



CAHIERS

EUROPÉENS

DE

SCIENCES PO

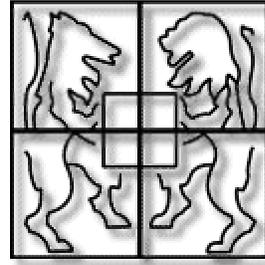
2

2000

L'INTÉGRATION
EUROPÉENNE VUE
PAR L'APPROCHE
COGNITIVE ET
NORMATIVE DES
POLITIQUES
PUBLIQUES

YVES

SUREL



**CAHIERS
EUROPEENS
DE
SCIENCES PO
2 / 2000**

**L'INTÉGRATION
EUROPÉENNE VUE
PAR L'APPROCHE
COGNITIVE ET
NORMATIVE DES
POLITIQUES
PUBLIQUES**

**Yves
SUREL (*)**

(*)Chargé de recherche Sciences Po/CEVIPOF



L'INTEGRATION EUROPEENNE

VUE PAR L'APPROCHE COGNITIVE ET NORMATIVE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Yves SUREL
Chargé de recherche
Sciences Po/CEVIPOF

Depuis quelques années maintenant, une approche cognitive des politiques publiques s'est développée avec l'ambition de proposer une perspective alternative aux analyses plus classiques de l'action publique (Muller, 1995, 2000). Provenant d'auteurs divers et reposant sur des notions distinctes (Surel, 1998, pour une tentative de synthèse), ce courant d'analyse repose cependant toujours sur la conviction que les politiques publiques sont le fruit d'interactions sociales qui donnent lieu à la production d'idées, de représentations et de valeurs communes. De manière plus précise, ces approches considèrent que les politiques publiques sont déterminées par des croyances communes aux acteurs publics et privés concernés, qui définissent la manière dont ces mêmes acteurs envisagent les problèmes publics et conçoivent les réponses adaptées à cette perception des problèmes. Les matrices cognitives et normatives qui sont au principe de ces dynamiques, opèrent ainsi par la production de mécanismes identitaires, les acteurs agissant sur la base des représentations qu'ils ont d'eux-mêmes et de leur position sociale, et par la production de politiques publiques, dont les axes de développement sont le produit de ces croyances partagées. Les travaux relevant de cette catégorie s'apparentent ainsi le plus souvent à une déclinaison plus ou moins explicite et fidèle, dans ce champ spécifique de la science politique, d'une approche constructiviste qui s'est peu à peu étendue en sociologie, en particulier depuis l'ouvrage de Berger et Luckmann, *La construction sociale de la réalité* (Berger, Luckmann, 1986 ; Searle, 1995).

Il n'est donc pas réellement étonnant de constater que les griefs qui sont faits à cette approche cognitive des politiques publiques, rejoignent les critiques traditionnellement appliquées au constructivisme (Cf. la controverse récente entre Philippe de Lara – de Lara, 1997, 1999 - et Philippe Corcuff - Corcuff, 1999 - dans la revue *Le Débat*). En simplifiant, on peut considérer que les critiques sont essentiellement de trois ordres : épistémologiques, liées à l'opérationnalisation des concepts et méthodologiques. Pour ce qui concerne les critiques d'ordre épistémologique tout d'abord, certains constructivistes (notamment lorsqu'ils sont proches du postmodernisme), ainsi que leurs détracteurs, s'accordent pour considérer que de tels courants d'analyse relèvent d'une ontologie et d'une épistémologie qui échappent à l'approche scientifique classique, d'inspiration rationaliste. Les premiers en viennent alors à contester a priori tout impératif scientiste (fondé notamment sur l'exigence de falsifiabilité et sur le test empirique) comme manifestation incompatible avec ce qui fonde la spécificité d'une approche constructiviste, tandis que les seconds

rejettent les travaux qui se réclament de cette école hors de la science proprement dite. Cette première critique globale est peu pertinente dans le domaine de l'analyse des politiques publiques, où la plupart des travaux, assez distants de ce point de vue de toute approche postmoderne, s'attachent à "jouer le jeu" de la scientificité.

Il n'en va pas de même pour les deux autres critiques souvent adressées à ce courant d'analyse, qui portent sur l'absence de véritable opérationnalisation des concepts et sur les faiblesses méthodologiques inhérentes à une approche constructiviste des politiques publiques. Pour ce qui concerne le premier reproche, il est souvent lié au constat que les travaux constructivistes "oublient" de procéder à une opérationnalisation des concepts, c'est-à-dire à la production d'hypothèses empiriquement testables sur la base d'éléments théoriques globaux. La lecture critique faite par Andrew Moravcsik à propos des différents articles récemment publiés par le *Journal of European Public Policy* sur l'intérêt d'une approche constructiviste de l'intégration européenne (Cf. notamment l'article introductif de ce symposium, Christiansen, Jørgensen, Wiener, 1999) est de ce point de vue un classique du genre. Dans cette recension des différentes contributions, Moravcsik stigmatise en effet l'absence d'éléments fondamentaux à toute approche scientifique véritable, qui se révèle par "un manque de volonté étonnant de mettre au point des hypothèses intermédiaires distinctes et de les tester par rapport aux alternatives théoriques les plus plausibles d'une manière rigoureuse et objective" (Moravcsik, 1999, p. 678). Plus précisément, ce qui est reproché aux différents travaux constructivistes, c'est de ne pas formuler des propositions déduites de la valorisation des éléments cognitifs et normatifs dans l'explication des conditions et processus de production des politiques publiques ou d'autres types d'interactions, l'analyse restant de ce fait à un haut degré de généralisation ou se limitant à des hypothèses ad hoc, qui sont proprement infalsifiables selon Popper (Popper, 1998). De manière connexe, on critique souvent ces approches pour leur manque de clarté sur les relations causales entre les idées et d'autres variables sociologiques "lourdes" comme les intérêts¹. La plupart de ces travaux ne spécifient pas véritablement en effet la hiérarchisation entre valeurs, représentations et idées d'une part, et les intérêts portés par les acteurs d'autre part. Les idées construisent-elles les intérêts, ou sont-elles de simples justifications postérieures à l'action, comme le pensent la plupart des approches rationalistes ? De la même façon, on relève dans la littérature peu d'éléments précis qui puissent caractériser la relation entre les idées et les institutions, quand les deux notions ne sont pas simplement confondues comme dans le néo-institutionnalisme sociologique (Powell, DiMaggio, 1991).

