



HAL
open science

Usages et mésusages du concept de gouvernance appliqué à l'élargissement de l'Union européenne

Dorota Dakowska

► **To cite this version:**

Dorota Dakowska. Usages et mésusages du concept de gouvernance appliqué à l'élargissement de l'Union européenne. Politique européenne, 2003, 10, pp.99-120. hal-00144151

HAL Id: hal-00144151

<https://hal.science/hal-00144151>

Submitted on 14 Aug 2015

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.

VARIA

Dorota DAKOWSKA

USAGES ET MESUSAGES DU CONCEPT DE GOUVERNANCE APPLIQUE A L'ELARGISSEMENT DE L'UNION EUROPEENNE ¹

Le cadre analytique de l'élargissement de l'Union européenne a connu ces dernières années d'importantes évolutions. Cet article se veut une réflexion critique sur cette évolution et singulièrement sur les apports du concept de gouvernance aux études de l'élargissement. Il s'agit tout d'abord de retracer l'origine et les usages récents de ce concept dans les études de l'intégration européenne pour s'interroger ensuite sur les écueils de la notion particulière de « gouvernance de l'élargissement » (enlargement governance) en tant qu'outil explicatif du processus de l'élargissement. Il s'agit enfin de proposer une clarification des usages possibles du concept de gouvernance dans l'analyse des politiques de l'UE à l'égard des pays candidats.

Forgé pour décrire les modes d'exercice du pouvoir dépassant le cadre du gouvernement, le terme de gouvernance suppose l'association de plusieurs types d'acteurs, souvent en réseau et de façon horizontale. Mais, son imprécision en fait un concept polysémique, utilisé dans différentes circonstances et avec des objectifs divers. La notion de gouvernance qui circule largement parmi les acteurs et les observateurs de l'Union européenne, s'avère par conséquent trop souvent extensible et floue. Désignant les modes d'exercice du pouvoir dans l'Union européenne, son usage peut comporter un sous-entendu normatif. Par extension, les relations extérieures de l'Union européenne sont parfois désignées comme « gouvernance externe », sans que cette notion ne s'accompagne d'une réflexion sur le degré de communautarisation réel de ces relations ou sur les tensions internes qu'elles impliquent.

Le cas de l'élargissement pose un sérieux problème analytique aux chercheurs qui conceptualisent le mode de régulation politique dans l'Union

¹ Ce texte est issu d'une communication lors de la journée d'études sur *La gouvernance externe de l'Union européenne*, organisée par l'AFSP et le groupe Sociologie Politique Européenne à l'IEP de Strasbourg, 29 mai 2002. Il poursuit une réflexion sur la conceptualisation du processus de l'élargissement entamée au cours de l'atelier *Enlargement and Governance* des Joint Sessions de l'ECPR, en mars 2002, à Turin. L'auteur remercie les lecteurs de la rédaction, ainsi que Sabine Saurugger, pour leurs remarques et leurs suggestions.

politique européenne, n° 10, printemps 2003, p. 99-120.

européenne à l'aide du terme de gouvernance. En effet, le caractère en apparence unilatéral des pressions adaptatrices et l'importance des conditions imposées aux pays candidats a focalisé l'attention des chercheurs sur le caractère hiérarchique du processus. Or, le terme de gouvernance a été utilisé pour qualifier de « gouvernance de l'élargissement » (*enlargement governance*) les relations de l'UE avec les pays candidats. On pourrait se demander si cet usage ne contribue pas à rendre encore moins précis un terme qui est déjà manipulé avec une certaine légèreté et trop souvent peu étayé par une recherche empirique rigoureuse. En effet, que nous apprend le terme de gouvernance que nous ne puissions expliquer à l'aide d'autres instruments ? Son application aux politiques de l'élargissement de l'Union est-elle valide ? Son emploi ne comporterait-il pas, dans certains cas, des risques de simplification, voire de méprise quant aux réalités recouvertes par l'action extérieure de l'UE ?

L'objectif de cet article est d'interroger la pertinence de l'usage du terme de gouvernance dans l'étude de l'élargissement de l'Union européenne et, à partir de là, de réfléchir au cadre analytique à même d'appréhender ce processus. Il s'agit tout d'abord de retracer brièvement l'origine et les usages récents du concept de gouvernance dans les études de l'intégration européenne (I) pour s'interroger ensuite sur la conceptualisation dominante du processus de l'élargissement et en particulier sur les écueils de la notion particulière de « gouvernance de l'élargissement » en tant qu'outil explicatif du processus de l'élargissement (II). Enfin, la question des possibilités d'un affinement de l'analyse des politiques de l'UE à l'égard des pays candidats se doit d'être posée, notamment en proposant une distinction entre la gouvernance en tant que pratique et la gouvernance en tant qu'approche analytique (III).

Si nous soutenons le souci d'un rattachement plus fort des travaux portant sur l'élargissement et sur les transformations institutionnelles en Europe centrale avec les études sur l'intégration européenne, telles que la réflexion sur l'europanisation, nous formulerons quelques mises en garde devant la déformation de certains concepts que cette tendance peut engendrer. Nous proposerons enfin un agenda de recherche permettant d'appliquer des concepts développés par les études européennes à l'analyse des changements induits par l'élargissement.

De la gouvernance européenne à la gouvernance de l'élargissement

S'il nous est impossible dans le cadre de cet article de retracer avec précision la circulation du terme de gouvernance dans les espaces politiques, puis scientifiques, notons que ce sont initialement des institutions internationales, notamment de Bretton Woods, qui sont à l'origine de l'usage du terme. En effet, celles-ci ont imposé le discours normatif de « bonne

gouvernance » aux agences et programmes de développement en transformant le concept : ainsi, d'outil méthodologique de mesure d'efficacité des programmes, la gouvernance est devenue « un outil idéologique pour une politique de l'Etat minimum » (Smouts, 1998a, 88). Les études des Relations Internationales ont été les premières à utiliser le terme de gouvernance en l'associant à la réflexion sur les régimes et sur l'ordre mondial, sans pour autant que cet usage soit univoque (Rosenau, Czempiel, 1992, Smouts 1998a).

L'intégration européenne a ouvert une carrière formidable au terme de gouvernance. Dans le contexte européen, l'emploi du terme prend également une forte connotation normative auprès des praticiens, auxquels il peut servir à légitimer une action politique. Pour ces derniers, parler de gouvernance permet de souligner le caractère horizontal de l'action publique européenne et des « bons usages » administratifs comme la concertation ou la transparence. Les qualificatifs employés par des fonctionnaires ou les hommes politiques pour donner plus de visibilité à leur travail (« bonne gouvernance », « nouvelle gouvernance », « gouvernance en réseaux ») circulent pour pénétrer notamment les travaux universitaires. Cette reprise n'est pas dépourvue de risques : en effet, il n'est pas toujours aisé de garder un recul critique par rapport à un terme considéré comme allant de soi et dont l'application évolue, de plus, rapidement au rythme des Conseils européens établissant des codes de bonne conduite successifs (Hodson, Maher, 2001, 723-727). Cela étant dit, les chercheurs analysant l'Union européenne ont su s'appropriier et mettre à profit le concept de gouvernance dont l'usage oscille dans les travaux scientifiques entre outil descriptif et meta-théorie.

