

# LA MUTATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EUROPÉENNES

**A**U-DELÀ DES MODIFICATIONS INSTITUTIONNELLES qui, au cours des années quatre-vingt, ont marqué la Communauté, la principale transformation de cette décennie est sans doute la constitution progressive, encore fragile et partielle, mais pourtant bien réelle, d'un *espace européen des politiques publiques*, élément d'un espace public européen en voie de formation.

63

Jusqu'à ces toutes dernières années, cette évolution est restée largement souterraine. Désormais, ses conséquences apparaissent de plus en plus clairement parce qu'elles modifient profondément le comportement des acteurs des politiques publiques comme la perception qu'en ont les analystes. Les premiers prennent conscience que, tendanciellement, aucun secteur de politique publique n'est étanche par rapport au processus européen qui constitue donc un passage obligé dans la stratégie des fonctionnaires, acteurs politiques ou représentants de groupes d'intérêt. Pour les seconds, il est de plus en plus clair que les spécificités nationales en matière de politiques publiques sont chaque jour remises en cause, ce qui produit l'effet paradoxal de renforcer la nécessité des études comparatives tout en sapant à terme leur fondement même. C'est ce que Svein S. Andersen et Kjell A. Eliassen appellent le processus d'« européification » des politiques publiques<sup>1</sup>.

Bien entendu, cette convergence des styles politiques ne signifie en aucune façon uniformisation, et l'on pourrait d'ailleurs tenir le même

---

1. Svein S. Andersen, Kjell A. Eliassen, « The EC as a new political system », in *Making Policy in Europe, the Europeification of National Policy-Making*, Londres, Sage, 1993.

raisonnement au niveau national en soulignant la permanence de cultures politiques régionalisées ou localisées. L'important, en réalité, est de prendre conscience de la mise en place progressive d'un faisceau de *normes d'action communes*, dont les mécanismes d'élaboration échappent à un État pris individuellement et qui, pourtant, vont orienter de manière décisive les perceptions et les conduites des acteurs des politiques publiques, y compris au niveau national.

64 Cela n'empêchera en aucune façon les adaptations nationales de ce *référentiel commun*, chaque État membre faisant une lecture différente des normes communautaires. Mais il n'en reste pas moins que la référence grandissante à un espace européen de politiques publiques constitue un défi permanent pour les systèmes politiques nationaux qui se voient confrontés à la nécessité de s'adapter à un environnement normatif et stratégique qu'ils ne maîtrisent qu'en partie.

Cette convergence européenne des styles de politiques publiques, on peut la lire à trois niveaux essentiels. En premier lieu, on constate une transformation des mécanismes de fonctionnement de l'agenda des politiques publiques, avec l'émergence d'un *agenda politique européen*. Le second point de convergence concerne les *formes de représentation des intérêts* avec une remise en cause des systèmes de représentation corporatistes au profit de modes de représentation plus ouverts et plus compétitifs. Enfin, on peut voir un rapprochement spectaculaire des *modes opératoires* des divers acteurs de la décision publique.

## LES TRANSFORMATIONS DE L'AGENDA POLITIQUE EUROPÉEN

L'agenda des politiques est constitué par l'ensemble des problèmes perçus, à un moment donné, comme devant faire l'objet d'une intervention des autorités gouvernementales légitimes. En ce sens, les mécanismes d'inscription sur l'agenda sont un moment absolument essentiel du processus d'élaboration des politiques publiques, puisqu'ils déterminent très fortement les modalités de prise en compte et de traitement des problèmes. En même temps, le *contrôle* de l'agenda constitue une ressource stratégique pour les différents acteurs cherchant à intervenir dans le processus de décision.

Le premier phénomène remarquable est, sans aucun doute, le transfert de certains secteurs et mécanismes essentiels de l'agenda au profit des institutions communautaires. Alors que, jusque-là, les autorités nationales avaient, pour l'essentiel, la maîtrise de l'inscription des ques-

tions nouvelles sur l'agenda, il est clair que, dans de nombreux domaines, cette inscription se fait à Bruxelles. Cela signifie que c'est au niveau européen que vont être *formulés* les termes et les conditions de l'intervention publique.

