme des systèmes qui interprètent, se saisissent des opportunités, négocient, voire résistent aux orientations européennes.

Börzel et Risse (2003) mobilisent deux approches théoriques différentes pour concevoir le changement des politiques domestiques. La première approche relève du néo-institutionnalisme du choix rationnel⁴ ; elle insiste sur le rôle des acteurs, présentés comme stratégiques, rationnels et poursuivant des intérêts propres. L'eupéanisation est considérée, dans cette perspective, comme une structure d'opportunités politiques qui offre à certains acteurs des ressources supplémentaires pour exercer leur influence alors qu'elle va restreindre les opportunités d'autres acteurs. Les normes et orientations européennes sont à considérer comme des redistributions de ressources.

Cependant pour Börzel et Risse, cette redistribution ne peut s'opérer que si 1) il existe un *misfit* suffisant pour promouvoir de nouvelles opportunités 2) les acteurs domestiques ont la capacité d'exploiter les nouvelles opportunités qui se présentent à eux. Cette capacité d'action est influencée par deux facteurs médiateurs.

³ Selon les auteurs, l'expression utilisée sera *level of fit*, *fit-misfit*, ou encore *goodness of fit*. Börzel et Risse (2003) distinguent le *policies misfit* et l'*institutional misfit*.

⁴ Voir Hall et Taylor (1993) sur les trois formes de néo-institutionnalisme et leur utilisation en sciences politiques.

D'abord, de multiples *points de veto* peuvent renforcer les acteurs qui ont intérêt à éviter ou modérer les contraintes européennes. Les *acteurs veto* sont ainsi en capacité de freiner les changements de la politique domestique. A l'inverse, certaines *institutions formelles* (*supporting formal institutions*) existantes peuvent fournir aux acteurs nationaux des ressources supplémentaires pour exploiter les opportunités que représentent pour eux les prescrits européens.