Le concept de gouvernance et l'analyse de l'Union européenne

Développé par l'analyse des politiques publiques, le concept s'est avéré utile pour désigner d'une part les politiques publiques européennes et d'autre part, un mode d'exercice du pouvoir qui répond aux changements profonds des structures et fonctions de l'Etat, au transfert de pouvoir à un niveau supranational, concomitant avec l'inclusion d'un nombre d'acteurs non-étatiques à différents niveaux de décision, bref, qui correspond au caractère *sui generis* de l'Union européenne (Jachtenfuchs, Kohler-Koch, 1996). A la différence des approches néo-fonctionnalistes ou institutionnalistes de l'intégration européenne, l'approche par le modèle de gouvernance souligne le caractère polycentrique de l'Union dont le fonctionnement implique une reconfiguration des modes d'action des acteurs politiques, économiques et sociaux. Au niveau empirique, les études en terme de gouvernance s'intéressent davantage aux politiques européennes « au quotidien » qu'aux « grands rendez-vous » institutionnels (Lequesne, 1998, 104-105). D'une

façon générale, la réflexion sur la gouvernance découle du constat de la recomposition de l'Etat et de la fragmentation des sociétés. Patrick Le Galès associe ainsi le concept de gouvernance à celui de régulation pour s'interroger sur les reconfigurations d'acteurs dans des territoires infra-nationaux (Le Galès, 1998).

Pour Beate Kohler-Koch, la gouvernance désigne la façon dont les différentes préférences des citoyens sont traduites dans des choix politiques effectifs, la manière dont la pluralité des intérêts sociaux se transforme en une action unitaire qui aboutit à l'adaptation (*compliance*) des acteurs. Quatre idéal-types des modes de gouvernance peuvent ainsi être distingués : étatsisme, pluralisme, corporatisme, ainsi que la gouvernance en réseaux (Kohler-Koch, Eising, 1999, 14). Dans cette optique, la spécificité institutionnelle de l'Union européenne, qui a largement dépassé le cadre d'une organisation internationale sans devenir pour autant un Etat fédéral, invite à décrire les processus politiques en terme de gouvernance : dépourvue de gouvernement et de représentation démocratique, l'architecture institutionnelle de l'Union européenne donne lieu à des processus que l'auteur qualifie de gouvernance en réseaux (*network governance*). Ces modes de régulation s'étendent ainsi aux pays membres (par le biais de mécanismes qualifiés d'« européenisation ») pour laisser leur empreinte sur les niveaux nationaux et sub-nationaux (Knill, Lehmkuhl, 1999 ; Radaelli, 2001 ; Goetz, Hix, 2000 ; Green Cowles, Caporaso, Risse, 2001).

La question de l'affirmation de la présence internationale de l'Union européenne, à travers une politique extérieure structurée, a fait l'objet de nombreux débats (Petiteville, 2001). Avec l'engagement croissant de la communauté dans le système mondial d'accords commerciaux, l'interdépendance croissante entre les questions économiques, sécuritaires et politiques, enfin, l'accélération de l'intégration et les bouleversements politiques du début des années quatre-vingt-dix (Smith 1996), une forme d'*actorness* internationale de l'Union semble acquise, même si, pour certains analystes, il ne s'agit que d'une « présence », du fait des insuffisantes capacités pratiques de mener une politique étrangère (Hill, 1993 ; Hill, Wallace, 1996). Cette implication internationale peut être étudiée à travers différents modes de *policy making*, tels que le mode communautaire, le mode intergouvernemental ou un « ordre négocié » (Smith, 1996) ou à travers des secteurs particuliers (commerce, développement, PESC). Ainsi, le terme de « gouvernance externe » est parfois employé pour désigner l'ensemble des politiques extérieures de l'Union européenne². Son usage demeure

² Voir les contributions à la journée d'études sur la « gouvernance externe » à l'IEP de Strasbourg, le 29 mai 2002, qui, outre l'étude des différents domaines d'action extérieure de l'UE, proposaient une réflexion critique sur la notion.

cependant assez général et peu soutenu par une réflexion sur les champs, les acteurs et les dispositifs impliqués.

L'émergence du terme de « gouvernance de l'élargissement »³

Le concept de gouvernance a été également utilisé par les chercheurs pour analyser l'action de l'Union européenne en vue de l'élargissement. Cependant, dans quelques cas, il a été chargé d'un sens spécifique qui diverge des représentations associées traditionnellement à la gouvernance européenne. Cet usage, que nous expliquerons plus loin, semble lié à la nature du processus de l'élargissement de l'Union européenne.

Amorcé dès la première moitié des années quatre-vingt-dix, devenu une réalité concrète avec l'ouverture des négociations d'adhésion sous la houlette de la Commission, l'élargissement peut être pensé comme une politique européenne parmi d'autres, nécessitant la mise en place d'un certain nombre de dispositifs : agendas, stratégie de pré-adhésion, négociations multilatérales, élaboration du budget etc. (Mayhew, 1998). En effet, la Communauté européenne ayant mené à bien des élargissements successifs, l'adhésion de nouveaux membres d'Europe centrale était présentée, dans les premiers discours des dirigeants politiques communautaires et ceux des pays candidats, dans sa dimension historique et morale, comme un aboutissement logique des évolutions antérieures. Pourtant, rapidement, dès l'établissement des conditions d'adhésion, la tenue des sommets déterminant les groupes de pays candidats et, surtout, depuis l'ouverture des négociations d'adhésion proprement dites, il est devenu clair que la politique de l'élargissement est une opération sans précédent. En effet, c'est la première fois que l'Union se prépare à accueillir un groupe d'Etats aussi important et dont, qui plus est, le développement économique se situe bien en dessous de la moyenne européenne. En même temps, l'ensemble des conditions à remplir par les pays candidats n'a jamais été aussi conséquent, comme en témoigne l'attention consacrée aux conditions préalables établies par les Conseils européens, ainsi qu'à l'évaluation de l'aptitude des pays candidats à rejoindre les structures communautaires dans la procédure de *screening*, dans les opinions et dans les rapports annuels élaborés par la Commission. Contrairement aux autres élargissements, l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale entraîne de plus une modification profonde du fonctionnement des institutions européennes (Mayhew, 1998, 180-185). Ce contexte est venu étayer l'argument de l'exceptionnalité du cas de l'élargissement au sein des dispositifs politiques de l'Union.

Pour toutes ces raisons, les tentatives de conceptualisation du processus de l'élargissement⁴ se sont largement focalisées sur le caractère asymétrique

³ Cette notion a été particulièrement prégnante et activement promue dans l'atelier *Enlargement and Governance* des Joint Sessions de l'ECPR, en mars 2002, à Turin.

des relations entre l'Union européenne et les pays candidats. Ainsi, le terme de « conditionnalité » inhérente à l'action extérieure de l'Union européenne en tant que principale productrice de référentiels revient constamment pour souligner le caractère hiérarchique de cette action. Si cette dimension coercitive de l'élargissement est saillante, la focalisation exclusive sur cet aspect mène parfois à des simplifications.