Le cas de la politique agricole est ici spectaculaire. Au cours des années quatre-vingt, le rythme d'émergence des problèmes nouveaux à inscrire sur l'agenda politique (lutte contre les excédents, prise en compte des conséquences sur l'environnement des formes d'agriculture moderne...) a progressivement échappé aux acteurs strictement nationaux. Ainsi, il est frappant de voir à quel point, lors de la longue et difficile négociation de la réforme de la politique agricole commune, le ministère français de l'Agriculture tout comme les organisations professionnelles du secteur sont restés constamment sur la défensive face aux propositions de réforme émanant de la Commission<sup>1</sup>.

65

Le cas de l'environnement, qui ne relève pas, contrairement à l'agriculture, des compétences initiales de la Communauté, est encore plus démonstratif. Dès avant la signature de l'Acte unique, qui confère officiellement à l'Europe des compétences en la matière, une série de directives vont s'enchaîner et modeler progressivement le paysage des politiques publiques de l'environnement dans le domaine du transport des matières dangereuses, de la qualité de l'air et de l'eau, etc. « Entre 1989 et 1991, la Communauté européenne a produit plus de législation en matière d'environnement que dans les vingt années précédentes<sup>2</sup>. » Les « normes européennes » deviennent ainsi la référence obligée des décideurs nationaux en même temps qu'une *ressource stratégique* pour les acteurs du secteur de l'environnement. Ainsi, la mise en évidence d'une infraction aux normes européennes est devenue le plus sûr moyen de provoquer la mise en place de mesures de réglementation et de surveillance plus efficaces, le caractère « européen » des normes permettant de les extraire en quelque sorte du débat interne en leur donnant une dimension *sui generis*.

D'autres politiques sectorielles sont d'ailleurs touchées par ce processus d'élargissement de l'agenda communautaire en matière d'environnement. Ainsi, l'action de la Commission pour imposer l'utilisation

---

1. Voir, sur ce point, François-Gilles Le Theule, David Litvan, « La réforme de la PAC : analyse d'une négociation communautaire », *Revue française de science politique*, vol. 43, n° 5, octobre 1993.

2. David Vogel, « The making of EC environmental policy », in Svein S. Andersen, Kjell A. Eliassen, *op. cit.*, p. 124.

du pot catalytique sur les automobiles de bas de gamme va entraîner de sérieuses perturbations dans la stratégie des constructeurs automobiles de l'Europe du Sud<sup>1</sup>.

66 Bien entendu, le mécanisme le plus puissant de ce transfert de l'agenda des politiques publiques vers le niveau communautaire est la mise en place du Marché unique. Par un effet d'engrenage (*spill over*), l'acceptation par les États membres de ce macro-objectif pour les politiques publiques va *de facto* s'accompagner de l'acceptation – pas toujours de bonne grâce – de la capacité pour les instances européennes d'inscrire une multitude de problèmes dérivés sur l'agenda. Le cas le plus spectaculaire est celui des politiques de la concurrence qui vont connaître une véritable renaissance au cours des années quatre-vingt. D'abord sceptiques, les États membres vont bientôt devoir compter avec un activisme renouvelé de la Commission, tant pour ce qui concerne la surveillance des fusions et alliances<sup>2</sup> que de l'intervention en matière d'aides publiques<sup>3</sup>. D'autres secteurs sont également touchés par cette extension de l'agenda communautaire (politiques régionales, télécommunications...).

D'une façon générale, les formes de l'action publique en direction de l'industrie vont être de plus en plus définies au niveau européen. Cela ne veut pas dire d'ailleurs (au contraire même) qu'un consensus est acquis en la matière. Mais il est devenu évident pour la plupart des acteurs que c'est à Bruxelles que doit être formulée cette controverse sur les formes de la politique industrielle : faut-il développer un système d'aides indirectes, à l'image de l'action du gouvernement américain au profit de certains secteurs comme l'aéronautique ? Jusqu'où ces aides doivent-elles être sectorisées ? Le débat fait rage, non seulement entre les différentes approches nationales, mais aussi entre la DG III (industrie) et la DG IV (concurrence).

Enfin, plus récemment, avec l'entrée en vigueur du traité de

---

1. Cf. Andrew Mclaughlin, Grant Jordan, « The rationality of lobbying in Europe : why are euro-groups so numerous and so weak ? Some evidence from the car industry », in Sonia Mazey, Jeremy Richardson (ed), *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, 1993.