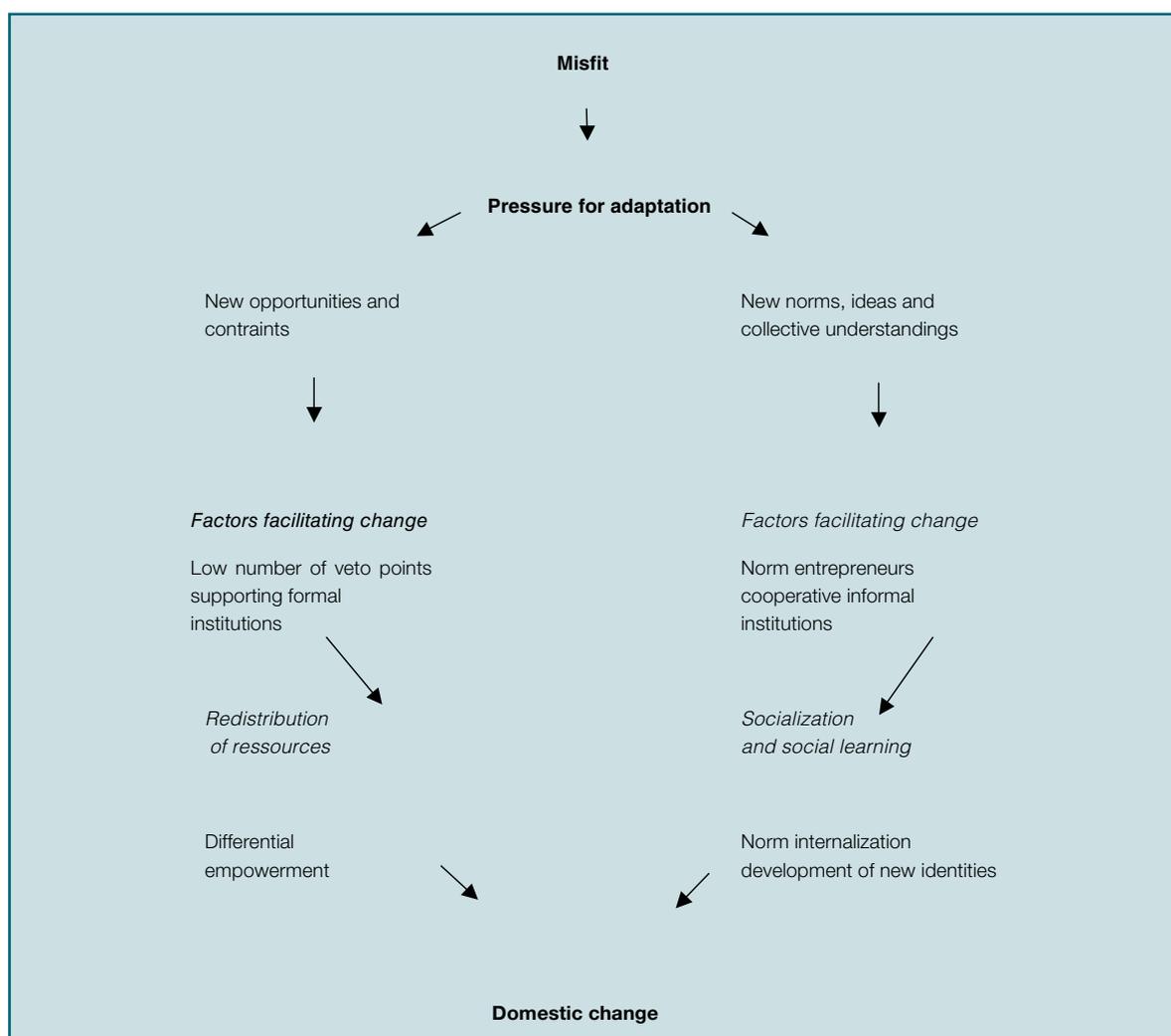
La seconde approche théorique mobilisée par Börzel et Risse (2003) est le néo-institutionnalisme sociologique. L'europanisation sera conçue dans ce cadre comme l'émergence de nouvelles normes, pratiques, manières de penser auxquelles les États sont confrontés et qui se diffusent dans leurs structures et pratiques du fait de la socialisation des acteurs.

Cette perspective peut être envisagée du point de vue des institutions et des acteurs. Les institutions interagissent, sont confrontées les unes aux autres et aux mêmes environnements

et pressions externes et vont en conséquence développer des réponses similaires. Des sociologues ont qualifié ces évolutions d'isomorphisme institutionnel (Di Maggio, Powell, 1991). Les acteurs, pour leur part, confrontés à des normes nouvelles et en décalage par rapport à leurs références (*misfit*) vont s'engager dans des processus d'apprentissage ou de socialisation leur permettant d'agir plus efficacement dans leur nouvel environnement. Le rôle particulier de « *norms entrepreneurs* » (agents de changements : communautés épistémiques, réseaux de politiques publiques) et d'institutions informelles permettant de s'appropriier les nouvelles normes et de construire des consensus constituera un déterminant majeur de ce processus d'évolution

Ces deux conceptions des mécanismes de changement sont présentées dans le schéma 1 ; elles ne sont pas incompatibles. On peut en effet considérer que ces deux mécanismes contribuent de façon simultanée au changement des politiques domestiques.

Schéma 1 : Les logiques de changement domestique (selon la perspective des néo-institutionnalismes du choix rationnel et sociologique)



Source: Börzel, Risse (2003: 69)

2. CONCEPTUALISER LES RÉSULTATS DE L'EUROPÉANISATION ET LES TYPES DE CHANGEMENTS

Les changements qui résultent de l'eupéanisation peuvent être de différents ordres. Il convient de préciser la direction de ces changements (c'est-à-dire leur cohérence avec les prescrits européens) et leur ampleur (changements symboliques ou substantiels). Nous mobilisons dans cette perspective les travaux de Radaelli, d'une part, et de Hall, d'autre part.