Récemment, quelques chercheurs ont tenté d'avancer la définition de *l'enlargement governance* (gouvernance de l'élargissement), pour expliquer l'essence du processus. Ce n'est pas tant le retentissement de cette définition que l'attrait de sa facilité qui appelle à la prudence. Ainsi, la « gouvernance de l'élargissement » est présentée comme étant dominée par des acteurs bureaucratiques et gouvernementaux et structurée sur un mode vertical plutôt qu'horizontal. L'accent mis sur la dimension hiérarchique conduit parfois à utiliser indifféremment les termes de « gouvernance de l'élargissement » (pour désigner les politiques de l'élargissement) et de « conditionnalité » et donc à les considérer implicitement comme équivalents (Schimmelfennig, Engert, Knobel, 2002, Dimitrova, 2002). Ce choix terminologique n'est pas anodin pour l'élaboration du cadre analytique et des hypothèses sur la nature de l'élargissement. Ainsi, pour analyser la « gouvernance de l'élargissement » définie comme mode d'adaptation (*generating compliance*) aux règles en vigueur dans l'Union européenne, le canal transnational se trouve d'emblée écarté comme courroie possible de transmission des politiques européennes. Partant du principe de la faiblesse de la société civile et des partis politiques dans les pays candidats, les adeptes du modèle de conditionnalité considèrent les enjeux électoraux comme marginaux dans le changement institutionnel et dans l'adoption des normes européennes en Europe centrale (Schimmelfennig, Engert, Knobel, 2002, 8). Dans la même perspective, Antoaneta Dimitrova qualifie la politique de l'Union européenne envers les pays post-communistes en voie de transformation de « gouvernance de l'élargissement » qu'elle considère comme distincte des modes communautaires de gouvernance en réseaux : « *Whereas in the EU, governance is produced in the interaction between actors at various levels who share power in a network or bargaining configuration, in the enlargement process governance flows from the EU to the applicants and is channelled mostly through the Commission and the Council on the EU side, and the executive, on the candidates' side* » (Dimitrova, 2002, 175). Ainsi, à la différence de la « gouvernance non-hiérarchique » c'est à dire l'acception classique du terme dans l'Union européenne, les relations entre les acteurs de la « gouvernance de l'élargissement » seraient asymétriques et hiérarchiques. La « conditionnalité » en serait le trait fondamental, alors que le style de

⁴ Rappelons toutefois que l'étude de ce processus est demeurée, pendant des années, avant tout empirique, compte-tenu, probablement, du caractère à la fois immédiat et fortement évolutif des faits observés.

gouvernance interne à l'UE se caractériserait par le « marchandage » (*bargaining*) et la « recherche concertée de solutions aux problèmes » (*problem solving*) (Dimitrova, 2002, 174-176).

Nous arrivons ici aux limites du concept : la gouvernance ne serait-elle qu'un produit, voire un attribut simplement transférable d'un ensemble politique vers l'autre, comme le semblent suggérer les définitions de la « gouvernance de l'élargissement » ? Nous pensons plutôt que la gouvernance devrait être lue comme un *processus* dont les caractéristiques doivent être définies clairement pour que le concept garde une utilité analytique.

La « gouvernance de l'élargissement » à l'épreuve du terrain empirique

La plupart des travaux empiriques sur l'élargissement de l'Union européenne relèvent, traditionnellement, des théories inter-gouvernementalistes, privilégiant le niveau macro et l'étude des grands marchandages (traités, accords, sommets) (Sedelmeier, 2002, de la Serre et al., 1994 ; Le Cacheux, 1996). On attendrait de la prolifération du terme de « gouvernance de l'élargissement » une intention de renouvellement théorique ou empirique de l'étude du processus. Or, il n'en est rien : les études bâties sur le terme de *enlargement governance* semblent avoir repris les considérations propres aux inter-gouvernementalistes, traitant l'Union européenne comme un ensemble d'institutions unitaires reflétant les intérêts des grands Etats membres et l'élargissement comme un processus dominé par les acteurs bureaucratiques. Par conséquent, il convient de s'interroger sur la valeur explicative et la portée théorique du terme. En effet, enfermer des modes d'action des acteurs européens des différents niveaux dans le cadre d'une définition fortement connotée risque d'emblée de fausser la complexité du processus.

L'occultation la variété des acteurs de ce processus

Les partisans du concept de la gouvernance de l'élargissement de l'UE à l'égard des pays candidats insistent sur le caractère traditionnel (*old governance*) de cette politique en ce qui concerne le rôle de l'Etat, les orientations, la nature des acteurs et leurs modes d'interaction. Ainsi, partant de la nature asymétrique des relations Union européenne / pays candidats et de la conditionnalité en tant que trait essentiel de ces relations, la politique de l'UE à l'égard des pays non-membres est définie comme étant dominée par des relations intergouvernementales et par un transfert de règles selon la logique *top-down* (Schimmelfennig, Engert, Knobel, 2002 ; Dimitrova 2002 ; Grabbe, 2001).

Il faudrait se demander à ce propos si écarter d'emblée l'étude des relations transnationales et du niveau sub-étatique comme un canal possible des politiques européennes ne comporte pas le risque d'enfermer l'analyse dans un corset conceptuel qui ne reflète pas forcément la complexité de ces mêmes politiques. S'il est mené à bien dans ses grandes lignes par des acteurs de l'Union européenne puissants (Robert, 2001), l'élargissement engage néanmoins un nombre d'acteurs non-étatiques, groupes d'intérêt, partis politiques, associations professionnelles, collectivités territoriales (Saurugger, 2001). Faire l'impasse sur ces canaux non-gouvernementaux au motif de la faiblesse de la société civile dans les pays candidats semble paradoxal, lorsqu'on se rappelle l'effet de levier que, par exemple, les relations partisans transnationales ont pu avoir sur les transformations politiques dans des sociétés soumises à des régimes autoritaires et considérées comme imperméables au dialogue (Grabendorff 1996, Pinto-Duschinsky 1996, Pridham 1999).

L'illusion d'une action concertée et intentionnelle

L'usage du concept de conditionnalité présuppose une action rationnelle, unie, logique. Dans cette perspective, la période de pré-adhésion peut être perçue comme une suite d'actions et de réactions, où la Commission apparaît comme la seule instigatrice des politiques. Ainsi, l'Union européenne pose les conditions au pays candidat, suite à quoi ce dernier s'engage dans des calculs pour ajuster sa réponse. L'Union réagit en procédant à des récompenses ou à des sanctions. Notons le risque d'un sous-entendu téléologique prêté aux processus analysés : l'objectif semble clairement défini. Toutes les actions entreprises visent soit à se rapprocher de cet objectif fixé au préalable, soit à le rejeter (dans le cas des pays « à problèmes » comme la Biélorussie ou la Slovaquie de Meciar), si on en croit l'analyse en termes de « conditionnalité démocratique » (Schimmelfennig, Engert, Knobel, 2002, 12-20). En gommant les interactions des relations entre l'UE et les pays d'Europe centrale, cette vision mécaniste laisse peu de place à l'analyse des déviations et des inconsistances des politiques européennes, ainsi que des freins de nature interne à la mise en œuvre de l'acquis, éléments qui composent le processus de l'élargissement au même titre que les accords, les déclarations communes et les invocations de l'Union européenne.