2. Voir, sur cette question, Hervé Dumez et Alain Jeunemaître, *La Concurrence en Europe*, Éd. du Seuil, 1991.

3. Cf. Michelle Cini, « European State aids policy », intervention à la journée d'étude *Premières Approches de l'émergence d'un milieu politico-administratif européen*, Grenoble, Institut d'études politiques, 10 décembre 1993.

Maastricht, certaines politiques relevant de la coopération politique sont touchées : sécurité intérieure et justice, immigration<sup>1</sup>...

Il ne fait aucun doute que cette extension de l'agenda des politiques communautaires a été permise par la véritable révolution conceptuelle que constituent, comme le souligne Giandomenico Majone, le livre blanc sur l'achèvement du Marché commun et l'Acte unique. Cet auteur a bien montré la force en même temps que la subtilité du basculement normatif qu'opère l'Europe à l'occasion de l'Acte unique, à travers l'affirmation combinée de la norme néo-libérale et de la nécessité de renforcer les politiques communes<sup>2</sup>. Dans une perspective différente, Andrew Moravcsik a mis en évidence l'efficacité de la « trousse à outils » consistant à lier approfondissement du Marché interne – dans une optique néo-libérale – et extension du vote à la majorité au sein du Conseil des ministres<sup>3</sup>.

67

Avant d'être le lieu de la décision proprement dite, l'Europe apparaît donc de plus en plus comme le lieu du débat, c'est-à-dire le *lieu stratégique où sont formulés les problèmes* et où est définie la palette de solutions qui constitue l'objet même du débat politique. Cela veut dire que l'Europe, de plus en plus nettement, fixe les cadres intellectuels et normatifs qui déterminent les grandes orientations des politiques publiques.

Ce *référentiel global* est structuré autour de deux normes fondamentales parce que, au-delà de leurs prescriptions immédiates, elles sont porteuses d'une conception globale de l'action publique. Il s'agit de la norme de *l'économie sociale de marché* et de la norme de *subsidiarité* qui, progressivement – mais pas sans conflits – irriguent peu à peu les systèmes nationaux de politiques publiques<sup>4</sup>.

Reste évidemment la question de savoir qui maîtrise l'agenda communautaire. De ce point de vue, toutes les analyses montrent que le sys-

---

1. Cf. Yasemin N. Soysal, « Immigration and the emerging European polity » et Ellen Ahnfeld, Johan From, « European policing », in *Making Policy in Europe, op. cit.*

2. Giandomenico Majone, « Déréglementation ou re-réglementation ? La conduite des politiques publiques dans la Communauté européenne depuis l'Acte unique », à paraître dans un ouvrage collectif sous la direction de Bruno Jobert aux éditions L'Harmattan en 1994.

3. Andrew Moravcsik, « Negotiating the single European Act », in Robert O. Keohane, Stanley Hoffmann (ed), *The New European Community, Decision-Making and Institutional Change*, Boulder, Westview Press, 1991.

4. Cf. Pierre Muller, « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, avril 1992.

tème européen est beaucoup moins stabilisé que les systèmes nationaux. Au niveau national, l'association relativement fixe de l'État et des groupes d'intérêt constitue un filtre assez efficace pour définir, selon des règles établies, la nature des problèmes pris en compte ainsi que les solutions envisageables. Au niveau communautaire, en revanche, même si, d'un point de vue institutionnel, la Commission a l'initiative de la formulation des politiques qu'elle propose au Conseil des ministres pour approbation<sup>1</sup>, les processus d'émergence des problèmes semblent beaucoup moins prévisibles : « dans le cas de la Communauté européenne, il est extrêmement difficile de prévoir de quelle manière un problème particulier arrivera sur l'agenda et de quelle façon il sera traité<sup>2</sup> ».

68 Ainsi, plusieurs observateurs notent que, suivant les cas, une question nouvelle peut émerger « par surprise » parce qu'elle est portée vigoureusement par un groupe de pression. Cela fut en particulier le cas pour plusieurs décisions en matière d'environnement. Tantôt, au contraire, ce sont les services de la Commission qui, allant jusqu'au bout de leurs compétences, vont inscrire une question nouvelle à l'ordre du jour du travail communautaire. Sonia Mazey et Jeremy Richardson parlent à ce propos de « competitive agenda setting<sup>3</sup> », ce qui évoque bien l'idée selon laquelle aucun groupe, ni aucune coalition d'États ou de groupes d'intérêt ne peut prétendre avoir une maîtrise totale de l'agenda communautaire sur un secteur donné.