Schéma 2 : Changement des politiques domestiques



Source: Radaelli (2002)

La *retrenchment* (ou retrait) est un effet paradoxal de l'eupéanisation, mais qui a pu être observé dans le cadre de certains travaux empiriques. Les politiques publiques nationales deviennent dans cette perspective « moins européennes » qu'elles ne l'étaient auparavant. Radaelli cite l'exemple de la libéralisation du transport routier, prônée par l'Europe, qui a conduit certains pays à adopter des mesures protectionnistes.

L'*inertie* correspond à l'absence de changement. Cette situation peut apparaître lorsque les prescrits européens paraissent trop éloignés des pratiques domestiques. Elle peut être la manifestation d'une résistance à l'eupéanisation et se traduire, par exemple, par des délais longs de mise en œuvre de directives. Toutefois, pour Radaelli (2002), dans le long terme l'inertie peut être impossible à soutenir économiquement ou politiquement. L'inertie peut *in fine* conduire à des changements radicaux⁵.

Le changement peut s'inscrire dans le sens du prescrit européen avec une intensité diverse. Radaelli distingue les situations d'absorption et de transformation. L'*absorption* désigne un changement par adaptation. Les structures et politiques publiques se caractérisent à la fois par des éléments de résistance et de flexibilité qui leur permettent d'absorber des changements non fondamentaux tout en maintenant inchangées leurs caractéristiques essentielles. Radaelli s'appuie sur les travaux d'Héritier (2001) et décrit l'absorption comme « *accommodation of policy requirements without real modification of the essential structures and changes in the logic of political behavior* » (Radaelli, 2000, p. 15).

⁵ Cette distinction des différents sens du changement peut paraître intuitive. Elle ne va cependant pas de soi. Buller (2002 : 17) conçoit l'eupéanisation comme « *a situation where distinct modes of european governance have transformed aspects of domestic politics* » ; il rejette l'idée que l'eupéanisation puisse être décrite comme une situation d'inertie, d'absorption, ou de retrait : « *Europeanization is to denote a condition of becoming "like Europe", then the term must at least imply some transformation in the sense of transformation "in the logic" of domestic policies* » (idem).

⁶ A titre d'exemple, certaines orientations de la stratégie européenne pour l'emploi, exprimées de façon directe dans les recommandations adressées à la Belgique, constituent des prescrits en opposition forte aux pratiques et compromis internes. On pense par exemple à la décentralisation de la négociation salariale ou à la suppression de l'indexation automatique des salaires sur l'inflation (Conter, Mainguet, 2010 ; Conter, Vander Stricht, 2011). En ces matières, aucun changement significatif n'est observé en Belgique, malgré la forte pression des institutions européennes (mais aussi du FMI, de l'OCDE, de la BCE, etc.). L'invitation de Radaelli de prendre en compte une perspective temporelle longue pousse toutefois à nuancer un constat d'absence de changement qui apparaîtrait comme définitif.

2.1 Direction du changement

Radaelli envisage plusieurs résultats du changement. Il propose une matrice qui croise les domaines du changement (structures politiques, politiques publiques, structures cognitives ; cf. *supra*) et un axe exprimant la direction du changement. Cette direction peut être celle du retrait ou de la transformation et se situer sur ce continuum⁵.

Enfin, la notion de *transformation* renvoie à des changements plus radicaux qualifiés de changements de paradigme, pour reprendre l'expression de Hall (cf. section 2.2). Il y a transformation lorsque les logiques fondamentales des politiques se transforment.

Börzel et Risse (2000) distinguent trois niveaux de changement « positif » : l'*adaptation*, l'*accommodation* et la *transformation*. La première qualifie la situation où « *member states are able to incorporate European policies without substantially modifying existing processes, policies and institutions. The degree of domestic change is low* » ; l'*accommodation* est proche de cette situation : « *member states accommodate Europeanization pressure by adapting existing processes, policies and institutions without changing their essential features and the underlying collective understandings attached to them. One way of doing this is by 'patching up' new policies and institutions onto existing ones without changing the latter. The degree of domestic change is modest* ». Leur définition de la transformation est similaire à celle de Radaelli.

