

Entre stabilisation et incorporation de l'étranger proche : les élargissements de l'UE

Dorota Dakowska, Laure Neumayer

► **To cite this version:**

Dorota Dakowska, Laure Neumayer. Entre stabilisation et incorporation de l'étranger proche : les élargissements de l'UE. René Schwok; Frédéric Mérand. L'Union européenne et la sécurité internationale. Théories et pratiques, Bruylant; Université de Genève, pp.143-156, 2009. halshs-02929490

HAL Id: halshs-02929490

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02929490>

Submitted on 5 Jan 2021

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.

Entre stabilisation et incorporation de l'étranger proche : les élargissements de l'UE

› *Dorota Dakowska et Laure Neumayer*

Bien que l'Union européenne présente volontiers la politique d'élargissement comme « sa politique extérieure la plus réussie »¹, celle-ci constitue un cas à part – voire un cas limite – dans l'étude des relations extérieures de l'UE. En tant que croisement entre politique étrangère (relations avec des pays non-membres) et politique interne (élaboration de la politique envers ces pays, préparation à l'accueil de nouveaux membres), l'élargissement occupe une place ambiguë dans les classements spontanés entre sous-disciplines de la science politique. L'interrogation sur les outils les plus pertinents pour les études européennes reflète des controverses théoriques sur la nature du système politique européen, ainsi que des différences de méthode entre diverses branches de la science politique – relations internationales, politique comparée, politiques publiques etc. Cette interrogation semble être redoublée dans le cas de l'élargissement : bien qu'il n'entre pas tout à fait dans le champ des relations internationales du fait de ses implications pour l'avenir de l'Union européenne, ce processus ne semble pas non plus, pour cette

1. Ainsi débute le communiqué de presse du 9 novembre 2007 qui accompagne la publication du document stratégique annuel sur la politique d'élargissement de l'Union européenne: « l'élargissement constitue l'un des outils politiques les plus puissants dont dispose l'Union européenne. Il sert les intérêts stratégiques de l'Union en consolidant la paix, la sécurité, la liberté, la démocratie et la prévention des conflits. Il a contribué à accroître la prospérité et les possibilités de croissance, ainsi qu'à garantir la sécurité des principaux axes de transport et voies d'approvisionnement énergétique », <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1651&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>.



même raison, être une politique communautaire « comme les autres » (Dakowska, Neumayer 2005).

S'il est parfois considéré comme une variation sectorielle de la « gouvernance » communautaire (Friis, Murphy 1999 ; Grabbe 2001 ; Lavenex 2004), le processus d'élargissement est porteur d'enjeux stratégiques particulièrement significatifs pour l'Union européenne. Indissociable des transformations systémiques liées à la désintégration de l'Union soviétique et à la libéralisation des espaces politiques et économiques des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), l'élargissement de l'Union scelle le bouleversement des rapports de forces dans l'Europe de l'après-guerre froide. Il appelle à la gestion du nouveau voisinage de l'Union autour la longue frontière orientale séparant, du nord au sud, l'UE et des États post-soviétiques aux régimes diversifiés : Russie, Biélorussie, Ukraine et Moldova, ainsi qu'au dialogue avec des autorités russes soucieuses à l'idée de voir leur échapper les espaces relevant de leur sphère traditionnelle d'influence (Light, Roy, White 2006). Au sud du continent européen, confrontée aux violences dans les Balkans, l'Union européenne offre une perspective d'adhésion aux pays qui parviennent à se dégager de la spirale des tensions nationalistes et à instaurer une économie de marché². Ici une future adhésion est présentée comme l'aboutissement de politiques de réconciliation initiées ou soutenues par l'UE dans une optique de stabilisation d'États en situation de post-conflit (Mink, Neumayer 2007). Cependant, si les préoccupations sécuritaires semblent avoir pesé sur les décisions des dirigeants centre-européens formulant les demandes d'adhésion et sur les prises de position des leaders communautaires favorables à l'élargissement, la sécurité s'avère paradoxalement une dimension assez peu abordée par les travaux consacrés à l'élargissement de l'UE (Schwok 1999).