Déduite de la critique précédente, on trouve enfin une troisième faiblesse stigmatisée par certains auteurs, qui porte cette fois sur les limites méthodologiques de toute approche constructiviste. Dans le champ de l'analyse des politiques publiques, plusieurs auteurs ont reproché par exemple à l'approche par les référentiels (Jobert, Muller, 1987 ; Muller, 1998) de ne pas s'appuyer sur une méthodologie fiable, permettant tout à la fois d'identifier les référentiels et d'en mesurer l'impact effectif sur la production et l'évolution des politiques publiques. Ainsi, par exemple, tout en reconnaissant l'intérêt de l'approche par les référentiels, Paul Sabatier a-t-il pu estimer récemment que la notion est prometteuse "si elle peut être rendue plus concrète

¹ De manière typique, Paul Sabatier s'est vu peu à peu "sommé" de spécifier les relations idées/intérêts que son modèle portait plus ou moins implicitement (Sabatier, 1998).

empiriquement” (Sabatier, 1999, p. 11). La critique se concentre ici souvent sur le fait que les référentiels ou autres matrices cognitives et normatives ne seraient que la simple reproduction d’un discours dominant dont on évacue les mécanismes causaux essentiels, et/ou une vague généralisation fondée sur des idées qui sont dans “l’air du temps”. Un tel reproche n’est cependant pas véritablement spécifique aux approches cognitives ou constructivistes, dans la mesure où il rejoint des considérations plus généralement appliquées à l’usage de la méthodologie qualitative dans les sciences sociales (King, Keohane, Verba, 1994).

Toutes ces critiques, et notamment les deux dernières, prennent un relief particulier, lorsque l’on interroge la pertinence des approches cognitives ou constructivistes dans l’analyse de l’intégration européenne. Dans ce nouveau cadre d’analyse, où l’on s’efforce, de manière de plus en plus explicite, d’appliquer les outils traditionnels de l’analyse des politiques publiques (Hassenteufel, Surel, 2000), l’usage des matrices cognitives et normatives semble en effet contraint ou peu pertinent. L’Union européenne, loin de former une véritable communauté politique, qui serait fondée notamment sur un modèle culturel commun, ou tout du moins sur un ensemble à peu près stable de représentations partagées, paraît au contraire marquée par la diversité, ce qui empêche par conséquent a priori de remplir un critère minimal de comparabilité. De plus, s’il semble possible d’opérationnaliser des notions liées à la sociologie de l’intérêt, et de se poser le problème de l’agrégation des intérêts ou d’appliquer la théorie des jeux à l’échelle européenne (Scharpf, 2000 ; Tsebelis, 1995), il est beaucoup plus compliqué d’envisager la formulation d’hypothèses empiriquement testables sur la formation des valeurs, l’intégration normative ou la création de matrices cognitives et normatives dans des “secteurs”, qui n’existent pas dans la forme qu’on leur connaît dans les États-nations.

L’absence de toute véritable opérationnalisation comme les faiblesses intrinsèques de la méthodologie qualitative semblent dès lors interdire d’envisager toute application de notions telles que celles de référentiel, de système de croyances ou de paradigme, pour ce qui concerne le champ restreint de l’analyse des politiques publiques, à une analyse comparative ou à une étude de l’intégration européenne. Une telle perspective semble manquer en effet de variables “solides” autour desquelles comparer les processus de production et d’évolution des politiques publiques. Outre le foisonnement sémantique et l’absence d’intégration conceptuelle qui caractérisent ce courant d’analyse, ce qui paraît faire défaut, c’est donc l’existence de critères, de facteurs ou de variables sur la base desquels comparer différentes politiques publiques dans différents contextes géographiques et/ou historiques. Sauf dans certaines études valorisant les structures discursives, dont la notion de “*narrative*” est l’une des formes privilégiées, il est difficile en effet de fonder des comparaisons sur la désagrégation des variables constitutives des matrices cognitives et normatives. Si l’on prend par exemple le cas du référentiel, les quatre “niveaux de perception du monde” isolés par Pierre Muller, à savoir des valeurs, des normes, des algorithmes et des images, ne sont pas des critères de comparaison, mais des notions générales qui embrassent des processus et des facteurs multiples (Muller, 1995).