Les conséquences de cette situation sont multiples. La principale est sans doute le caractère relativement aléatoire de l'agenda communautaire du point de vue des différents acteurs. « Les nouvelles idées et propositions peuvent émerger de nulle part avec peu ou pas d'avertissement, simplement parce que la Commission a jugé utile de consulter un groupe ou un expert particulier<sup>4</sup>. » Ceci est un facteur d'ouverture mais aussi d'incertitude pour les différents acteurs qui doivent en quelque sorte assurer une « veille » permanente afin de ne pas être surpris par l'irruption d'un projet qu'ils n'auraient pas « vu venir ». L'évolution actuelle du système de décision communautaire, qui tout à la fois renforce le rôle politique du Conseil des ministres au détriment de la

---

1. Cf. Andy Smith, « La Commission européenne au travail : missions, méthodes et sens du jeu », intervention à la journée d'étude *Premières Approches de l'émergence d'un milieu politico-administratif européen*, Grenoble, Institut d'études politiques, 10 décembre 1993.

2. Sonia Mazey, Jeremy Richardson, « Transference of power, decision rules and rules of the game », in *Lobbying in the European Community*, *op. cit.*, p. 19.

3. *Ibid.*, p. 20.

4. *Ibid.*, p. 22.

Commission et accorde un réel droit d'amendement au Parlement européen, vient accroître ce caractère d'ouverture et d'incertitude en multipliant les portes d'entrée utilisables pour faire émerger un problème sur l'agenda communautaire.

## LA CONSTITUTION D'UN ESPACE COMMUNAUTAIRE DE REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS

Là encore, la période des années 1980 constitue un tournant. Désormais, il est clair que le niveau de l'Union européenne constitue une scène de représentation à part entière pour les groupes d'intérêt au sein des pays membres, comme le montre la croissance spectaculaire des chiffres concernant les lobbys qui gravitent autour des institutions communautaires. En 1992, le nombre de lobbyistes présents à Bruxelles pouvait ainsi être estimé à plusieurs milliers<sup>1</sup>. Cette évolution est évidemment directement liée aux transformations de l'agenda politique européen : il est aujourd'hui impossible, pour les différents groupes d'intérêt, de rester dans l'ignorance des initiatives et des décisions communautaires, sans parler, bien entendu, de la recherche d'influence. Les groupes d'intérêt « modifient rapidement la cible de leur influence lorsqu'ils prennent conscience que le pouvoir de prendre les décisions qui les affectent s'est déplacé vers de nouvelles institutions et de nouveaux acteurs<sup>2</sup> ».

69

Paradoxalement, toutes les études qui mettent en évidence cet accroissement du niveau communautaire comme lieu de représentation des intérêts montrent aussi que cette évolution ne se traduit pas pour autant par la constitution de groupes d'intérêt puissants réunissant l'ensemble des organisations concernées par un secteur<sup>3</sup>. Même des « euro-groupes » traditionnellement actifs comme la COPA (organisations agricoles) ou l'UNICE (organisations patronales) ne se sont en aucune façon substitués à l'intervention auprès des instances européennes des groupes d'intérêt nationaux. De ce point de vue, il est clair que les identités nationales ne se sont pas effacées, loin de là, devant des

---

1. Svein S. Andersen, Kjell A. Eliassen, « Complex policy-making, lobbying in the EC », in *Making Policy in Europe*, *op. cit.*, p. 38-39. Cf. également Sonia Mazey, Jeremy Richardson, *Lobbying in the European Community*, *op. cit.*

2. Sonia Mazey, Jeremy Richardson, « Preface », in *Lobbying in the European Community*, *op. cit.*

3. Cf. Wyn Grant, « Pressure groups and the European Community : an overview », in Sonia Mazey, Jeremy Richardson, *op. cit.*

stratégies sectorielles européennes qui restent largement hypothétiques, comme le montrent, par exemple, les conflits persistants entre agriculteurs britanniques et français ou les divergences d'intérêts entre constructeurs automobiles de l'Europe du Nord et de l'Europe du Sud.