Si la distinction entre ces formes de changement nous semble peu opérationnelle, il nous paraît important de retenir l'idée de superposition de politiques (*patch up*) nouvelles sans changement des politiques existantes.

2.2 Ampleur du changement

Comme le laisse entendre la distinction des directions du changement opérée par Radaelli, le changement peut être de nature et d'ampleur différentes.

Afin de qualifier les différents types de changements, Hall (1993) invite à prendre en compte le fait que les politiques publiques comportent trois dimensions : 1) les objectifs généraux (*overarching goals*) qui guident la politique dans un champ particulier ; 2) les instruments de l'action publique (*policy instruments*) développés pour répondre à ces objectifs et 3) le niveau précis (*precise settings*) de ces instruments⁷.

⁷ Un exemple cité par Hall (1993) est celui des pensions de vieillesse : si l'*objectif* de la politique est d'alléger les problèmes financiers des plus âgés, l'*instrument* sera celui de la pension de retraite et le *niveau* sera celui du montant de cette allocation.

La notion d'instrument est définie comme un « *dispositif à la fois technique et social qui organise les rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des signes dont il est porteur* » (Lascoumes, Le Galès, 2005 : 13). Un instrument est donc bien davantage qu'une simple technique. Il n'est, en ce sens, pas axiologiquement neutre, mais « *porteur de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé* » (Lascoumes, Le Galès, 2005 p. 13).

A partir des distinctions établies, Hall (1993) distingue trois ordres de changements politiques : les changements de *premier ordre* concernent le niveau de fixation des instruments alors que les instruments eux-mêmes et les objectifs généraux de la politique ne changent pas ; les changements de *deuxième ordre* interviennent lorsque les instruments eux-mêmes, ainsi que leur niveau de fixation, sont modifiés. Enfin, lorsque les trois dimensions évoquées sont transformées, nous avons affaire à un changement de *troisième ordre*. Ce dernier type de changement est assimilé à un changement de paradigme.

Hall a établi cette typologie à partir de ses travaux sur l'évolution de la politique monétaire en Angleterre au cours des années 1970 et 1980. Hall a ainsi pu observer différents changements : évolutions fréquentes du taux d'intérêt sans changement des objectifs politiques (changements de premier ordre), des changements d'instruments (système de contrôle monétaire en 1971, abandon des objectifs en termes d'émission de monnaie en 1981) sans changement des objectifs généraux (changements de deuxième ordre) et abandon des politiques keynésiennes au profit d'une politique néolibérale et monétariste (changement de paradigme).

La mobilisation de cette seule grille de lecture présente néanmoins quelques limites. Hassenteufel (2008) lui adresse trois critiques. D'abord, Hall néglige d'autres types de changements dans sa définition (même s'il y fait référence au moins de façon implicite dans ses travaux) : les changements au niveau des acteurs (ressources, légitimité, opportunités), les changements des règles du jeu institutionnel (interactions entre acteurs) et les changements de ou pour les bénéficiaires des politiques publiques. Ensuite, les trois ordres de changements sont emboîtés de façon hiérarchique. Or, comme nous le verrons (voir la section 3), des changements *a priori* mineurs peuvent, à terme, changer profondément le sens des politiques.

Enfin, comme le souligne Hassenteufel, Hall ne prend pas suffisamment en compte l'absence de changement ou les changements d'ordre discursif ou symbolique. Or « *les changements et non changements se mêlent et conduisent à des hybridations complexes parce que le changement peut être symbolique avant d'être concret du fait de la dimension performative du discours politique (dire le changement pour le faire exister cognitivement, par exemple), dans la mesure où le changement s'opère plus au niveau de la mise en œuvre qu'à celui de la décision* » (Hassenteufel, 2008 p. 226).