Ces diagnostics critiques contrastent avec l’ambition déclarée des tenants de l’approche constructiviste pour l’étude de l’intégration européenne. Ce dernier processus étant synonyme d’une recomposition de l’espace public, il pose

inévitablement le problème de la production d'identité et de dynamiques de légitimation propres à une communauté politique en formation. Ainsi, pour Christiansen, Jørgensen et Wiener, "en tant que processus, l'intégration européenne a un impact *transformatif* sur le système étatique européen et ses unités constituantes. L'intégration européenne elle-même a changé au fil du temps, et il est raisonnable de supposer que, dans ce processus, l'identité des agents, et par conséquent, leurs intérêts et leurs comportements ont également changé" (Christiansen et al., 1999, p. 529, souligné par les auteurs). L'approche cognitive ou constructiviste des politiques publiques paraît alors constituer un mode de questionnement et d'analyse pertinent pour analyser ces processus identitaires et la possible formation d'une communauté politique concurrençant et/ou s'ajoutant aux États-nations (Anderson, 1991).

Reste alors à examiner l'intérêt d'une approche constructiviste ou cognitive dans l'étude de l'intégration européenne par le prisme des politiques publiques. Sur quels processus cette analyse est-elle susceptible d'apporter des explications plus riches que celles qui sont déduites d'une approche par les intérêts ou par les institutions ? Cet usage de notions prévues pour un cadre national suppose-t-elle d'amender les outils disponibles ? Enfin, l'usage des matrices cognitives et normatives dans le cadre européen doit-elle signifier une dévalorisation des autres modèles d'analyse ou doit-on plutôt envisager de procéder à une intégration des hypothèses et des outils conceptuels sur ce terrain particulier. Pour tenter de répondre à ces questions, après avoir examiné les caractéristiques d'une approche constructiviste appliquée au cadre européen, nous examinerons les dynamiques qui peuvent concourir à une intégration cognitive de l'Union européenne, avant d'envisager le cadre européen comme nouveau lieu de production du global.

LE CONSTRUCTIVISME ET LES THEORIES DE L'INTEGRATION EUROPEENNE

Pour les raisons évoquées précédemment, les analyses constructivistes de la construction européenne sont pour l'instant restées peu nombreuses, si l'on excepte quelques entreprises d'intégration et de confrontation de différentes recherches faisant un usage plus ou moins explicite et systématique des outils de l'approche constructiviste, en relation notamment avec les évolutions récentes des concepts en usage dans l'analyse des relations internationales (Checkel, 1998). D'autres travaux se sont également attachés à tester de tels outils sur des sujets plus restreints. Ainsi, dans son ouvrage consacré aux processus d'intégration monétaire, Kathleen McNamara prend soin de rejeter les approches traditionnelles centrées sur les intérêts des acteurs concernés pour valoriser une approche par les idées. Selon elle en effet, ce type de politique macro-économique est caractérisé par une structure des intérêts beaucoup trop diffuse pour pouvoir déterminer la constitution de préférences au sein des groupes d'intérêt concernés, préférences qui pourraient alors déboucher sur des mobilisations et des pressions sur les États-nations et les instances communautaires (McNamara, 1998). D'où la valorisation d'autres éléments d'analyse centrés sur la formation d'une croyance partagée par la plupart des élites politiques européennes, à savoir la nécessité de voir se créer une union économique et monétaire fondée sur un schéma institutionnel accordant l'indépendance de la décision à un organe spécifique, la Banque centrale

européenne (Jabko, 1999 ; Marcussen, 1998). Par ailleurs, certains travaux récents sur l'identité et la citoyenneté européennes ont tenté de montrer que l'approche constructiviste permet d'appréhender de manière satisfaisante les mécanismes de constitution d'une nouvelle communauté politique (Koslowski, 1999).

Cet intérêt récent pour l'approche constructiviste ne doit pas laisser supposer que les autres courants d'analyse de l'intégration européenne n'ont jamais pris en compte le poids des idées, des croyances et des représentations dans la constitution de cette nouvelle entité politique. De ce point de vue, Andrew Moravcsik reproche avec raison aux auteurs "constructivistes" une présentation caricaturale des travaux s'inspirant d'une approche intergouvernementaliste ou rationaliste, selon laquelle ces derniers omettraient de considérer le rôle des idées dans le processus d'intégration européenne. Loin de méconnaître totalement le poids des représentations ou des croyances, les recherches d'inspiration intergouvernementaliste leur accordent simplement un statut secondaire, autrement dit, elles reposent sur l'hypothèse que "les idées sont épiphénoménales du point de vue causal par rapport à des dynamiques plus influentes et fondamentales dans la définition des comportements étatiques" (Moravcsik, 1999, p. 674). De la même façon, les approches d'inspiration néo-institutionnaliste n'ont pas méconnu le poids des idées et des représentations, même si les facteurs cognitifs et normatifs y sont vus le plus souvent comme des éléments de contrainte qui peuvent alimenter des résistances nationales, plutôt que d'être présumés avoir un impact positif et dynamique sur l'intégration européenne (Pierson, 1996).