70 Cela ne signifie pas pour autant que les euro-groupes ne jouent aucun rôle. Dans une certaine mesure, ils contribuent, avec difficulté souvent, à intégrer les différences d'approches nationales face aux projets de la Commission. Mais leur principal rôle est certainement de pourvoir en informations leurs adhérents nationaux. En définitive, l'expérience montre que, surtout pour des acteurs « lourds » comme les grandes entreprises, il vaut mieux jouer sur plusieurs répertoires d'action simultanés : présence au sein de l'organisation syndicale ou professionnelle au niveau européen, action individuelle de lobbying par l'entretien d'un représentant permanent à Bruxelles, action par l'intermédiaire des administrations nationales à qui on va tenter de faire partager son point de vue sur les discussions en cours. Dans ce cas, comme le dit David Spence, l'administration nationale est à la fois lobby et objet de lobbying<sup>1</sup>. Deux conséquences majeures résultent de cette évolution.

La première concerne les caractéristiques de la représentation auprès des instances communautaires. Tous les auteurs s'accordent pour considérer que l'on n'assiste pas, pour l'instant, à la mise en place de formes de représentations corporatistes qui verraient des euro-groupes bénéficier d'un monopole de représentation auprès des services compétents de la Commission. La forme dominante de la représentation au niveau communautaire est donc la forme pluraliste<sup>2</sup> qui voit différents lobbies et groupes d'intérêt entrer en compétition pour influencer le processus de décision communautaire. Là encore, l'impression qui domine est celle d'une grande incertitude sur les stratégies des différents acteurs, qu'il s'agisse des représentants d'organisations professionnelles, de groupes d'intérêt réunis autour d'une cause (environnement, droits des femmes, consommation) ou d'administrations nationales : compte tenu de la diversité des partenaires et des enjeux, tout un jeu d'alliances multiples et de « bargaining » tout azimut rend le jeu beaucoup plus ouvert et les résultats moins prévisibles qu'au niveau national.

---

1. David Spence, « The role of the national civil service in European lobbying : the British case », in Sonia Mazey et Jeremy Richardson, *op. cit.*, p. 48.

2. C'est notamment la thèse de Philippe C. Schmitter, « Representation and the future Euro-polity », *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 3/1992.



Sauf que – et c’est la deuxième conséquence – on commence à voir ce mode de représentation européen produire des effets sur les scènes nationales de représentation des intérêts. D’un côté, l’existence d’un lieu supplémentaire de décision vient fréquemment perturber le jeu des acteurs au niveau national, soit en introduisant des contraintes qui viennent limiter les possibilités d’influence au niveau national (voire lui enlever toute pertinence), soit en introduisant dans le jeu des ressources inattendues qui peuvent modifier les rapports de force. Là encore, l’acteur qui disposera de la capacité de diversifier ses niveaux d’interventions et qui sera capable d’anticiper sur les transformations de l’agenda communautaire accroîtra de manière spectaculaire ses capacités de jeu dans la négociation nationale.

Sans que, pour l’instant, on puisse parler d’une véritable remise en cause des formes de représentation corporatistes nationales, il est clair que le développement de formes de représentation communautaires plus compétitives et plus ouvertes tend peu à peu à changer les règles du jeu du dialogue entre l’État et les groupes, y compris dans les négociations nationales.

71

## LA TRANSFORMATION DES MODES DE DÉCISION

La question posée ici est celle de savoir si, à Bruxelles, se met en place une forme de décision nouvelle et – la question est importante – adaptée au fonctionnement des sociétés démocratiques complexes.

Comment définir le système de décision communautaire ? Comme le montrent Jean-Louis Quermonne<sup>1</sup> et Christian Lequesne<sup>2</sup>, il se caractérise d’abord par sa complexité. Au-delà des aspects institutionnels liés aux nouvelles formes de coopération entre les trois acteurs principaux (la Commission et son réseau de comités, le Conseil des ministres assisté du COREPER et le Parlement), c’est l’absence de *leadership* décisionnel qui constitue l’élément le plus frappant. Le fonctionnement collégial de la Commission, le statut ambigu du Conseil des ministres, à la fois organe de coopération politique et instance d’intégration communautaire, le rôle d’influence plus que de décision du Parlement, rendent particulièrement difficile l’établissement d’une carte

1. Jean-Louis Quermonne, *Le Système politique européen*, Montchrestien, coll. « Clefs », 1993.

2. Christian Lequesne, *Paris-Bruxelles, comment se fait la politique européenne de la France*, Presses de la FNSP, 1993.