En effet, ces mêmes travaux rejoignent aujourd'hui les études européennes dans leur ambition d'articuler différentes approches pour saisir le caractère « polycentrique » du système politique communautaire (Hassenteufel, Surel 2000). Il convient de remarquer d'emblée que les études sur l'élargissement (qu'elles soient comparées, diachroniques ou axées sur des cas singuliers) ne se limitent pas à l'analyse des relations

2. Cette contribution ne traite pas en détail les particularités des élargissements à Chypre et à Malte, qui sont abordées ailleurs (Diez 2002, Pace 2004, Stefanou 2005).



entre l'Union européenne et les pays candidats à travers les différentes étapes du processus d'adhésion. En effet, le champ, désormais vaste, des études sur l'élargissement englobe l'analyse des effets du processus d'adhésion sur les jeux politiques nationaux des pays candidats, envisagés en termes d'eupéanisation (Linden 2003 ; Featherstone, Radaelli 2006 ; Neumayer 2006a). On peut y ajouter les études de la « gouvernance extérieure » de l'UE, qui permettent d'établir des parallèles entre le processus d'élargissement et la politique de voisinage de l'Union, en ce qu'ils appréhendent ces deux processus comme une « institutionnalisation graduelle et formelle des règles et normes organisationnelles » – institutionnalisation plus ou moins aboutie dans chacun des cas (Schimmelfennig, Sedelmeier 2002 ; Lavenex 2004).

Cette tentative de synthèse des travaux sur l'élargissement s'appuiera sur une distinction entre approches macro et méso-politiques. Les approches « macro-politiques » s'intéressent avant tout aux choix des gouvernements nationaux et aux décisions agrégées des principales institutions communautaires. Un autre courant d'analyse remet cependant en cause l'idée selon laquelle les gouvernements auraient été les seuls acteurs du processus d'adhésion, et relativise l'importance des « grandes décisions » prises lors des Conseils européens. Leur préférant l'étude de l'élaboration quotidienne, « routinisée », des politiques communautaires, il s'intéresse aux interactions entre les différents types d'acteurs (communautaires et nationaux, étatiques et non étatiques) qui gravitent dans le système politique communautaire. La perspective axée sur les interconnexions entre les systèmes politiques nationaux et le système communautaire permet d'aborder l'élargissement à partir des interrogations canoniques des études européennes telles que les réflexions sur les politiques publiques ou les jeux institutionnels, mais aussi de s'intéresser à la manière dont les acteurs des pays adhérents se disputent le droit de mettre en sens l'intégration européenne. On aboutit ainsi à une vision plus riche de la complexité d'une politique placée au carrefour de la dimension interne et externe de l'action publique communautaire.

La signification de l'élargissement pour l'intégration européenne : approches macro-politiques

On qualifiera d'approches « macro-politiques » celles qui privilégient les « préférences étatiques » dans l'interprétation de l'intégration européenne. La construction d'une politique d'élargissement par la CEE/UE fut rarement étudiée uniquement comme un volet de la politique étrangère communautaire (Smith 1998 ; Ginsberg 1999) du fait de la rapide reconnaissance du statut de candidats à l'adhésion des PECO. Deux objets de recherche furent particulièrement investis : l'interprétation des motivations de l'élargissement, et la réflexion sur son impact sur l'avenir de l'intégration européenne.

Les motivations de l'élargissement

Une première perspective se penche sur la construction de la politique communautaire d'élargissement à travers une analyse des relations inter-étatiques présidant aux grandes décisions qui ont rythmé le développement des relations avec les PECO après 1989. Des références sont faites aux rapports de force entre États membres et institutions communautaires (en particulier la Commission européenne), mais la focale privilégiée est bien celle des préférences gouvernementales, saisies en premier lieu à travers les activités diplomatiques et les négociations au sein du Conseil européen. On considère ces acteurs comme unitaires, bien que ces travaux mentionnent parfois des divergences ponctuelles apparues au sein de la Commission ou des appareils diplomatiques nationaux.