Une telle appréciation permet de mieux comprendre l'impact éventuel d'une approche constructiviste de l'intégration européenne. Celle-ci implique tout d'abord en effet de considérer que les processus de production de sens et de construction cognitive et normative sont au principe de la construction européenne, au sens où ils surdéterminent les conflits d'intérêts et les logiques institutionnelles. Autrement dit, une approche constructiviste suppose d'accorder la priorité aux variables cognitives et normatives dans l'analyse de deux processus :

1) Les dynamiques de changement qui caractérisent l'action publique à niveaux multiples dans le cadre européen. L'Union européenne, dans le cadre de mécanismes de gouvernance multi-niveaux (Leca, 1996 ; Le Galès, 1999), tend à développer des politiques plus au moins autonomes qui troublent les modes de décision, comme les processus d'inscription sur l'agenda ou de mise en œuvre (Muller, 1994). Dans une perspective constructiviste, on peut alors se demander si l'UE n'est pas à la source, ou le vecteur de changement de paradigmes, et par là même, un facteur d'apparition de nouvelles matrices sectorielles ? Autrement dit, l'intégration européenne a-t-elle un caractère cognitif, essentiellement centré sur la production de matrices inhérentes à un secteur et/ou à des types de politiques publiques précis, qui remettraient en cause les matrices locales qui caractérisaient auparavant les politiques publiques nationales ?

2) La formation d'une nouvelle communauté politique, alimentant de nouvelles dynamiques identitaires qui se superposent ou se substituent aux référents nationaux. D'une certaine façon, le processus d'intégration européenne peut être vu en effet comme une dynamique d'émergence d'un nouvel espace public constitutif d'une véritable entité politique. Peut-on voir déjà les premières marques d'une nouvelle communauté politique dans les mécanismes de production du sens, de croyances et de

représentations qui caractérisent certains domaines de l'action publique à l'échelle européenne ?

Les deux niveaux d'analyse isolés ici offrent ainsi deux manières d'interpréter les dynamiques de l'intégration européenne par le prisme d'une approche cognitive ou constructiviste de l'action publique. Dans la première forme de recherche, plus directement liée aux travaux classiques de l'analyse des politiques publiques, il est possible de faire l'usage de notions telles que celles de paradigme, de référentiel ou de système de croyances dans un nouveau cadre d'analyse. Dans le second cas, par contre, l'approche cognitive des politiques publiques n'est qu'un prisme analytique parmi d'autres permettant d'interroger la formation d'un nouvel espace public à l'échelle européenne qui pourrait préfigurer l'apparition d'une nouvelle communauté politique. Plusieurs recherches privilégient ainsi l'entrée "identité" et tentent d'examiner comment les réflexes identitaires des individus sont modifiés par ce nouvel espace commun (Duchesne, 1999 ; Robyn, 2000). De la même façon, différents travaux récents ont pour objectif principal d'examiner les logiques d'intégration européenne par le biais de notions classiques liées à la représentation et aux dynamiques de formation des États-Nations (Bartolini, 1999).

Ces initiatives récentes participent incontestablement de ce que l'on a pu qualifier de "normalisation de la recherche" relative à l'intégration européenne (Hassenteufel, Surel, 2000). Après avoir longtemps été l'objet de notions plus ou moins contrôlées et le plus souvent liées à une interprétation minimale des processus européens, l'analyse de la construction européenne se trouve en effet aujourd'hui re-problématisée par référence à des notions classiques de la science politique. Christiansen, Jørgensen et Wiener interprètent ce mouvement comme le signe d'un renouveau d'une perspective globale, soit la résurgence d'un néo-fonctionnalisme sur une base normative non mécaniciste, qui voit dans l'intégration européenne un processus, dont il faut comprendre les modalités et l'extension. Reste alors à vérifier si, comme ils l'estiment eux-mêmes, "c'est le projet constructiviste, qui fera le plus nettement avancer l'étude de l'intégration européenne, par un examen critique des processus de transformation, plutôt que le débat rationaliste qui oppose les intergouvernementalistes (qui postulent implicitement qu'il n'y a pas de changement fondamental) et les comparatistes (qui postulent implicitement que le changement fondamental a déjà eu lieu)" (Christiansen, Jørgensen, Wiener, 1999, p. 537).

Dans les sections suivantes, tout en plaçant pour un meilleur usage de l'approche cognitive (fondé sur une meilleure opérationnalisation des concepts), nous défendrons l'idée que l'analyse de l'intégration européenne doit être l'occasion d'une articulation plus systématique des variables lourdes proposées par Hugh Hecló et Peter Hall (Hecló, 1994 ; Hall, 1997) dans le cadre du modèle des "trois I" (intérêts, institutions, idées). Dans cette perspective, les idées ne sont en effet qu'un ensemble de variables parmi d'autres, et l'approche cognitive, un prisme d'analyse parmi d'autres, dont la valorisation peut intervenir *ex post*, dans la recherche de l'explication, mais certainement pas, *ex ante*, dans la construction de l'objet.

L'INTEGRATION COGNITIVE DE L'ACTION PUBLIQUE EUROPEENNE

La première des deux questions fondamentales adressées ici à l'intégration européenne pourrait se ramener à l'idée que l'Europe se caractérise comme le lieu de production des nouvelles matrices locales ou de nouveaux référentiels sectoriels, c'est-à-dire "une image du secteur, de la discipline ou de la profession" (Muller, 1998, p. 48). Les politiques européennes sont-elles ainsi indissociablement liées à la définition et à l'évolution de croyances, de représentations ou de normes attachées à un domaine particulier de l'action publique ? Et ces nouvelles matrices cognitives et normatives, au sein d'un cadre d'action publique marqué encore une fois par l'émergence d'une gouvernance multi-niveaux (Scharpf, 2000), ont-elles conduit à faire disparaître et à supplanter les référentiels sectoriels en vigueur dans les cadres purement nationaux ?