des pouvoirs communautaires. On a très nettement le sentiment d'une variation des modes de *leadership* suivant les périodes et suivant les secteurs concernés : tantôt l'influence du président de la Commission ou d'un commissaire sera prépondérante, tantôt c'est l'action déterminée d'un État membre, ou d'une coalition d'États membres, qui sera l'élément clé de la décision. Complexité et incertitude, ici comme ailleurs, vont de pair. On pourrait ainsi décrire le système communautaire comme un système de décision à géométrie variable qui voit la position des différents acteurs se modifier suivant les processus en cours et les questions en discussions<sup>1</sup>. On rejoint ainsi l'analyse de Godefroy Dang-Nguyen, Volker Schneider et Raymund Werle pour qui « les réseaux politiques de l'Europe communautaire sont des mélanges hybrides d'acteurs et de systèmes de relations nationaux, supranationaux, intergouvernementaux, transgouvernementaux et transnationaux<sup>2</sup> ».

Il se caractérise aussi, paradoxalement, à la fois par son ouverture et son opacité<sup>3</sup>. L'ouverture<sup>4</sup> vient du fonctionnement de la Commission qui, même si elle n'est plus à proprement parler une « administration de mission », ne s'est pas transformée en une bureaucratie de type traditionnel. Le point important ici concerne la recherche et l'expression de l'expertise. Alors que les administrations nationales vont tendre vers un monopole de l'expertise légitime afin d'imposer leurs normes d'action, quitte à partager ce monopole avec un milieu professionnel corporatisé, la Commission va rechercher cette expertise en multipliant les contacts, formels ou informels, avec les divers partenaires qui gravitent autour d'elle.

L'élaboration des politiques communautaires est, en effet, infiniment plus difficile que le processus de décision au niveau national, notamment en ce qui concerne le problème crucial de l'acceptabilité des normes communautaires au sein de douze (pour l'instant) systèmes politiques ayant leurs cultures et leurs traditions spécifiques. Définir

1. Il est tentant d'évoquer, à propos de ce système de décision à géométrie variable, le « modèle de la poubelle » proposé par James G. March : cf Michael D. Cohen, James G. March, Johan P. Olsen, « Le modèle du "garbage can" dans les anarchies organisées », in James G. March, *Décisions et Organisations*, Les Éditions d'organisation, 1991, p. 163 s.

2. Godefroy Dang-Nguyen, Volker Schneider et Raymund Werle, « Networks in European policy-making : europeification of the telecommunications policy », in Svein S. Andersen, Kjell A. Eliassen, *op. cit.*, p. 97.

3. Cf. Martin Donnelly, « The structure of the European commission and the policy formation process », in Sonia Mazey et Jeremy Richardson, *op. cit.*, p. 74.

4. Voir, sur ce point, Svein S. Andersen, Kjell A. Eliassen, « Policy-making and the institutions in the EC », in *Making Policy in Europe*, *op. cit.*, p. 19.

une expertise « en interne » est donc pratiquement inimaginable, sauf à prendre des risques considérables de rejet ou, simplement, de non-application. Au contraire, le fonctionnement en comités permet d'intégrer à tous les stades de la décision une multitude de partenaires publics et privés, y compris ceux qui seront chargés, ensuite, de la mise en œuvre au sein des différents États membres.

Le processus (stratégique du point de vue de la formulation des problèmes et des décisions) de recherche et de confrontations d'expertises différenciées constitue, en définitive, un puissant mécanisme de sélection plus ou moins formalisée d'une élite, à la fois politico-administrative et relevant de la « société civile » (représentants des différents lobbies professionnels ou non) qui va nouer tout un ensemble de *réseaux plus ou moins stabilisés* entretenant des relations de conflits et/ou d'alliances. Cet ensemble de réseaux a fini par élaborer son propre langage, ses propres codes et ses propres modes opératoires, créant *de facto* une coupure qui va rendre opaque le fonctionnement du système pour les « outsiders », d'autant plus que les règles d'accès sont beaucoup plus floues que pour les systèmes nationaux<sup>1</sup>. D'où le paradoxe : comme les règles sont moins précises, le système est plus ouvert, plus facile à pénétrer que les systèmes bureaucratique-corporatistes nationaux. Mais comme la règle du jeu n'est pas formalisée, toutes les formes de cooptation, voire de copinage, sont possibles.