La sociologie des organisations nous met en garde devant la surévaluation de la rationalité du fonctionnement des organisations au détriment de la prise en compte des comportements imprévus d'acteurs, ainsi que des contraintes et contingences qui restreignent leur action (Crozier, Friedberg, 1977). L'approche par la « gouvernance de l'élargissement » mène parfois à une sur-rationalisation de processus

analysés. La concentration sur les grandes déclarations finales ne permet pas de prendre en compte les tensions internes entre directions générales, entre ministères ou entre les représentants des groupes d'intérêt des différents pays. Elle détourne l'attention du caractère polycentrique des politiques européennes, dont celle à l'égard des PECO, basée sur une coordination continue entre les acteurs du niveau macro et ceux du niveau « meso », s'apparente à une *composite policy* (politique composite) (Sedelmeier, 2001). Parallèlement aux négociations d'adhésion, les programmes lancés par la Commission associent des acteurs non-étatiques aux priorités parfois divergentes. La somme de ces logiques particulières n'aboutit pas forcément à une logique supérieure, cohérente et intentionnelle.

Le problème de la convergence

Les analyses focalisées sur l'asymétrie des relations UE/pays candidats stipulent parfois implicitement que, suite aux pressions européennes, une convergence institutionnelle parmi les pays d'Europe centrale devrait être le résultat de l'élargissement. Si ce diagnostic (l'importance des pressions d'adaptations) est difficilement contestable, on peut remettre en question la justesse des conclusions qui en sont déduites (convergence).

D'une part, il est vrai que les pressions adaptatrices qui pèsent sur les pays candidats sont plus fortes que celles que les pays membres ont dû affronter. De plus, ces pays se trouvent dans une phase de transformations systémiques (institutionnelles, économiques, sociales), ce qui contribue à leur ouverture à de nouveaux modèles. Ainsi, plusieurs facteurs tels que la vitesse de l'ajustement, la réceptivité des élites centre-européennes ou l'étendue de l'agenda d'adhésion permettent de prédire plus de convergence dans les structures institutionnelles des pays candidats que cela n'a été jusqu'à présent l'usage dans les pays membres (Grabbe, 2001). Heather Grabbe identifie trois aspects de la gouvernance des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), exposés aux pressions directes européennes : les relations entre le pouvoir législatif et l'exécutif (avec la marginalisation possible des parlements nationaux), l'émergence d'un noyau dur au sein de l'exécutif (concentration de l'expertise autour des « îlots d'excellence » tels que l'équipe des négociateurs), enfin, les relations centre-périphérie (l'absence d'un modèle européen accentuant les diversités). Le rôle de l'UE peut être conceptualisé comme une imposition de gardes-fous (*gate-keeping*), un pilotage (*benchmarking, monitoring*), la proposition de cadres et de modèles (*templates*) et, enfin, comme l'aide et l'assistance financière, le conseil, des jumelages institutionnels, etc.

D'autre part, cependant, un examen précis du fonctionnement de ces mesures remet en question leur efficacité attendue : en effet, l'instrument de contrôle d'accès aux négociations et celui des restrictions ne peut être utilisé que de façon parcimonieuse, les objectifs proposés par la Commission sont

souvent vagues. L'Union européenne ne possède pas de modèle défini dans certains domaines, vu la diversité de solutions nationales dans les pays membres. Un exemple souvent cité est l'administration. Bien que l'Union européenne insiste sur la nécessité de mener à bien des réformes administratives dans les pays candidats, aboutissant à la création d'un service public professionnel, elle n'est pas en mesure d'en proposer un modèle précis (Goetz, 2001 ; Dimitrova, 2002). Même si l'on considère la capacité de l'administration nationale à mettre en œuvre l'acquis communautaire et à participer au système européen de gouvernance à niveaux multiples comme une condition suffisante des réformes, cela n'empêche pas des effets pervers de l'adaptation, tels que l'apparition d'« îlots d'excellence » autour des administrations en charge des affaires européennes ou la concentration du pouvoir autour du « noyau exécutif » (*core executive*) (Lippert, Umbach, Wessels, 2001 ; Zubek, 2001). Le contrôle de l'activité des agents de jumelage du programme « *Twinning* » n'est pas centralisé⁵. Enfin, vu la diffusion de l'influence européenne (l'incertitude quant aux dates, les standards à atteindre, l'étendue des réformes requises) et la présence d'autres facteurs de changement (pressions externes et facteurs de politique intérieure), le résultat n'aboutit pas forcément à plus de convergence. Si la perspective d'intégrer l'Union politique et monétaire fonctionne comme un stimulant important à mettre en place des réformes, il n'en est pas de même pour les pressions qui s'avèrent, elles, moins efficaces. En bref, la tactique du bâton semble avoir moins d'effet que la tactique de la carotte (Grabbe, 2001).

Une focalisation excessive sur le côté européen

Une faiblesse d'un grand nombre d'approches de l'élargissement consiste dans le fait qu'en cherchant à déterminer la façon dont est conçue la politique extérieure de l'Union européenne, elles omettent d'interroger sa mise en place concrète, sa réception, ainsi qu'un détournement possible de ses objectifs initiaux. Il ne s'agit pas ici de remettre en question l'asymétrie patente de ce qu'on appelle les négociations d'adhésion et dont l'objectif demeure non modifiable : la reprise de l'acquis communautaire dans sa totalité. Cependant, pour ce qui est des normes incluses dans l'acquis communautaire, les approches par la « conditionnalité » manquent de différencier entre la reprise des règles juridiques et leur implémentation, leur

⁵ Le programme du jumelage institutionnel (*Twinning*) faisant partie du programme PHARE a été créé pour permettre une reprise des solutions institutionnelles grâce à la mise en place d'un dialogue rapproché entre des ministères des pays membres et des pays candidats. Pourtant, l'efficacité de ces mesures n'a pas été prouvée – en effet, les responsables des administrations ou anciens fonctionnaires des pays membres se limitant à une présentation des solutions qui leurs sont proches, leur activité en peut être assimilée à la présentation d'un quelconque modèle européen unifié. Pour une analyse plus précise de ces paradoxes, voir Heather Grabbe (2001), également Geoffrey Pridham (2001).

mise en pratique réelle. En effet, d'une part l'adoption d'une loi reste bien éloignée de son application effective, d'autre part, l'absence de régulations garantissant des prérogatives particulières à certains groupes sociaux (par exemple dans le cas de la législation concernant les minorités ethniques) ne signifie pas forcément que les droits de ces groupes soient bafoués (Schwellnus, 2002).

En outre, la majorité des études consacrées à l'élargissement se sont concentrées soit sur le côté européen du processus, soit sur un ou plusieurs pays candidats, sans insister sur l'influence mutuelle de ces deux processus. On oublie que l'élargissement donne lieu à des interactions constantes et des instrumentalisations possibles, également du côté centre-européen (Sedelmeier, Wallace, 2000). Geoffrey Pridham rappelle la corrélation entre le processus d'élargissement et des enjeux de politique interne des pays candidats : un enjeu crucial pour le bon déroulement de l'élargissement est le maintien d'un consensus minimal interne, incombant aux gouvernements des pays candidats. Or, faire avancer les volets successifs de l'acquis communautaire à travers les différents stades de la procédure parlementaire implique d'affronter des intérêts économiques et sociaux, souvent contradictoires. La nature asymétrique des négociations réduit, certes, les possibilités des négociants centre-européens de jouer l'argument des pressions internes contre les exigences de l'Union, mais cela signifie que les gouvernements doivent gérer ces tensions eux-mêmes (Pridham, 2001, 50-51). Ce dernier aspect tend à être progressivement pris en compte également dans les études issues du paradigme de conditionnalité : alors que la thèse du vide institutionnel et de l'absence de groupes d'intérêts consolidés (*veto points*) dans les pays candidats est encore défendue, la question des limites à la reprise de l'acquis semble émerger ; limites telles que la consistance interne des modèles proposés aux pays candidats et la capacité des gouvernements de maintenir un degré de cohésion interne lors de la mise en œuvre d'une réforme inspirée par l'Union (Dimitrova, 2002).