Les travaux pionniers en France sur l'élargissement à l'Est se sont inscrits dans cette perspective. Dès 1994, l'ouvrage *L'UE, ouverture à l'Est ?* propose une analyse de la genèse de l'*Ostpolitik* communautaire ainsi qu'une étude des instruments dont dispose la CEE dans ses relations avec les PECO (de La Serre, Lequesne, Rupnik 1994). Il présente le déroulement des relations entre la Communauté et le bloc de l'Est en voie de dissolution, ainsi que l'élaboration des principes devant gouverner ces rapports – notamment l'idée de conditionnalité et de différenciation de la politique communautaire suivant le degré d'avancement des réfor-

mes dans les pays postcommunistes. Cette réflexion ouvre la voie à une analyse de l'évolution de l'attitude de la CEE/UE au cours des années 1990, allant de réticences envers l'idée d'adhésion (volonté exprimée dès 1990 par certains dirigeants centre-européens) à l'acceptation du principe de l'élargissement en 1993, puis à la sélection de candidats et à l'élaboration de politiques de pré-adhésion.

Pour répondre à la question « pourquoi l'UE a-t-elle décidé de s'élargir ? », certains travaux se penchent sur les négociations entre États, et, dans une moindre mesure, sur le rôle des institutions communautaires (Grabbe, Hughes 1997 ; Hyde-Price 2000). Plusieurs auteurs analysent spécifiquement la position de la France pour tenter de saisir ses positions sur la question (Deloche 1998 ; Rupnik 1998). Implicitement, ils tendent à appréhender l'élargissement de l'UE à l'Est comme le résultat d'un marchandage entre États : si les ambiguïtés initiales de la CEE envers le bloc de l'Est sont expliquées par les divergences entre intérêts nationaux, le revirement de 1993 serait dû à un retournement du rapport de force en faveur des défenseurs de l'élargissement, par l'octroi de contreparties économiques et commerciales aux États membres les plus réticents.

Parallèlement, les motivations de l'élargissement ont suscité un débat théorique opposant, de manière schématique, une vision « rationaliste » et une approche « constructiviste » des relations internationales. Pour les rationalistes, deux éléments déterminent la politique communautaire à l'Est : les coûts et les bénéfices de l'élargissement pour les différents États membres, en termes de prospérité et de sécurité, et les rapports de force qui définissent les capacités de négociation de chacun d'entre eux. Cette approche explique de manière convaincante l'offre d'association faite aux pays postcommunistes en 1991, en l'absence de consensus sur l'idée d'élargissement (Moravcsik, Haggard 1993 ; Moravcsik, Vachudova 2003). Elle est cependant contestable sur le plan théorique, et n'offre qu'une interprétation partielle de la décision d'élargissement de 1993³.

3. Dans cette perspective, les « défenseurs » de l'élargissement, en minorité parmi les Douze, élaborent deux stratégies pour renverser ce rapport de force défavorable : ils donnent des compensations aux « opposants » et soulignent les coûts du non-élargissement comme les menaces d'instabilité à l'Est. Les pays postcommunistes et les « défenseurs » de l'élargissement s'accrochent provisoirement de l'association à la CEE, jugée préférable à l'absence de relation institutionnalisée.

Selon les constructivistes, celle-ci découle de l'action combinée de plusieurs facteurs cognitifs – la « communauté de valeurs » au fondement de l'intégration européenne pendant la guerre froide, la vocation paneuropéenne de la CEE, ainsi qu'un sentiment de solidarité avec le bloc de l'Est après 1989, qui sous-tendent un discours officiel communautaire fondé sur la « responsabilité spéciale » envers les pays postcommunistes et renforcent la position des partisans de l'élargissement.