3. DES CHANGEMENTS MINEURS, MAIS DÉCISIFS

Les différents travaux abordés jusqu'ici sous-estiment parfois l'importance de changements qui peuvent apparaître comme mineurs. La typologie de Hall (1993) qui s'appuie sur une distinction entre objectifs, instruments et niveaux de fixation des instruments qualifie de changement de premier ordre les changements qui portent sur le niveau de fixation des instruments sans affecter les deux autres dimensions des politiques publiques et considère ces changements comme de moindre ampleur que les changements affectant directement les instruments et les objectifs généraux des politiques publiques. Börzel et Risse (2000) assimilent, dans le contexte de l'eupéanisation, les changements de premier ordre au sens de Hall à l'*adaptation* et l'associent à un faible degré de changement. Enfin, les travaux sur la dépendance au sentier (section 4) insistent sur les phénomènes de *lock in* et d'autorenforcement.

Les contraintes organisationnelles n'empêchent toutefois pas nécessairement les pouvoirs publics de mener des réformes « innovantes ». Pour Palier et Bonoli (1999), des changements de premier et deuxième ordre peuvent conduire à des transformations importantes : « *souvent, derrière une stabilité de surface, des changements importants ont été adoptés* » (p.408) ; « *même des changements mineurs peuvent être fondamentaux, pour autant qu'ils ouvrent de nouveaux chemins de dépendance* » (p. 412). En effet, expliquent-ils, la mise en place de mesures qui peuvent sembler marginales peut introduire une logique nouvelle à même de provoquer, à terme, des changements significatifs. Palier et Bonoli (1999) distinguent ainsi les *pathdependent changes* des *path-shifting change*, selon qu'ils induisent ou non un changement de logique (ou *overarching goals* pour reprendre la notion de Hall).

Une des stratégies envisagées par ces auteurs pour parvenir à cette fin est la stratégie du changement progressif : « *l'introduction de logiques nouvelles malgré l'existence de fortes oppositions consiste à introduire une nouveauté initialement très limitée, qui ne va pas d'abord être perçue comme une remise en cause du système en place et ensuite à agir de manière incrémentale en développant peu à peu cette variable nouvelle, de façon à produire des changements plus profonds* » (p.418).

Notons que les autres stratégies identifiées par les auteurs, qui ne reposent pas nécessairement sur des changements mineurs, sont la confrontation (c'est-à-dire le fait d'imposer une réforme sans prendre en compte les préférences des acteurs concernés), l'action sur le référentiel (par l'apport de justifications théoriques nouvelles) ou l'action sur la structure des intérêts (nouvelles formes d'interaction politiques qui créent des opportunités nouvelles pour certains acteurs au détriment d'autres).

4. LES RÉSISTANCES AU CHANGEMENT

La dynamique de l'eupéanisation induit également des résistances au changement à propos desquelles il s'agit de se doter d'outils d'analyse. Deux concepts sont généralement mobilisés pour expliquer les freins aux changements: celui d'incrémentalisme développé par Lindblom (1959) et celui de dépendance au sentier importé en sciences politiques par Pierson (2000).

4.1 Incrémentalisme

Lindblom insiste sur la rationalité limitée des acteurs, mais aussi sur leur nombre. La multiplicité des acteurs conduit à appréhender les processus décisionnels en termes d'ajustement mutuel et de compromis. Dans cette perspective, la décision relève souvent du plus petit commun dénominateur (Hassenteufel, 2008). Ceci se vérifie en particulier dans des sociétés pluralistes comme la Belgique où l'organisation en piliers, le scrutin proportionnel, la culture de la concertation sociale entre interlocuteurs sociaux conduisent à la recherche permanente de compromis entre acteurs.