Analyse des politiques d'élargissement et les usages de la « gouvernance »

L'emploi du terme de « gouvernance de l'élargissement » conduit à étendre davantage, en y ajoutant une dimension supplémentaire, la signification du terme de gouvernance. Plus qu'un mode d'exercice du pouvoir concerté, la gouvernance équivaldrait, dans le cas de l'élargissement, à un mode de domination fondé sur des contraintes imposées unilatéralement et qui excluent les marchandages. Cette définition semble incompatible avec la définition classique de la gouvernance que M-C Smouts résume ainsi :

« La gouvernance n'est ni un système de règles ni une activité mais un processus ;

La gouvernance n'est pas fondée sur la domination mais sur l'accommodement ;

La gouvernance implique à la fois des acteurs privés et publics ;

La gouvernance n'est pas formalisée et repose sur des interactions continues » (Smouts, 1998, 89). Qualifier l'action extérieure de l'Union européenne de gouvernance constitue-t-il un choix judicieux ? Si l'on s'en tient au constat de la prédominance d'acteurs gouvernementaux et bureaucratiques dans les politiques extérieures de l'UE, il est erroné d'employer le terme de gouvernance qui fait de la participation d'acteurs non-gouvernementaux une condition nécessaire. L'apparition d'une dimension supplémentaire au terme de gouvernance pour désigner l'action extérieure de l'Union européenne ajoute à la confusion. Elle postule que la politique extérieure de l'UE constitue une extension de son *policy-making* intérieur, conceptualisé à travers le terme de gouvernance. Or, cette hypothèse n'est pas dépourvue d'écueils ; ainsi, la PESC ne faisant pas partie du pilier communautaire, elle n'aboutit pas forcément aux mêmes engrenages dus au transfert de pouvoir décisionnel au niveau supranational que cela n'est le fait des politiques communautaires intérieures.

En même temps, il est clair que l'élargissement est un facteur qui pèsera sur la future orientation de la gouvernance européenne. D'un objet extérieur à l'UE, les transformations institutionnelles dans les pays d'Europe centrale deviennent progressivement un enjeu de politique communautaire et les responsables de ces pays apparaissent désormais comme des acteurs qui cherchent à influencer la prise de décision dans l'Union européenne (Fink-Hafner, 1997, Perez-Solorzano Borrigan, 2001). L'adhésion induit une restructuration profonde du *policy-making* des nouveaux pays membres, notamment au niveau intermédiaire, d'où la comparaison de ce processus à un « passage du 'gouvernement' à la 'gouvernance' » (Agh 1999, 842). Comment penser ces évolutions ? Peut-on envisager un usages plus rigoureux du concept de gouvernance dans l'analyse de l'élargissement de l'Union européenne à l'Est ? Les outils élaborés par les études européennes peuvent-ils être transférés au cas de l'élargissement ?

La différenciation des hypothèses par l'intégration aux études européennes

L'exemple de l'élargissement pose le problème de la distorsion entre les pratiques étudiées et les représentations habituelles de la gouvernance. La vérification empirique illustre la difficulté de transférer un modèle institutionnel vers l'Europe centrale à travers la stratégie officielle de l'élargissement. En revanche, la prise en compte du poids des héritages, de la variété des chemins de sortie des régimes autoritaires ainsi que des résultats divergeant des réformes entreprises appelle à revenir à la notion de la dépendance institutionnelle du sentier (*path dependency*) (Dobry, 2000, 593-

604)⁶, notion tombée en disgrâce avec la focalisation croissante sur les pressions extérieures liées à l'élargissement.

L'attente des convergences en Europe centrale témoigne parfois de l'absence de communication entre les analystes de la gouvernance « communautaire » et les spécialistes de l'élargissement. En effet, la divergence de l'impact de l'Union européenne sur les structures nationales des pays membres a été largement analysée grâce à des recherches empiriques approfondies (Green Cowles et al, 2001 ; Héritier et al, 2001). La multiplicité des réponses nationales aux pressions européennes peut être expliquée par les influences mutuelles entre les développements nationaux et les processus de transformation engendrés par l'intégration européenne (Héritier, 2001, 1-21). Il faudrait interroger cette notion de différenciation qui, si elle est appliquée de plus en plus couramment pour analyser les évolutions des pays membres de l'Union européenne marqués par l'expérience commune de l'intégration, a encore du mal à s'implanter parmi les analystes de l'élargissement (Mair, Zielonka, 2002). Certes, ces analystes sont confrontés aux difficultés qu'il y a à étudier un terrain soumis à des recompositions fréquentes et d'avancer des hypothèses qui ne pourront être vérifiées pleinement qu'une fois l'adhésion accomplie. Mais en même temps, ces mêmes chercheurs suggèrent désormais d'intégrer l'analyse des pays candidats aux problématiques de l'intégration européenne (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2002). Une voie prometteuse semble être tracée par les études qui interrogent les mécanismes d'europanisation en mettant les outils développés par l'analyse des pays membres de l'Union au profit de l'analyse des évolutions en Europe centrale (Fink-Hafner 1997, Agh 1999, Perez-Solorzano Borragan 2001)⁷. Dans la mesure, où elles étudient l'impact de l'intégration européenne sur le système politique national non seulement en fonction des contraintes imposées aux acteurs nationaux, mais également en termes de changement de structures d'opportunité politique pour ces mêmes acteurs (Goetz, Hix, 2000, 10-14), les analyses d'europanisation permettent de dépasser les approches unilatérales de l'élargissement.

La prise en compte des tensions inhérentes au processus de l'élargissement

⁶ Des critiques semblables à celles faites au champ de la « transitologie » pourraient être faites à certaines études portant sur « l'europanisation », notamment appliquées à l'Europe centrale : la difficulté à expliquer la diversité des voies empruntées dans chacun des contextes nationaux, l'insuffisante attention prêtée au poids du passé au profit d'une approche souvent téléologique, enfin, l'incapacité des modèles proposés à déterminer le seuil à partir duquel on considère une transition comme accomplie ou un domaine comme « europanisé ».

⁷ Voir également la thèse de Laure Neumayer, *La construction de l'enjeu européen dans trois pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne : une analyse comparée de la Hongrie, la Pologne et la République tchèque*, l'IEP de Paris, 2002.