Au sein des recherches qui puisent plus ou moins explicitement et plus ou moins systématiquement dans le répertoire conceptuel de l'approche cognitive et normative des politiques publiques, il paraît possible de distinguer deux cadres généraux d'étude et d'interprétation : une gradation doit être faite entre les mécanismes d'intégration purement cognitifs liés par exemple à la mise en commun d'informations, et les dynamiques de production de sens dans un champ restreint de l'action publique à l'échelle communautaire.

Les dynamiques cognitives

Pour ce qui concerne les logiques cognitives, la plupart des travaux relatifs à l'intégration européenne reconnaissent l'importance de l'intégration des informations dans le cadre de la gouvernance multi-niveaux, les politiques européennes générant des ressources cognitives communes. Cette dimension fait d'autant moins problème qu'elle fait l'objet d'analyses convergentes qui dépassent l'approche constructiviste au sens strict. Ainsi, l'approche rationaliste établit parfois que l'intégration européenne alimente des processus d'intégration cognitive, qui réduisent les coûts des transactions à l'échelle européenne. L'une des références essentielles ici est liée aux travaux de Douglass North et à sa théorie des coûts de transaction (North, 1990a et 1990b). L'une des idées centrales repose sur le fait que les logiques institutionnelles (création d'institutions, mécanismes de sanction...) facilitent les interactions sociales en permettant de drainer plus facilement les informations et en réduisant par là même les coûts de transaction des échanges. Appliquée au cadre européen, cette perspective insiste sur la constitution d'un système de relations où les coûts de transaction sont faibles, pour des raisons qui tiennent notamment au schéma institutionnel progressivement établi (Scharpf, 1996, 2000). Pour Moravcsik par exemple, "l'information et les idées nécessaires à une négociation efficace sont nombreuses et peu coûteuses. L'éventail des accords potentiels, les préférences nationales et les options institutionnelles sont ainsi supposées faire partie des connaissances communes aux gouvernements" (Moravcsik, 1998, p. 61).

D'un point de vue empirique, les agences européennes ont ainsi progressivement institutionnalisé, dans certains champs spécifiques de l'action publique, les dynamiques d'intégration de l'information. La faiblesse des moyens administratifs et budgétaires des instances communautaires est souvent avancée comme l'une des raisons majeures du développement de formes d'action de type réglementaire, les politiques distributives et redistributives étant quasiment impossibles à mettre en place de manière systématique (Majone, 1996). Par ailleurs, le système de décision a également parfois facilité la création d'agences relativement indépendantes, ayant pour fonction essentielle de produire de l'information commune à l'ensemble des États-membres comme préalable nécessaire à la définition de politiques communautaires. Dès lors, comme le note Alexander Kreher, la création des agences suppose de "collecter, produire et d'échanger des informations dans leurs domaines de politiques publiques respectifs. Elles doivent fournir cette information aux institutions communautaires, aux organisations régionales, nationales et internationales, ainsi qu'au public" (Kreher, 1996, p. 111).

De la même façon, la production du droit communautaire a très certainement alimenté la constitution d'un cadre cognitif commun à un grand nombre d'acteurs publics et privés. Depuis les travaux pionniers de Joseph Weiler notamment, le droit communautaire est bien vu comme un processus essentiel à la dynamique d'intégration européenne, notamment pour la manière dont il a généré peu à peu un cadre cognitif commun à l'ensemble des agents économiques (Weiler, 1981 ; Mattli, Slaughter, 1993). Plusieurs auteurs soulignent en outre le rôle décisif de la Cour de justice des communautés européennes, à qui a été confiée la tâche de veiller au respect du droit et des politiques communautaires, dans la production et la préservation de ce cadre de connaissances et de régulation (Dehousse, 1997).

D'une certaine manière, on pourrait donc en déduire que la spécificité de l'approche constructiviste n'est pas établie sur ce point (la plupart des analyses de l'intégration européenne reconnaissant l'importance de ce cadre de références communautaire), sinon par l'usage d'une grammaire particulière. Ainsi, les dynamiques cognitives ont donné lieu à la réactivation de la notion de *narrative* (récit). Pour des auteurs comme Radaelli notamment (Radaelli, 1998), la notion de *narrative* permet en effet de montrer que les connaissances des acteurs concernés sont identifiables par l'analyse des discours et récits produits dans le cadre d'une politique publique donnée. L'existence d'un stock cognitif plus ou moins stabilisé et partagé semble dès lors pouvoir déboucher sur des analyses relativement partagées des problèmes à traiter et des alternatives envisageables pour l'action publique. Une telle notion rejoint ainsi d'autres concepts plus anciens de l'analyse des politiques publiques, en particulier l'idée "d'histoires causales" développée par Deborah Stone, qui repose sur l'idée que les acteurs produisent des récits explicatifs sur la base d'une sélection des causes vues comme pertinentes dans le genèse d'un problème précis (Stone, 1988).

S'arrêter aux dynamiques cognitives peut toutefois s'avérer problématique et/ou insuffisant. Pour s'en tenir à un argument principal, on peut notamment constater que les logiques d'adhésion d'une part, comme les dynamiques de légitimation d'autre part, restent relativement absentes de l'analyse. La notion de "*narrative*" reste silencieuse par exemple sur les logiques de sélection des connaissances disponibles, sur l'articulation entre les récits produits à propos d'un sujet déterminé et l'intégration européenne, et sur les processus qui concourent à la valorisation plus ou moins durables d'un discours

particulier à l'égard des autres récits présents dans le sous-système de politique publique considéré. Cette "entrée" purement cognitive ne permet pas par exemple de comprendre pourquoi et comment certains États refusent d'adhérer à certains discours au point de résister ou de s'extraire parfois du processus d'intégration européenne, comme c'est le cas de la Grande-Bretagne pour l'UEM. Par ailleurs, les problèmes de l'expertise à l'échelon européen, comme pour d'autres niveaux de gouvernement d'ailleurs, particulièrement présents dans l'affaire de la vache folle par exemple, montrent que cette "entrée" cognitive reste sans doute incomplète. Il est difficile en particulier, avec ce schéma restrictif, de comprendre comment s'organise la concurrence entre gouvernements nationaux et instances communautaires dans la production de l'information et dans la revendication d'une expertise légitime.