Le deuxième postulat de Lindblom est celui de la préférence pour le *statu quo* du fait des aléas des informations sur les conséquences des options alternatives. Comme l'explique Hassenteufel (2008), plutôt que de réorienter une politique, les acteurs se « débrouillent » avec un nombre de choix déjà connus et familiers.

L'incrémentalisme met l'accent sur le caractère routinisé des processus décisionnels et le poids des pratiques établies. L'exercice d'établissement des budgets publics illustre bien cette propriété. Loin du « *zero base budgeting* », l'établissement d'un budget annuel s'appuie sur nombre de décisions passées (le personnel administratif en place, les projets adoptés, les engagements, les droits à la retraite, etc.) ; les décisions nouvelles ne portent en général que sur une part marginale du total considéré. Les changements sont dits incrémentaux, ils sont progressifs et ne remettent pas en cause les décisions passées.

4.2 Dépendance au sentier des expériences passées

En ce sens, la notion d'incrémentalisme rejoint certains principes associés à l'idée de dépendance au sentier. Le concept de dépendance au sentier renvoie en effet à une situation où les avancées passées induisent des mouvements ultérieurs de même type (Erhel, Palier, 2003).

En d'autres termes, les solutions adoptées, les compromis et les institutions sont déterminants de la manière dont seront envisagées les réformes dans le futur. Les réformes que les acteurs nationaux pourront mettre en place seront dépendantes de leurs ressources, notamment cognitives, mais aussi de l'histoire des institutions et des « chemins de dépendance » que celles-ci ont tracés.

Cette conception du changement s'inspire de travaux de l'économie industrielle selon lesquels l'existence d'un choix technologique plus efficace ne poussera pas nécessairement les entreprises à s'y conformer en raison de différents types de coûts ou effets liés au changement (coûts d'investissement, d'apprentissage, effets de coordination, comportements d'adaptation par anticipation)⁸ (Pierson, 2000; Palier et Bonoli, 1999).

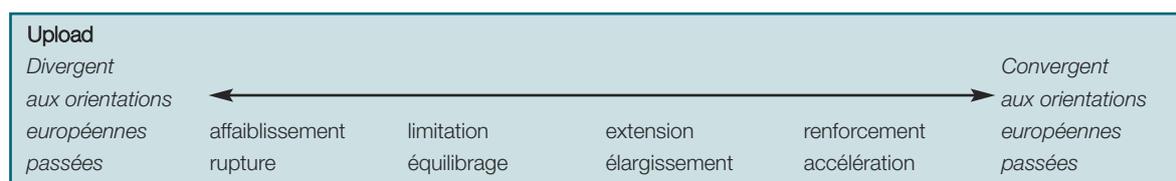
Pour Pierson (2000), les choix politiques passés limitent l'espace du possible du présent pour plusieurs types de raisons. D'abord, les processus d'action collective reposent sur la coordination de nombreux acteurs. Ensuite, les processus (cognitifs) de légitimation et d'interprétation des enjeux et des compromis reposent sur des coûts d'apprentissage. Enfin, les développements institutionnels reposent sur les règles existantes. Ces différents facteurs favorisent la continuité contre le changement ; « *l'accumulation de ces phénomènes explique la clôture des chemins de dépendance* » (Palier, Bonoli, 1999, p.403).

5. CHANGER LES ORIENTATIONS EUROPÉENNES

L'eupéanisation doit être considérée comme une relation entre les niveaux de pouvoir européens et nationaux (ou domestiques) qui produit des interactions réciproques et des changements à ces deux niveaux. La définition d'eupéanisation que nous avons retenue (Radaelli, 2001) s'appuie sur cette double orientation, mais les notions mobilisées en appui de son opérationnalisation (domaines de l'eupéanisation, mécanismes, résultats) attribuent une grande place au changement des politiques domestiques (*download*) et portent peu d'attention aux influences ascendantes (*upload*).