S'ils s'accordent sur le contenu de ces normes, les travaux qui se rattachent au constructivisme divergent quant aux mécanismes par lesquels les acteurs opposés à l'élargissement adhèrent au discours sur le « devoir moral » envers l'Europe de l'Est. Selon la théorie du *speech act*, ou « parole performative », certaines valeurs sont constitutives de l'identité collective de l'UE et le simple fait de les énoncer produit des effets politiques. La CEE avait fondé son identité institutionnelle sur une double base : la volonté de dépasser à terme une division du continent présentée comme injuste et provisoire ; la protection des droits de l'homme comme contre-modèle aux régimes communistes. Après 1989, la CEE ne pouvait refuser un élargissement à ces pays sans remettre en question le cœur de cette identité. La force de l'appel au « retour à l'Europe » tient à ce qu'il s'agissait à la fois d'un devoir moral, du respect d'une promesse passée et du respect des principes sur lesquels repose l'UE (Fierke, Wiener 1999).

Pour d'autres auteurs, ces normes contraignent l'ensemble des gouvernements de l'UE qui perdraient en crédibilité et en légitimité s'ils les reniaient publiquement. C'est l'hypothèse du « piège rhétorique » avancée par Frank Schimmelfennig : un usage stratégique des arguments, dans un cadre institutionnel et normatif relativement contraignant, engendre une distorsion entre les intérêts initiaux de certains pays et la décision finale (Schimmelfennig 2001). Une étude comparée des différentes vagues d'expansion de l'Union européenne montre que dans la politique d'élargissement, les normes qui définissent l'identité communautaire se sont combinées avec la défense des intérêts nationaux dans un contexte de « supranationalisme délibératif » entre les représentants des différents États membres (Piedrafita, Torreblanca 2005).

Dans ces approches, la politique orientale de l'UE découlait non seulement d'une logique instrumentale de maximisation des intérêts, mais aussi de la volonté de prendre des décisions congruentes avec les principes

fondateurs de l'UE afin de légitimer l'adhésion des nouveaux membres. Ces travaux, en allant au-delà de visions parfois simplificatrices de marchandages entre États monolithiques au sujet d'un processus d'élargissement dont les coûts et les bénéfices seraient connus à l'avance, permettent de mieux comprendre pourquoi l'élargissement a été rapidement présenté comme inéluctable en dépit des tensions qu'il a suscitées.

L'impact de l'élargissement sur l'intégration européenne

La réflexion sur l'impact de l'élargissement fut menée dès le début des années 1990, dans des travaux rendant compte des étapes du rapprochement entre les pays d'Europe centrale et les institutions communautaires d'une façon souvent prescriptive. Placés sur un registre mi-politique mi-universitaire, ceux-ci formulaient des recommandations aux acteurs politiques, sous forme d'appels à l'accélération de l'élargissement, à la réforme interne de l'Union européenne ou encore de critiques des critères d'adhésion (Pinder 1991). Leurs thèmes majeurs étaient les suivants : un rappel de la politique menée par l'Union européenne, une présentation des implications de l'adhésion de nouveaux États membres pour les politiques communautaires jugées les plus affectées, et un aperçu de l'état des réformes des pays candidats pour tenter d'évaluer leur degré de préparation à l'intégration (Ingham, Ingham 2002). Certaines nuances furent apportées à ce schéma général, avec un accent mis sur la prospective sous forme de scénarios d'élargissement (Maresceau 1997), sur les leçons à tirer des élargissements précédents (Michalski, Wallace 1992), ou encore sur les tensions entre approfondissement et élargissement (Grabbe, Hughes 1997).