Des matrices locales

L'approche constructiviste tend cependant à dépasser les dynamiques purement cognitives pour tenter de montrer que l'intégration européenne repose également sur la définition de matrices cognitives et normatives qui structurent l'action publique à l'échelle communautaire. Loin de se cantonner à la mise à jour de dynamiques intégrées d'information et de connaissances, l'analyse tend ici à montrer que le système d'action publique européen se caractérise également par la formation dans certains cas de matrices locales. Plus que l'agrégation des connaissances ou la mise à jour d'échanges d'informations plus ou moins institutionnalisés, ce qui compte ici, c'est l'apparition de matrices cognitives et normatives qui vont conduire à des définitions partagées des problèmes et des politiques communautaires sur la base de ces croyances et représentations communes.

L'une des premières études ayant permis de montrer l'importance de ces dynamiques d'agrégation cognitive et normative reste celle de Pierre Muller pour le cas d'Airbus (Muller, 1989). Dans un cadre sectoriel bien balisé et caractérisé jusque-là par une forte prégnance des modèles nationaux, Pierre Muller montre en effet que la formation progressive d'une entité revendiquant avec succès une autonomie fondée sur la détention d'une expertise et d'une stratégie particulières, a pu aboutir à la définition d'un référentiel commun. Bien plus, le passage du cadre étatique à l'échelle européenne a conduit dans ce cas précis à la formation d'un référentiel de marché se substituant à un référentiel d'arsenal. En déplaçant les enjeux et en modifiant les rapports de force, l'europanisation d'une politique publique conduit ainsi à la formation d'une nouvelle matrice cognitive et normative, où une nouvelle croyance fondamentale, "il est désormais admis qu'un avion doit être conçu en fonction des besoins du marché, et non pas en fonction des seules exigences de l'ingénieur" (Muller, 1998, p. 59), structure la vision des problèmes et légitime les nouveaux programmes publics décidés en commun.

Une telle perspective a également été appliquée à l'Union économique et monétaire (UEM) (McNamara, 1998 ; Jabko, 1999 ; Marcussen, 1998). Dans l'ouvrage de Kathleen McNamara, l'exclusion des intérêts comme variable pertinente la conduit en effet à s'attacher au processus de constitution de représentations partagées. Tout en insistant sur l'évolution du contexte macro-économique, McNamara montre en effet que l'UEM repose pour l'essentiel sur un consensus néo-libéral pragmatique. Or, ce dernier "n'était pas directement corrélé à la mobilité croissante du capital ; tout au contraire, il

fut le produit des interprétations produites par les leaders politiques européens sur la base de leurs expériences partagées, de l'influence du paradigme monétariste, ainsi que de l'exemple offert par les politiques publiques allemandes" (McNamara, 1998, p. 6). S'inspirant des travaux de Peter Hall (Hall, 1993), McNamara insiste par conséquent dans ce processus d'intégration sur la formation, et surtout l'agrégation à l'échelon européen, d'un nouveau paradigme de politique publique, qui s'impose et modifie progressivement les politiques monétaires nationales (Surel, 2000).

Sur la base de tels exemples, il semble donc possible de montrer que l'intégration européenne a été synonyme de la création de matrices communes. Le transfert de compétences à destination des instances de l'Union européenne paraît en effet avoir produit de nouveaux mécanismes d'échanges et de nouvelles représentations attachées à des secteurs précis ou à des programmes ponctuels d'action publique, servant de prismes pour la construction des problèmes et des solutions sous un angle spécifique, ainsi que de guides pour l'action. D'une certaine manière, la maturation de ce nouveau système de gouvernement, ou de cette gouvernance multi-niveaux, en a fait un lieu de production autonome des politiques publiques autorisant la mobilisation des notions et concepts traditionnels de l'analyse des politiques publiques, en l'occurrence l'approche constructiviste.

Il reste cependant à préciser quelque peu la hiérarchie des variables disponibles. Doit-on voir en effet dans les processus cognitifs et normatifs l'élément majeur des dynamiques de production de politiques publiques à l'échelle communautaire ? En d'autres termes, peut-on effectivement analyser la complexité des mécanismes de la décision et des logiques de mobilisation à l'échelle européenne par le prisme d'une approche constructiviste ? La plupart des approches disponibles, si elles considèrent le plus souvent une multiplicité de variables, ont toujours tendance à valoriser *a priori* certains éléments, plutôt que de les hiérarchiser dans l'explication *a posteriori*.

En pratique, la genèse et l'évolution des politiques européennes sont caractérisées par des dynamiques complexes, difficilement identifiables et hiérarchisables, où les facteurs cognitifs sont des éléments explicatifs parmi d'autres. Schématiquement, on peut considérer par exemple que l'Union économique et monétaire s'inscrit ou résulte de différents processus parallèles, que l'on peut tenter de synthétiser dans quatre ensemble principaux.