Peu d'analystes ont insisté sur la nécessité de prendre en compte le lien entre l'élargissement de l'ordre institutionnel, l'intégration des nouveaux membres et le changement inévitable consécutif des modes de gouvernance au sein de l'Union européenne. Mentionnons parmi ces analystes Lykke Friis et Anna Murphy qui abordent la question des contradictions de l'élargissement dans une analyse de la relation entre le concept de gouvernance et celui de frontière (Friis, Murphy, 1999). Dans cette perspective, l'élargissement peut être lu à la fois comme l'extension de la gouvernance européenne vers l'Est, mais aussi comme une menace pour cette même gouvernance. En effet, des tensions apparaissent entre le maintien de la gouvernance européenne dans la forme actuelle, la contribution à la sécurité en Europe, mais également la nécessité de limiter les coûts de l'élargissement. Des clivages entre les intérêts géopolitiques et économiques, entre les responsables politiques chargé de l'élargissement au niveau communautaire et les intérêts sectoriels (Sedelmeier, 2002) sont également à noter, sans parler des affrontements internes entre pays contributeurs et bénéficiaires de l'Union, ou entre les Etats périphériques et centraux, qui peuvent se cristalliser lors des tensions inter-ministérielles ou intra-Commission (Torreblanca, 1998). Par extension, on pourrait percevoir les PECO et les défis de l'élargissement non comme un objet des relations extérieures de l'UE mais comme un facteur interne d'une Europe en train de s'unir (Bideleux, 1996 ; Friis, Murphy, 1999).

Suite au déroulement et à la clôture des négociations d'adhésion avec les Etats du premier groupe de l'élargissement à l'Est et à l'approche des référendums d'adhésion dans ces pays, l'observateur ressent plus qu'auparavant le besoin d'un cadre conceptuel qui permettrait d'intégrer les tensions et inconséquences du processus de l'élargissement. Evoquons, parmi elles, les tensions entre la décentralisation requise par l'UE et la concentration du pouvoir au sein de l'exécutif, entre la légitimité démocratique postulée et l'affaiblissement des parlements nationaux des pays membres, qui pourraient être des résultats paradoxaux de l'adhésion. Par conséquent, si l'adaptation aux demandes de l'UE peut légitimer des choix politiques internes dans les pays d'Europe centrale, le « biais » administratif et exécutif de son action a empêché le développement d'un débat public sur la gouvernance dans les pays candidats. Le risque pour l'Europe centrale pourrait être ainsi l'accentuation des écarts entre les hauts fonctionnaires au niveau central et les citoyens, mettant à jour un déficit démocratique (Grabbe, 2001).

Les usages possibles du concept de gouvernance dans l'étude de l'élargissement

La majorité des travaux portant sur l'élargissement se caractérisent par un intérêt ontologique pour la nature du processus et les répertoires d'action de

l'UE. Mais en même temps, ces recherches ignorent souvent les résultats des actions conscientes et inconscientes, la mise en œuvre des décisions politiques, les détournements, les adaptations au contexte local. L'approche en termes de « gouvernance de l'élargissement » intègre certes la nature de l'engagement extérieur de l'Union européenne, mais elle ne cherche pas à dépasser certains questionnements ; l'action extérieure de l'Union demeurant la variable dépendante, son étude se limite à l'expliquer, sans la dépasser pour s'interroger sur les conséquences de cette action.

Une certaine confusion résulte, nous semble-il, d'un amalgame commis entre les différents sens attribués au terme de gouvernance. Si le terme porte aux controverses, c'est que son usage oscille entre outil descriptif (mode d'exercice du pouvoir en UE), métaphore (comme la gouvernance en réseaux) et théorie de moyenne portée (Jachtenfuchs, 2001). Pourtant, si l'application empirique du terme de « gouvernance de l'élargissement » telle qu'elle s'opère actuellement, nous semble inopportune, le terme de gouvernance peut néanmoins avoir une utilité analytique dans le cas de l'élargissement. Pour cela, au lieu d'étendre le concept de gouvernance, il serait envisageable de s'appuyer sur ce concept, tel qu'il a été développé pour analyser les modes de gestion des politiques publiques au sein de l'Union européenne. Dans ce cas, l'élargissement pourrait être considéré comme l'extension de cette gouvernance aux nouveaux pays membres à travers un processus que certains qualifient d'« institutionnalisation horizontale et graduelle » (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2002).

Il faudrait distinguer cette définition de la gouvernance, en tant que pratique, d'un concept à ambition plus théorique qui postule une inversion des variables dans les études européennes, inversion qui serait plus pertinente au regard des évolutions actuelles de l'Union. Cette dernière proposition semble également s'appliquer à l'étude de l'élargissement. Elle s'inspire de la réflexion de Markus Jachtenfuchs, pour qui l'approche de l'Union européenne « par la gouvernance » se distingue des théories classiques de l'intégration européenne. La différence entre ces deux approches peut être résumée ainsi : alors que le premier courant a pour objet l'analyse du système de l'Union européenne à travers son intégration, le deuxième courant cherche à comprendre l'impact de l'intégration européenne sur les politiques publiques et les structures nationales des pays membres. Ainsi, l'Union européenne est considérée comme variable dépendante dans le premier cas, alors qu'elle devient variable indépendante dans le deuxième (Jachtenfuchs, 2001).

En poursuivant ce raisonnement, on peut dire que l'étude des acteurs, des stratégies et des modalités des transferts institutionnels vers l'Est constitue une approche pertinente de l'action extérieure de l'UE. Cependant,

cette démarche, qui cherche à étudier la nature du processus (la fameuse *nature of the beast*) ressemble plutôt à une approche intégrationniste classique. Or, pour Jachtenfuchs, « *perhaps the most exciting and most important aspect of European integration – namely the transformation of the traditional nation-state into constituent units of a new transnational policy system that is not going to become a state – is largely overlooked from the outside* » (Jachtenfuchs, 2001, 256). L'approche « par la gouvernance » s'apparente à la focalisation « post-ontologique » sur les processus d'eupéanisation qu'il convient de distinguer des études de la formation des politiques communautaires (Radaelli 2001, 114-115)⁸.

L'objectif de cette contribution était d'interroger les liens entre les usages du concept de gouvernance et les études de l'élargissement. Le concept de gouvernance peut s'avérer utile à l'étude de l'élargissement si on le circonscrit en tant qu'outil analytique permettant de prendre en compte la complexité et les tensions inhérentes à ce processus, l'interdépendance entre les facteurs externes et internes, enfin, la pluralité des acteurs qui y participent. Cette approche permettrait alors d'intégrer les paradoxes internes de l'Union, de mieux comprendre les caractéristiques institutionnelles de son action, mais de dépasser cette analyse pour se pencher sur les résultats de l'extensions de la gouvernance européenne sur les modes de régulation politique dans les pays d'Europe du Centre-Est et sur la transformation de la gouvernance de l'Union européenne elle-même.

Le concept gouvernance a été mis a profit par l'analyse des politiques publiques européennes pour étudier les modes de gestion des politiques dans un système de régulation à niveaux multiples (Jachtenfuchs, Kohler-Koch, 1996). De même, il nous semble envisageable, dans le cas de l'analyse de l'élargissement, de reprendre les outils analytiques développés par « l'école de la gouvernance » (Jachtenfuchs, 2001 ; Kohler-Koch, Eising, 1996) pour étudier des problématiques qui peuvent être synthétisées dans les axes suivants :

- 1) Les liens entre les politiques de l'Union européenne à l'égard des PECO, le processus de l'élargissement et le développement institutionnel de ces pays (Jachtenfuchs, 2001 ; Pridham 2001). Les travaux portant sur l'eupéanisation dans les pays candidats en fournissent les premiers éclairages (Goetz, 2001 ; Grabbe, 2001).