Un autre angle des études sur l'élargissement consistait à se pencher sur l'influence de l'adhésion d'un nombre important d'États à l'UE, sur l'avenir de l'intégration européenne (Zielonka, Mair 2002). Likke Friis et Anna Murphy ont ainsi souligné que l'élargissement, en tant que processus d'extension de la gouvernance communautaire vers l'Est⁴, permet de stabiliser l'environnement extérieur de l'UE mais constitue aussi une

4. L'élargissement est considéré comme une extension des frontières de l'UE à quatre niveaux : géopolitique (fin de la guerre froide), institutionnel-juridique (reprise de l'acquis communautaire par des pays non-membres), transactionnel (accès régulé au marché communautaire) et « culturel » (normes politiques à respecter pour se rapprocher de l'UE).

menace pour son mode de gouvernement (Friis, Murphy, 1999). En créant avec les pays postcommunistes un « ordre négocié » fondé sur des relations contractuelles et l'exigence de reprise de l'acquis, l'UE a rompu le lien entre adhésion formelle et gouvernance communautaire. Ceci a provoqué un phénomène d'*internalisation* : les choix politiques de l'Union en direction de l'extérieur sont désormais déterminés par leurs conséquences attendues pour son équilibre interne. Réciproquement, l'extension de la gouvernance communautaire à l'extérieur de ses frontières influence les intérêts et les objectifs de l'organisation et de ses États membres car les liens entre les différents secteurs de politique publique affectés par l'élargissement (*issue linkages*) affectent le développement de l'Union en termes de politiques communes, d'institutions et de budget.

Un large pan de la recherche sur l'élargissement s'est également concentré sur son impact pour la construction européenne. Le développement des relations avec les PECO a notamment donné lieu à une relance du débat sur un éventuel dilemme entre approfondissement et élargissement (de La Serre, Lequesne, Rupnik 1994). L'intégration différenciée et les coopérations renforcées (de La Serre, Lequesne 1998), de même que les ajustements dans le fonctionnement des institutions communautaires (Lequesne 1996) étaient au centre de ces recherches. Le moment de l'adhésion a relancé ces travaux en permettant de vérifier empiriquement les hypothèses avancées auparavant au sujet de l'impact de l'adhésion sur le processus législatif communautaire (Dehousse, Deloche-Gaudez, Duhamel 2006).

La politique d'élargissement comme étude de cas de l'action publique communautaire : approches méso-politiques

Les perspectives « méso-politiques » vont au-delà de l'association spontanée de l'élargissement à la *high politics* pour se pencher sur les interconnexions croissantes entre systèmes politiques nationaux et système communautaire. Par opposition aux auteurs qui mettent en avant son caractère inédit, et sans nier son impact majeur sur l'avenir de l'intégration européenne, ces approches développées à la fin des années 1990

témoignent d'une « normalisation » de l'étude de l'élargissement autour de deux axes : la reprise des outils conceptuels usuels des études européennes, et un intérêt marqué pour les acteurs (Dakowska, Neumayer 2005).

Au-delà de la « gouvernance de l'élargissement »

L'impact anticipé de l'élargissement pour l'Union européenne, la complexité de la préparation à l'adhésion, ainsi que les exigences formulées envers des pays candidats marqués par les héritages communistes (Mayhew 1998 ; Nugent 2004) ont renforcé la perception de l'élargissement à l'Est comme un processus exceptionnel. Ce postulat implicite a influencé une théorisation de la politique d'élargissement fondée sur l'application à cet objet d'une interprétation particulière du concept de « gouvernance », développé pour saisir le caractère polycentrique de la prise de décision dans l'UE (Kohler-Koch, Eising 2000 ; Dakowska 2003). Cette formalisation a donné lieu à un débat sur la manière de concevoir les relations entre l'UE et les pays candidats, notamment à travers une réflexion sur la « conditionnalité » mise en avant par la CEE, et dont l'efficacité a été remise en question par plusieurs auteurs (Grabbe 2001 ; Hughes *et al.* 2004).