Nous proposons de compléter les approches *top-down* usuelles de l'eupéanisation à l'aide de l'outil suivant (cf. schéma 3) qui peut permettre de qualifier la direction du changement des orientations européennes poursuivie par les États. Nous considérons que les États peuvent souhaiter changer le processus européen dans le sens d'un approfondissement de ses orientations actuelles ou afin de s'en écarter. Comme le suggère Radaelli (cf. *supra*) en ce qui concerne les changements domestiques, les différents changements envisagés se situent sur un continuum.

Schéma 3 : La pression des Etats sur l'Europe - direction du feedback



Source : Conter (2012).

⁸ L'exemple le plus souvent cité est l'usage du clavier QWERTY. Ce clavier a été pensé en 1870 de façon à limiter les enchevêtrements de barres de frappes des premières machines mécaniques. Malgré les progrès techniques permettant le développement de claviers plus rapides dès les années 1890, le QWERTY est resté maître. La production de masse et les coûts d'apprentissage ont rendu irréversible la première option.

Un État peut chercher à influencer le processus européen dans le sens d'un *renforcement* ou d'une *accélération* de celui-ci. Il s'agira d'en conserver l'orientation générale, mais, par exemple, d'augmenter le caractère coercitif du processus, d'augmenter les moyens disponibles, de le réformer afin qu'il concerne davantage de bénéficiaires, d'intensifier la communication ou les échanges autour d'un thème promu par l'Union européenne.

Il est aussi envisageable de viser l'*extension* des domaines couverts par une politique européenne ou, au sein d'une de celles-ci d'élargir les thématiques ou les bénéficiaires. On se situe ici dans une perspective proche de « l'effet de *spill-over* » (Haas, 1958) qui postule qu'une avancée dans la construction européenne en appelle mécaniquement d'autres, à la différence que l'on se situe ici dans la perspective de l'action stratégique des États.

Enfin, lorsque les orientations européennes s'écartent des préférences nationales, les États peuvent influencer le processus

européen en tentant un *rééquilibrage*, c'est-à-dire la prise en compte d'autres politiques qui correspondent mieux à leurs attentes ou censées atténuer les effets des premières, ou en visant une limitation des politiques à l'œuvre par une diminution de leur périmètre d'action, de leur niveau de contrainte, de leurs moyens.

Enfin, les États peuvent tenter de réorienter plus substantivement le processus européen par une *rupture* plus ou moins importante dans les politiques. Cette rupture peut se marquer par un changement de priorité, l'abandon d'un financement, l'arrêt d'une politique⁹.

⁹ Quelques exemples illustrent notre propos : la révision d'un projet de traité budgétaire, dans le sens d'un assouplissement de ses contraintes, relègue de l'affaiblissement ; le développement d'une politique sociale sensée contrebalancer l'UEM est un équilibrage ; l'application de la méthode ouverte de coordination à l'éducation ou à la protection sociale est une extension, alors que l'obligation d'inscription d'une règle d'or de l'équilibre budgétaire dans les législations nationales est un renforcement des orientations et politiques européennes.