1) L'UEM repose tout d'abord sur un changement de paradigme de politiques publiques, lié à la prise de conscience d'une faillite des recettes d'action publique précédentes (Hall, 1993 ; Jobert, 1994). L'échec des programmes de relance keynésiens, en Grande-Bretagne et en France notamment, s'est produit parallèlement à la définition de nouvelles recettes, de nouvelles orientations générales sur la base de principes monétaristes. Charles Goodhart montre en particulier toute l'importance de la critique de la courbe de Phillips, qui posait l'existence d'une relation inverse entre le chômage et l'inflation, théorie pour laquelle la crise pétrolière ouverte au début des années 1970 a fonctionné comme une forme d'invalidation empirique (Goodhart, 1993). Dans le même temps, le courant néo-libéral ou monétariste devenait dominant, offrant un stock cognitif et normatif alternatif, qui allait déboucher sur la définition de nouveaux principes d'action publique.

2) Autre niveau d'analyse, l'UEM reste liée par ailleurs à des dynamiques d'interaction entre des logiques proprement cognitives et des logiques d'intérêt. Ainsi,

la production d'une croyance dans le bien-fondé d'une politique monétaire européenne confiée à un institut monétaire indépendant fut attachée à la mise en exergue d'exemples congruents. Dans les années 1980 en effet, plusieurs études comparatives menées à l'échelon international établirent une corrélation directe entre l'existence d'une banque centrale indépendante et le succès dans la lutte contre l'inflation. L'Allemagne devint notamment à cette époque l'un des modèles à suivre en matière de politiques macro-économiques (Albert, 1991), en raison du succès de la Bundesbank dans l'amortissement des chocs pétroliers successifs. L'idée d'une indépendance des banques centrales nationales comme recette d'action publique légitime parce qu'efficace, s'enracina alors dans la plupart de pays occidentaux. A cela s'ajoutait le prosélytisme allemand au sein des instances intergouvernementales, l'Allemagne entendant bien promouvoir l'idée d'une domination de son modèle d'action (McNamara, 1998 ; Balleix-Banerjee, 1999).

3) Autre facteur important, des dynamiques institutionnelles liées au succès relatif du Système monétaire européen (SME). Créé en mars 1979, le SME a constitué d'une certaine façon un socle institutionnel et un stock de connaissances et de savoir-faire sur lesquels fonder une nouvelle institution plus performante et plus intégrée à ce niveau de gouvernement. On rejoint ici des notions alternatives comme la notion d'apprentissage (Bennett, Howlett, 1992) ou celle de *path dependence* développée par Pierson (Pierson, 1997), qui montre combien l'action publique peut suivre des logiques cumulatives plus ou moins autonomes le long de "sentiers institutionnels". Au-delà de la seule dynamique institutionnelle, on peut également considérer que cette expérience du SME a constitué un lieu de socialisation des gouverneurs des banques centrales tout au long des années 1980, qui a permis la délibération, l'intériorisation et la diffusion de normes et de principes d'action partagés.

4) Enfin, dernier élément décisif, l'existence d'une opportunité de choix (Kingdon, 1984 ; Keeler, 1995) ouverte par la réunification allemande et l'obligation de trouver une nouvelle initiative institutionnelle pour garantir l'approfondissement de l'intégration européenne et l'attachement de l'Allemagne à ce processus. Dans l'analyse de ce changement de politique publique, qui est aussi en l'occurrence un changement de niveau de gouvernement, les logiques proprement politiques ont joué en effet en conférant une marge de manœuvre éphémère aux leaders européens.

L'analyse des processus de changement de politiques publiques et/ou de l'intégration européenne doit donc laisser une place significative à une analyse multifactorielle, intégrant aussi bien les idées, que les intérêts, les institutions et le poids du contexte. Comme le montrait Peter Hall, ce type d'analyse paraît particulièrement adapté à des approches comparatives, en permettant de rendre les objets "comparables" grâce à la mise au point d'hypothèses et de questionnements distincts. Rien n'empêche par la suite, au vu des résultats de l'étude, de valider tel ou tel facteur explicatif, ou d'aboutir à une conclusion valorisant les idées, les intérêts ou les institutions dans un cadre précis. A cet égard, on peut sans doute considérer que les politiques monétaires en Europe, intégrée au sein d'un système institutionnel à peu près stabilisé désormais, "fonctionnent" bien sur la base d'un paradigme de politiques publiques : d'une certaine façon, les politiques monétaires en Europe sont en effet aujourd'hui des politiques normales au sens, où elles renvoient à "une période relativement calme de

fonctionnement du champ social, où les rapports de force, les représentations et les modes opératoires sont partagés et légitimés” (Surel, 1995, p. 142).

Reste à savoir si ces intégrations cognitives et normatives ponctuelles, dans la mesure où elles reposent sur la définition de matrices sectorielles, signifient également que l’intégration européenne est le lieu aujourd’hui de production du global. Si l’Europe, de manière isolée, peut être vue comme un espace de production de politiques publiques qui est aussi un espace de production de matrices cognitives et normatives sectorielles et un espace d’allocation de ressources et de pouvoir, peut-on considérer pour autant qu’elle soit un espace public, une véritable communauté politique, reposant sur des normes globales ?