La politique orientale communautaire a été qualifiée par certains auteurs de « gouvernance de l'élargissement ». Une lecture sous l'angle de l'asymétrie la présente comme dominée par des acteurs bureaucratiques et gouvernementaux, et structurée sur un mode vertical plutôt qu'horizontal (Dimitrova 2002). Optant pour une perspective unilatérale et *top-down*, cette approche exclut d'emblée le canal non gouvernemental ou méso-politique des interactions politiques. Elle tend à réduire les relations entre l'UE et les pays candidats à un processus de fabrication de l'adaptation (*generating compliance*) et à sous-estimer les héritages nationaux en amplifiant la convergence entre les pays postcommunistes. Un des biais des approches en termes de « gouvernance par la conditionnalité » consiste notamment à considérer les enjeux électoraux et les structures sociales de ces pays comme marginaux dans le changement institutionnel et l'adoption des normes européennes, au motif de la faiblesse de la société civile et des partis politiques postcommunistes (Schimmelfennig, Engert, Knobel 2002, p. 8). Dans cette perspective, la



dimension coercitive prédomine toujours dans l'élargissement même si les auteurs reconnaissent que son mécanisme principal, l'octroi de « récompenses » aux pays qui acceptent les exigences communautaires (« *incentives by rewards* »), s'accompagne dans certaines circonstances de mécanismes d'apprentissage social – « *social learning* » et « *lesson drawing* » (Schimmelfennig, Sedelmeier 2004).

Plusieurs travaux prennent cependant le contre-pied d'une telle interprétation mécaniste de l'élargissement comme une succession de pressions de l'UE et d'adaptations des gouvernements des États candidats. Des études empiriques des politiques menées vis-à-vis des PECO par des acteurs ouest-européens, étatiques et non étatiques, remettent en question l'idée de diffusion homogène des normes communautaires dans les pays postcommunistes. Elles soulignent l'importance de l'aspect interactionnel, des transferts croisés et des instrumentalisations mutuelles entre les anciens membres de l'UE et les PECO. Les travaux de Dorota Dakowska sur les fondations politiques allemandes dans le contexte de l'élargissement, qui portent sur les phénomènes de socialisation et de légitimation transnationale des acteurs partisans, soulignent ainsi l'hétérogénéité des acteurs impliqués dans ce processus (Dakowska 2005). Cette étude de l'évolution des activités transnationales des partis permet de dépasser les analyses axées sur la coercition comme mécanisme principal de changement pour s'intéresser à la mobilisation d'acteurs non institutionnels, auxquels l'accès aux arènes européennes fournit des ressources informationnelles, relationnelles ou symboliques (Goetz, Hix 2000).

Les analyses menées sur le rôle des groupes d'intérêt dans les relations avec les PECO conduisent également, en élargissant le spectre des acteurs pris en considération, à relier les analyses de l'élargissement à d'autres problématiques comme le rôle de l'expertise dans les politiques publiques européennes ou la construction des répertoires d'action des groupes d'intérêt. Sabine Saurugger s'interroge ainsi sur l'émergence d'un mode communautaire de représentation des intérêts, à partir d'une étude de cas comparative portant sur les groupes d'intérêt allemands et français dans le secteur agricole et électronucléaire (Saurugger 2003). Elle démontre que les relations entre groupes d'intérêt et acteurs politico-administratifs forgées au niveau national déterminent les modes de représentation de ces groupes au niveau communautaire : il existe toute une mosaïque de modes de représentation influencés par des modes d'échange



spécifiques à chaque pays, qui interagissent avec des structures d'opportunité ou de fermeture au niveau communautaire.

De même, les recherches d'Elsa Tulmets sur l'assistance à l'Europe de l'Est nuancent les visions homogénéisantes de « l'acteur communautaire » dans l'élargissement. Elle montre comment la perspective d'adhésion de nouveaux membres permet l'introduction de nouvelles idées et méthodes de coopération, aussi bien au niveau communautaire qu'à celui des États membres. Au niveau communautaire, ces nouvelles procédures ont principalement pour but de contribuer à renforcer la légitimité de la Commission après la démission du collègue Santer de 1999, et de lui permettre de mieux gérer les relations de coopération du point de vue de l'émission (coordination avec les États membres) et de la réception (suivi des pays candidats à l'adhésion) de sa politique. La genèse de la réforme de la politique européenne de coopération à la fin des années 1990 est ainsi mise en lumière en se penchant sur les acteurs qui la portent, les mécanismes de prise de décision et la construction de l'expertise (Tulmets 2003).