BIBLIOGRAPHIE

- Berthet Thierry, Conter Bernard, 2011, « Les changements d'instruments de la politique de l'emploi en Wallonie et en France », *Travail et Emploi* n°125, pp. 53-63.
- Börzel Tanja, 2001, « Pace-setting, Foot-dragging and Fence-Sitting: Responses to europeanization » *Journal of Common Market Studies* n°2, pp. 193-241.
- Börzel Tanja, Risse Thomas, 2000, « When Europe hits Home : Europeanization and Domestic change », *European integration on line Papers* vol 4, n°15.
- Börzel Tanja, Risse Thomas, 2003, « Conceptualizing the Domestic impact of Europe » in Featherstone Kevin, Radaelli Claudio (Eds), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, pp. 57-80.
- Buller Jim, 2002, « Conceptualising Europeanisation », *Public Policy and Administration*, Vol. 17, n°2, pp. 4-24.
- Conter Bernard, 2012, *La stratégie européenne pour l'emploi. De l'enthousiasme à l'effacement*, CRISP, Bruxelles.
- Conter Bernard, Mainguet Christine, 2010, « Politiques de l'emploi et de la formation : quel référentiel en Wallonie ? » *Les cahiers du CIRTES*, n°4, pp. 275-296.
- Conter Bernard, Vander Stricht Valérie, 2011, « Changements des représentations et innovations dans le domaine des politiques de l'emploi : l'influence du contexte de crise en Wallonie », Communication au congrès de l'Association française de sociologie (RT 6), Grenoble, 8 juillet.
- Cowles, Maria Green Caporaso James, Risse Thomas, (eds), 2001, *Transforming Europe : Europeanisation and domestic change*, Ithaca, London.
- Di Maggio Paul, Powell Walter, 1991, *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago University press, Chicago.
- Erhel Christine, Palier Bruno, 2003, « Europe sociale et Europe de l'emploi : l'apport d'une perspective institutionnaliste à l'explication des trajectoires nationales », *Cahiers de la maison des sciences économiques* n°2003/30, Paris.
- Haas Ernst, 1958, *The Uniting of Europe : Political, social and economic forces 1950-1957*, Stanford University Press.
- Hall Peter, 1993, « Policy paradigms, Social Learning, and the State. The case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol 25, n°3, pp 275-296.

- Hall Peter, Taylor Rosemary, 1997, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique* Vol. 47, n°3, pp. 469-496.
- Hassenteufel Patrick, 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris.
- Héritier Adrienne, 2001, « Differential Europe: Administrative responses to Community policy », in Cowles Maria, Gree Caporaso James, Risse Thomas, (eds), 2001, *Transforming Europe : Europeanisation and domestic change*, Ithaca, London.
- Kröger, Sandra, 2009, " What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions" in OMC research, *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Issue 1, Vol. 13, Art. 5
- Ladrech Robert, 1994, « Europeanization of Domestic Politics and Institutions: the Case of France », *Journal of Common market Studies*, vol 32, n°1, pp. 69-88.
- Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, 2005, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Lindberg Leon, 1963, *The Political Dynamics of European Integration*, Stanford University Press.
- Lindblom, Charles E. 1959. «The Science of 'Muddling Through'.» *Public Administration Review* 19: 79-88.
- Mailand Mikkel, 2008, « The uneven impact of the European Employment Strategy on member state's employment policies : a comparative analysis », *Journal of European Social Policy* Vol. 18, n°4, pp. 353-365.
- Palier Bruno, Bonoli Giuliano, 1999, « Phénomènes de Path Dependance et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue Française de sciences politiques* vol. 49, n°3, juin, pp. 399-420.
- Palier Bruno, Surel Yves, 2007, *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, Paris.
- Palier Bruno, Surel Yves, 2005, « Les 'trois I' et l'analyse de l'Etat en action », *Revue française de science politique* n°1, vol. 50, pp. 7-31.
- Pierson Paul, 2000, « Increasing returns, Path Dependance, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, Vol. 94, n°2, pp. 251-267.
- Radaelli Claudio, 2001, « The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research », *Politique européenne* n°5, pp. 105-136.
- Radaelli Claudio, 2001, « The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research », *Politique européenne* n°5, pp. 105-136.
- Radaelli Claudio, 2003, « The Europeanization of Public Policy », dans Featherstone Kevin, Radaelli Claudio (Eds), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, pp. 27-56.
- Radaelli Claudio, 2004, « Europeanization : Solution or problem ? », *European integration on line papers* Vol. 8, n°16.
- Saurugger Sabine, 2010, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Saurugger Sabine, Surel Yves, 2006, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée* n°2, pp. 179-211.
- Vanhercke Bart, Verschraegen Gert, Van Gehuchten Pierre-Paul et al., 2011, *L'Europe en Belgique. La Belgique dans l'Europe. Configuration et appropriation des politiques sociales*, Academia press, Gent.