73

Or, on peut constater, au cours des dernières années, une tendance à l'essaimage de ces modes opératoires au sein des systèmes de décision nationaux. Le succès de thèmes comme l'action « partenariale », aussi bien au niveau national que dans la stratégie des collectivités locales, en témoigne. Bien entendu, c'est dans le cadre des programmes communautaires que ce processus est le plus net. C'est ainsi que, lors de la mise en œuvre du programme EUROFORM par le ministère de l'Agriculture, le mode de sélection des « équipes locales » partenaires du programme s'est écarté sensiblement des mécanismes traditionnels fondés sur le monopole de représentation au bénéfice d'un certain nombre d'organisations professionnelles agricoles. Plus ouvert sous certains aspects, puisque non réservé aux organisations « officielles », le mode de sélection des participants était aussi relativement opaque, les critères de choix restant pour une large part informels et relevant d'une logique de réseau.

---

1. C'est ce que montrent Godefroy Dang-Nguyen, Volker Schneider et Raymund Werle, à propos du secteur des télécommunications, *op. cit.*, p. 111.

On pourrait sans doute en dire autant des procédures liées au programme LEADER, qui se donne explicitement comme objectif de favoriser les « forces vives du monde rural » à travers la création de « groupes d'action locale » réunissant représentants politiques et socio-professionnels mais court-circuitant largement les filières classiques de l'aménagement du territoire. Il en est de même pour le programme BRITE EURAM qui a permis à un certain nombre d'entreprises d'accéder à des aides auxquelles elles n'avaient pas accès par les filières existant au niveau national. Ainsi, écrit Philippe C. Schmitter, « même avant l'adoption de l'Acte unique, les récents programmes destinés à promouvoir les coopérations en matière de recherche et développement tels que ESPRIT, BRITE, CRAFT, EUREKA, JESSI et RACE, ajoutés aux responsabilités en matière de réglementation de la concurrence et de distribution de fonds régionaux, ont conduit les eurocrates à multiplier les relations directes avec les entreprises prises individuellement. Dans ce contexte, les groupes d'intérêt risquent de perdre leur ressource politique la plus précieuse – la capacité à monopoliser l'espace de transaction entre leurs clients et les autorités<sup>1</sup> ».

## UN PROBLÈME DE LÉGITIMATION

En définitive, cette convergence – encore limitée – des modes opératoires de l'action publique et des formes de représentation des intérêts constitue sans doute le changement décisif de la dernière décennie. Cela ne signifie pas que les styles de politiques publiques propres à chaque État membre vont disparaître, pas plus d'ailleurs que les conflits d'intérêts ou les divergences de perceptions. Cela veut dire que, au-delà des aléas conjoncturels, se déroule sous nos yeux un étonnant processus de formation d'un *espace commun de médiation*, au sein duquel se définissent les normes fondamentales autour desquelles nos sociétés vont penser leur rapport au monde.

Il reste que, si les hypothèses de convergence proposées ici sont vérifiées, cela veut dire que la définition de nouveaux mécanismes renforçant la légitimité des politiques européennes est une tâche prioritaire. En ce sens, cette émergence de l'espace public européen est au cœur de la crise de représentation de nos sociétés hypercomplexes, dans la mesure où ni les formes démocratiques traditionnelles fondées sur le

---

1. Philippe C. Schmitter, « Representation and the future Euro-polity », *op. cit.*, p. 398.

contrôle parlementaire, ni les formes de représentation corporatistes sectorielles ne semblent en mesure de répondre au double défi de la production d'expertise et de la participation des citoyens aux politiques publiques<sup>1</sup>.

---

1. Voir, sur cette question, Giandomenico Majone, « The European Community between social policy and social regulation », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 2, juin 1993.

## R É S U M É

---

*Au cours de ces dernières années, les politiques publiques européennes ont connu trois évolutions majeures : un élargissement spectaculaire de l'agenda politique européen qui affaiblit le rôle des États membres dans la définition des problèmes devant faire l'objet de politiques publiques, la constitution d'une scène européenne de représentation des intérêts qui tend à remettre en cause les formes traditionnelles de représentation corporatistes et enfin une extension de nouveaux modes opératoires pour l'action publique.*