Enfin, des analyses empiriques de « l'autre versant » de l'élargissement, à savoir les effets de la pré-adhésion sur les structures politiques et les politiques publiques des États candidats mettent en lumière le caractère diffus et inégal de l'eupéanisation. Que l'on se penche sur les réformes des cadres administratifs (Bafoil 2004) ou sur certaines politiques publiques (Forest 2006 ; Neumayer 2006b) les mobilisations des acteurs politiques et sociaux centre-européens autour des questions européennes ont produit une reprise différenciée, non linéaire, de l'acquis communautaire. Cette perspective interactionnelle de l'eupéanisation conduit à nuancer la thèse de l'équivalence entre réformes internes et préparation à l'adhésion et à se pencher sur les « traductions » des normes communautaires dans chaque État postcommuniste.

La Commission européenne dans la politique d'élargissement

La Commission européenne est au centre de nombreux travaux qui étudient la prise de décision communautaire à partir du cas de l'élargissement, considéré comme une fenêtre d'opportunité pour une série d'acteurs, nationaux et communautaires, institutionnels et non institutionnels.

Ulrich Sedelmeier combine ainsi l'approche de la politique comparée et celle des relations internationales pour montrer comment, loin d'être une série de décisions rationnelles de politique étrangère, la politique d'élargissement découlait de micro-décisions incrémentales qui rendaient l'adhésion de nouveaux États inévitable. Une « coalition de cause » menée par la Commission européenne a en effet construit un discours qui renforçait la légitimité des positions favorables à l'élargissement et stigmatisait les arguments fondés sur les intérêts nationaux. Par ailleurs, poursuivant le débat des relations internationales sur le lien entre rationalité et comportement dicté par des normes, Sedelmeier considère que l'identité de l'organisation affecte la politique dans le sens où elle structure le champ des possibles, exclut certaines options et en présente d'autres comme des évidences. Du fait de la « responsabilité spéciale » de l'UE vis-à-vis des PECO, qui limitait le champ des possibles, la Commission obtint le consentement des États membres à l'élargissement, en dépit de l'incertitude sur ses coûts (Sedelmeier 2001).

Dans une démarche similaire, José Ignacio Torreblanca démontre que les décisions communautaires résultaient de l'imbrication entre deux processus : d'une part un *policy-making* dans lequel les acteurs veulent défendre des intérêts sectoriels, et d'autre part, un jeu diplomatique entre les États, membres d'une organisation intergouvernementale dans laquelle ils cherchent à définir et à protéger des intérêts communs. Du fait d'intérêts sectoriels incompatibles et d'oppositions entre intérêts européens et « nationaux », les États comme les institutions communautaires tentent d'agrèger des préférences contradictoires – comme le montre le veto mis par l'Espagne à la signature d'accords volontaires de restriction des importations d'acier en provenance de plusieurs PECO en 1991. Cet examen des « coalitions croisées entre secteurs et territoires » et des transactions entre différents camps⁵ met en lumière les divisions entre intérêts sectoriels et intérêts diplomatiques, et les jeux croisés entre les différents niveaux de décision (Torreblanca 1998).

5. La DG I-E (relations avec les PECO) est prise entre l'intérêt de politique étrangère des Douze (soutenir la démocratie et l'économie de marché à l'Est) et les différentes visions nationales au sujet du rythme et de l'étendue de l'élargissement; les ministres du commerce et la DG I-D (chargée des négociations de l'Uruguay Round) doivent prendre en compte le poids de l'élargissement sur les marchés et les intérêts des industries nationales; les ministres de l'industrie et la DG III (affaires économiques et financières) doivent gérer les pertes d'emploi qui découlent de la modernisation de l'acier en Europe.