⁸ Il resterait à savoir quel est le lien entre l'approche « par la gouvernance » de Jachtenfuchs et les études qui s'intéressent aux évolutions induites dans les pays membres par l'intégration. En effet, l'analyse d'« eupéanisation » procède également par une inversion de variables et elle se focalise sur des objets similaires. Nous n'allons pas débattre de cette question ici ; rappelons simplement que le terme d'eupéanisation ayant donné lieu à des usages très diversifiés (Anderssen, Eliassen, 1993 ; Green Cowles & al, 2001 ; Radaelli, 2001), un nombre d'auteurs ne s'y réfèrent pas explicitement, alors même qu'ils étudient les phénomènes qui correspondent au concept d'eupéanisation.

- 2) La façon dont le système politique complexe de l'Union européenne (sa gouvernance) détermine ses capacités d'action extérieure (Kohler-Koch, Eising, 1996 ; Hurrell, Menon, 1996). Il s'agit d'un questionnement ontologique qui, en tant que tel, présente l'avantage d'éclairer la complexité et les tensions internes à cette action.
- 3) La façon, dont l'extension de la gouvernance européenne vers l'Est, acquise par l'adhésion de nouveaux membres, va modifier ce même système de gouvernance (capacité d'agir, l'influence des pays individuels dans le système), la répartition intra-européenne des coûts et bénéfices, ainsi que le poids géopolitique de l'Union élargie, à travers un processus d'internalisation (Friis, Murphy, 1999, 211-215). Cet axe reste très ouvert à des recherches qui pourront aboutir une fois l'adhésion accomplie.

Dans ces cas de figure, le système politique de l'Union européenne devient une variable indépendante, l'étude de ses actions extérieures permet un éclairage des processus d'européanisation dépassant le cadre communautaire pour transformer les institutions des pays candidats. La gouvernance peut donc s'avérer un concept utile si l'on parvient à éviter les écueils d'un discours normatif d'une part, ou l'utilisation du terme à tout venant, d'autre part.

Remarques conclusives

Utiliser le concept de « gouvernance de l'élargissement » comporte le risque – commun à l'usage de tout concept à la mode – de se laisser porter par l'apparent pouvoir explicatif, au détriment de l'approfondissement empirique de son contenu. Au-delà des débats visant à définir la nature de l'action européenne à l'égard des pays candidats, on ne peut qu'inviter à déconstruire la gestion de l'élargissement au niveau de l'Union européenne pour déterminer les acteurs qui tentent d'influencer des domaines particuliers⁹. Quels sont les pays qui se déclarent particulièrement concernés par la participation au dialogue et à la coopération politique avec les pays d'Europe centrale et orientale ? Quels sont les répertoires d'action des différents acteurs non-étatiques ? Quelles convergences sont à trouver entre les logiques d'action des acteurs collectifs qui tentent d'influencer la prise de décision au niveau de l'Union et les priorités des représentants des institutions européennes ? Un retour sur les pratiques d'acteurs actifs à différents niveaux aiderait à rendre compte de la complexité du processus.

⁹ Par exemple, la méthode de transferts de politiques publiques entre les pays membres venant remplacer la méthode communautaire « classique » attribue une nouvelle marge de manœuvre à l'action des Etats sur le territoire européen. Voir Bomberg (2000).

En se concentrant sur l'exceptionnalité du processus d'élargissement à l'Est, les études en termes de conditionnalité omettent souvent de prendre en compte le fait que cet état d'exception va s'estomper progressivement suivant le moment d'adhésion. Certes, la particularité du processus de *screening* et des négociations d'adhésion a focalisé l'attention générale sur les gouvernements en tant qu'acteurs centraux du processus, ainsi que sur les notions de « récompenses » et de « menaces » (Lippert 2001, Grabbe 2001). Certes, le suivi par la Commission de la reprise de l'acquis communautaire dans les pays candidats explique les attentes implicites de convergence que l'on retrouve dans les études sur l'élargissement. Mais l'adhésion des nouveaux pays membres à l'Union pourrait rendre plus aisé le constat de divergences des réponses institutionnelles aux pressions normatives européennes¹⁰. Par conséquent, il pourrait dès à présent être utile de distinguer entre les « effets d'anticipation » (la façon dont les pays candidats préparent leurs institutions à l'adhésion) et les « effets anticipés » (les conséquences administratives à moyen ou long terme probables) de l'élargissement (Goetz, 2001, 1036). En effet, la majorité d'études de l'élargissement en termes d'eupéanisation ou de « gouvernance de l'élargissement » semblent se focaliser sur le premier ensemble, ce qui risque d'introduire un biais analytique dans l'analyse du processus.

La proposition que nous avons tentée d'expliquer dans cette contribution se résume ainsi : les études de l'élargissement gagnent à être rattachées aux analyses de l'intégration européenne, d'autant plus que les deux processus s'influencent mutuellement et que la distinction entre les deux objets (UE et les pays candidats) garde de moins en moins de sa pertinence. Ce rattachement théorique est déjà en train de se produire. Au-delà de ces considérations, il nous semble que les relations entre ces objets (trajectoires de l'intégration européenne, les politiques de l'UE vis-à-vis des Etats non-membres, les transformations induites par l'élargissement dans les pays candidats) peuvent être appréhendées comme une structure circulaire et interdépendante. L'intérêt des chercheurs, porté sur l'un ou l'autre des objets, dépend des temporalités spécifiques de l'actualité politique. Il serait ainsi envisageable que le parachèvement de l'adhésion et les évolutions consécutives de la gouvernance européenne aboutissent à un regain d'intérêt pour la nature de l'intégration et la transformation du système institutionnel communautaire qui en découle.

S'il n'est pas aisé de prédire les évolutions à venir, il est désormais possible de s'interroger sur les conséquences à moyen terme de l'élargissement. Ainsi, une redéfinition, suivant l'adhésion de nouveaux Etats, des équilibres régionaux ou des coalitions au sein de l'UE est probable, de même qu'un déplacement des débats et des objets de revendication. Bref, parallèlement à l'étude de la nature contestée de la

¹⁰ Je remercie Christian Lequesne pour cette remarque.

« gouvernance » de l'Union européenne à l'égard des pays d'Europe centrale, il est intéressant de s'interroger aujourd'hui sur l'impact de l'élargissement sur les modes de gouvernance dans une future Europe élargie.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Agh Atilla, (2000), "Europeanization of policy-making in East-Central Europe: the Hungarian approach to EU accession", *Journal of European Public Policy* 6:5, décembre, pp. 839-854.
- Andersen, Sven S., Eliassen Kjell. A, (1993) *Making Policy in Europe. The Europeanization of National Policy-making*, London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage.
- Bideleux Robert, (1996), « Bringing the East Back In », in : Robert Bideleux, Richard Taylor (dir), *European Integration and Disintegration*, Londres, Routledge, pp. 225-252.
- Bomberg Elisabeth, (2000) "Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?", *Queen's Papers on Europeanization*, n° 2/2000, The Institute of European Studies, Belfast.
- Crozier Michel, Friedberg Erhard, (1977), *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil.
- De la Serre Françoise, Rupnik Jacques, Lequesne Christian (1994), *L'Union européenne : l'ouverture à l'Est*, Paris, PUF.
- Dimitrova Antoaneta L. (2002), "Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement", *West European Politics*, octobre, vol. 25, n° 4, pp. 171-190.
- Dobry Michel, (2000) « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence* », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°4-5, août-octobre, pp. 585-614.
- Fink-Hafner Danica, (1997), "The role of Interest Organisations in the Europeanisation of Slovenian Policy-Making", *Journal of International Relations* (Issues of Politic, Law and Economy), 4 (1-4), pp. 130-147.
- Friis Lykke, Murphy Anna, (1999), "The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries" *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n°2, pp. 211-232.
- Goetz Klaus H. (2001); "Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization?"; *Journal of European Public Policy* 8:6, décembre, pp. 1032-1051.
- Goetz Klaus H., Hix Simon (dir.), (2000) "Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems", *West European Politics*, vol. 23, n° 4, octobre.
- Grabbe Heather, (2001), "How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity", *Journal of European Public Policy*, 8/6, décembre, pp. 1013-1031.
- Grabendorff Wolf (1996), « International Support for Democracy in Contemporary Latin America: The Role of the Party Internationals », in:

- Whitehead, Laurence (ed.) (1996), *The International Dimension of Democratization. Europe and the Americas*, NY, Oxford University Press.
- Green Cowles Maria, Caporaso James, Risse Thomas (dir.) (2001), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Héritier Adrienne & al. (2001), *Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking*, Oxford, Rowman & Littlefield.
- Hill Christopher, "The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe's international role", *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n°3, septembre, pp. 305-328.
- Hill Christopher, Wallace William, "Introduction. Actors and Actions", in: Christopher Hill (dir.), *The actors in Europe's Foreign Policy*, London, Routledge, 1996.
- Hodson Demot, Maher Imelda (2001) "The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-Ordination", *Journal of Common Market Studies*, vol. 39 n°4, novembre, pp. 719-746.
- Hurrell Andrew, Menon Anand, (1996), "Politics Like Any Other? Comparative Politics, International Relations and the Study of the EU", *West European Politics*, vol.19, n°2, pp. 386-402.
- Jachtenfuchs Markus, (2001), "The Governance Approach to European Integration", *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n°2, juin, pp. 245-264.
- Jachtenfuchs Markus, Kohler-Koch Beate (1996), "Regieren im dynamischen Mehrebenensystem", in: Jachtenfuchs, Kohler-Koch (dir.), *Europäische Integration*, Opladen, Leske & Budrich.
- Knill Christoph, Lehmkuhl Dirk, (1999) "Different Mechanisms of Europeanization", *European Integration online Papers (EIoP)*, 3 (7), <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>
- Kohler-Koch Beate, Eising Rainer (dir.), (1999), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge.
- Le Cacheux Jacques (dir.), (1996), *Europe, la nouvelle vague : perspectives économiques de l'élargissement*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Le Galès Patrick, (1998), "Régulation, gouvernance et territoire", in: Jacques Commaille, Bruno Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ.
- Lequesne Christian, (1998), "Comment penser l'Union européenne?", in: Marie-Claude Smouts, *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Lippert Barbara, Umbach Gaby, Wessels Wolfgang, (2001), « Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power », *Journal of European Public Policy* 8:6, décembre, pp. 980-1012.
- Mair Peter, Zielonka Jan (2002), "Introduction: Diversity and Adaptation in the Enlarged Union", *West European Politics*, vol. 25, n°2, avril, pp. 1-18.
- Mayhew Alan (1998), *Recreating Europe. The European Union's Policy Towards Central and Eastern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Neumayer Laure (2002), *La construction de l'enjeu européen dans trois pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne : une analyse comparée de la Hongrie, la Pologne et la République tchèque*, thèse de doctorat, IEP de Paris.
- Perez-Solorzano Borrigan, (2001), "Organised Interest in Central and Eastern Europe. Towards Gradual Europeanisation?", in *Politique européenne*, (3) janvier, pp. 61-83.
- Petiteville Franck (2001), « La coopération économique de l'Union européenne entre globalisation et politisation », *Revue française de science politique*, vol. 51, n°3, juin 2001, pp. 421-458.
- Pinto-Dushinsky Michael (1996) « International Political Finance: The Konrad Adenauer Foundation and Latin America » in: Laurence Whitehead (dir.), *The International Dimension of Democratization. Europe and the Americas*, NY, Oxford University Press.
- Pridham Geoffrey, (1999), "Complying with the European Union's Democratic Conditionality: Transnational Party Linkages and Regime Change in Slovakia, 1993-1998", *Europe-Asia Studies*, vol. 51, n°7, pp. 1221-1244.
- Pridham Geoffrey, (2001), "EU Accession and Domestic Politics: Policy Consensus and Interactive Dynamics in Central and Eastern Europe", *Perspectives on European Politics and Society*, 1(1), pp. 49-74.
- Radaelli Claudio M., (2001), "The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research", *Politique européenne*, n°5, automne, pp.107-142.
- Robert Cécile, (2001) "La Commission européenne face à l'élargissement de l'Union à l'Est: la construction d'un leadership", in: *Politique européenne* n°3, janvier, p.38-60.
- Rosenau James, Czempiel Ernst-Otto, (1992), *Governance without government, Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Saurugger Sabine, (2001), « L'élargissement de l'Union européenne ou la construction d'un objet politique problématisé », *Politique européenne*, n°3, janvier, pp. 5-12.
- Schimmelfennig Frank, Engert Stefan, Knobel Heiko, (2002), *The Conditions of Conditionality*. Schimmelfennig Frank, Engert Stefan, Knobel Heiko, (2002), *Costs, Commitments and Compliance. The impact of EU Democratic Conditionality on European Non-Member States*, RSC n° 2002/29, EUI, Florence.
- Schimmelfennig Frank, Sedelmeier Ulrich, (2002), "Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses and the state of research", *Journal of European Public Policy*, 9:4, août, pp. 500-528.
- Schwellnus Guido, (2002) *Conditionality and its misfits. Non-discrimination and minority protection in the EU enlargement process*, communication aux Joint Workshop Sessions ECPR, atelier "Enlargement and Governance", Turin, 22-27 mars 2002.

<http://www.essex.ac.uk/ecpr/jointsessions/turin/papers/ws4/Schwellnus.pdf>

- Sedelmeier Ulrich (2001), "Accommodation beyond Self-Interest: Identity, Policy Paradigms, and the Limits of a Rationalist Approach to EU Policy towards Central Europe", in: *Politique européenne* n°3, janvier, p.13-37.
- Sedelmeier Ulrich (2002), "Sectoral dynamics of EU enlargement: advocacy, access and alliances in a composite policy", *Journal of European Public Policy*, 9:4, août 2002, pp. 627-649.
- Sedelmeier Ulrich, Wallace Helen, (2000), "Eastern Enlargement. Strategy or Second Thoughts?", in: Wallace Helen, Wallace William, *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Smith Michael, (1996), "The EU as an international actor", in: J Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-making*, London, Routledge, pp. 247-262.
- Smouts Marie Claude, (1998a), « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, mars, p.85-94.
- Smouts Marie-Claude, (1998b), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Torreblanca Jose I., (1998), « Overlapping Games and Cross-Cutting Coalitions in the European Union », in : *West European Politics*, vol. 21, n°2, avril, pp. 134-153.
- Zubek Radoslaw, (2001), "A core in check: the transformation of the Polish core executive", *Journal of European Public Policy* 8:6, décembre, pp. 911-932.