Certains travaux complètent ces explorations du rôle de la Commission européenne dans la politique d'élargissement par un regard sociologique. Cécile Robert se penche ainsi sur les usages différenciés qu'ont fait les institutions européennes de l'élargissement pour renégocier leurs positions et rôles respectifs au sein du système politique européen (Robert 2001). Attentive aux rapports entre acteurs administratifs et politiques, elle met en lumière l'activisme institutionnel de la Commission (recherche du monopole de l'expertise légitime sur les PECO et construction des enjeux de l'élargissement de manière à ce qu'ils appellent une extension de ses domaines d'action), ainsi que sa capacité à produire des solutions acceptables par le Conseil en les présentant comme « techniques » et « objectives ». L'examen de la reconfiguration institutionnelle communautaire intervenue à la faveur de l'élargissement pose la question de l'expertise administrative comme ressource dans les échanges inter-institutionnels et comme instrument d'appropriation d'enjeux d'action publique. Cherchant à affirmer son leadership, la Commission agit aussi comme un réducteur d'incertitudes qui « rend gouvernable le problème à traiter » et permet aux acteurs gouvernementaux de reporter l'ouverture d'un débat sur la pertinence et les modalités de l'élargissement, tout en affichant leur préoccupation pour ce processus. Ces analyses apportent un éclairage essentiel sur les interactions entre les institutions communautaires, à travers une étude de la construction de « l'autonomie négociée » de la Commission qui échappe au piège de la naturalisation de catégories (politique, administratif) qui sont le fruit d'un travail de construction sociale.

Conclusion

Ce rapide tour d'horizon de la production scientifique sur l'élargissement montre une volonté de rattacher les études de l'élargissement aux autres objets des études européennes et d'établir des ponts avec les questionnements canoniques de la science politique dans son ensemble. Si la dimension de la sécurité, prédominante dans les études des relations extérieures de l'Union européenne, n'a trouvé qu'une place restreinte dans les études de l'élargissement, c'est parce que dès le lancement du processus de pré-adhésion ces travaux ont appréhendé les relations avec les pays

candidats comme un élément de politique intérieure et pas seulement extérieure de l'UE. Par ailleurs la politique d'élargissement à l'Est a pu servir de laboratoire pour l'Union européenne, à travers l'intégration progressive de pays candidats aux politiques et fonds communautaires, l'élaboration de conditions d'adhésion et le suivi du respect de ces critères dans des rapports annuels d'avancement. Le recours croissant des spécialistes de l'élargissement à des notions centrales des études européennes, comme la gouvernance ou l'eupéanisation, a contribué à « banaliser » ce processus en soulignant l'absence de spécificité intrinsèque aux PECO ou à la politique communautaire à leur rencontre.

La question peut se poser de savoir dans quelle mesure les élargissements récents peuvent être utilisés pour préparer l'adhésion future de nouveaux pays à l'Union européenne, ou encore pour justifier de futurs non-élargissements tout en stabilisant les systèmes politiques et économiques des « nouveaux voisins ». En effet, les initiatives telles que la Politique européenne de voisinage constituent des dispositifs de « substitution » à une stratégie d'adhésion. Il apparaît ainsi que certains outils et procédures mis en œuvre dans le cadre de l'élargissement à l'Est (comme les plans d'action et les rapports d'avancement annuels), mais aussi des instruments plus larges comme la « conditionnalité » ou la « socialisation », ont été introduits sous une forme remaniée dans la nouvelle politique de l'Union européenne envers ses voisins de l'Est et du Sud. Si ces emprunts appellent à la prudence dès lors que la perspective de l'adhésion n'est pas clairement offerte à ces pays, ils témoignent de la prégnance de visées sécuritaires dans les relations de l'Union européenne élargie avec ses voisins de l'Est.