L’UNION EUROPEENNE COMME LIEU DE DEFINITION DU GLOBAL

L’intérêt de l’approche cognitive et normative des politiques publiques pour l’étude de l’action publique communautaire semble donc montrer encore une fois que les politiques communes reposent, parmi d’autres facteurs, sur l’émergence de matrices cognitives et normatives qui aboutissent à des perceptions communes des problèmes publics et à la production de principes d’action publique légitimes et partagés. Cette conclusion est valide dans un cadre “local”, au sens où Ehrard Friedberg parle “d’ordre local” (Friedberg, 1997). L’Union européenne est-elle pour autant le lieu du global, autrement dit, non seulement un espace de production de politiques publiques sectorielles, mais également un espace de production de représentations communes préfigurant ainsi la formation d’une communauté politique véritable se substituant à l’État-nation ?

Définir le global

L’idée de représentations globales servant de bases de référence plus ou moins explicites aux matrices cognitives et normatives “locales” est partout présente dans les différents travaux qui peuvent être classés au sein d’une approche cognitive et normative des politiques publiques, même si elle fait l’objet de définitions variables et de valorisations inégales. Elle est relativement absente par exemple de l’approche par les paradigmes proposée par Peter Hall, qui se focalise sur le *policy paradigm*, à savoir l’ensemble cohérent d’éléments cognitifs et normatifs particuliers à un sous-système donné à un instant précis. Chez Paul Sabatier, le substrat normatif qui “surplombe” les systèmes de croyances, baptisé “*deep core*”, est formé “de croyances ontologiques et normatives fondamentales, telles que la valorisation relative de la liberté individuelle vs l’égalité sociale” (Sabatier, 1998, p. 103). Par là même, cette strate normative n’est jamais véritablement l’objet de la recherche, d’abord parce qu’elle est difficilement identifiable et “opérationnalisable”, ensuite parce qu’elle est supposée stable, tout changement du “*deep core*” étant assimilé à une “conversion religieuse”. Même mysticisme implicite dans l’approche par les référentiels, où le référentiel global s’apparente à une nébuleuse normative, dont l’existence est présumée, plutôt que démontrée.

En schématisant, on peut donc avancer que le global est d’une certaine façon l’impensé de l’approche cognitive et normative. C’est la base nécessaire de l’ensemble

du système conceptuel et, cependant, il n'est jamais considéré comme le véritable centre de l'analyse. Il est là, parce que "déjà là", échappant très largement à toute interrogation véritable sur les logiques de changement, de diffusion et de traduction de cette méta-norme par les sous-systèmes de politique publique et les acteurs qui les animent, qui sont, eux, le plus souvent, les véritables objets de l'analyse. Les processus qui accompagnent et rythment son adoption n'ont pourtant rien de nécessaire et d'évident. L'ouvrage collectif dirigé par Bruno Jobert montrait par exemple à quel point ces méta-normes, quelles qu'elles soient, se trouvaient diluées, retravaillées et modifiées par les différents forums où elles étaient susceptibles d'avoir produit des effets (Jobert, 1994). De la même façon, l'idée de transcodage développée par Pierre Lascoumes, sur la base notamment de la sociologie de la traduction proposée par Michel Callon, permet d'appréhender les logiques d'imposition et de transposition de préceptes globaux dans des sous-systèmes de politiques publiques (Lascoumes, 1994 ; Callon, 1986).

Ces nuances apportées à la prédominance d'un ordre global, constitué de normes et de principes d'action publique s'imposant à un grand nombre de sous-systèmes et d'acteurs des politiques publiques, n'empêchent pas de reconnaître implicitement l'existence de ces méta-normes globales. Reste alors à tenter de voir quels peuvent être les lieux et les modalités de production de ce "global", toujours dans la perspective d'une meilleure opérationnalisation des concepts de cette approche constructiviste des politiques publiques. En synthétisant, il semble possible d'isoler différents modes de définition du global dans la littérature, qui ne sont d'ailleurs pas nécessairement exclusifs les uns des autres.

1) La première option, déjà présentée, est celle préconisée par Pierre Muller, qui propose de considérer les normes globales comme ces valeurs et ces représentations qui recouvrent une pluralité de secteurs et de territoires. Le "global", c'est alors le substrat normatif qui sert de référence à l'ensemble des individus et des groupes engagés dans les politiques publiques. A cet égard, Pierre Muller voit dans la période contemporaine la domination d'un "référentiel de marché", forme de déclinaison des idées et des représentations néo-libérales dans le champ de l'action publique. Par ailleurs, le niveau du global a changé avec la globalisation. On est passé d'un ancrage essentiellement national à d'autres "lieux" et à d'autres modes de production du global, qui ne sont pas véritablement situés ni explicités, mais qui ont pour caractéristique principale d'être "le lieu au sein duquel sont effectuées les transactions entre les différentes politiques publiques (et donc les différents domaines d'activité) [et qui] tend de plus en plus à se situer au-delà de l'État et donc au-delà des sociétés nationales" (Muller, 2000). L'étude des matrices sectorielles devient alors l'analyse des modes de déclinaison de ces axes normatifs dans des champs sociaux plus restreints, le processus de traduction donnant lieu à la production de matrices locales.

2) Une seconde possibilité, également assez classique, suppose de continuer à considérer l'État-nation comme le lieu privilégié d'agrégation et de diffusion de normes et de croyances globales. On est proche ici d'une analyse plus ou moins culturaliste, qui valorise l'État-nation comme espace public, en tant que communauté politique dominante, productrice d'identités irréductibles à d'autres espaces publics. Dans cette perspective, l'ouvrage de Benedict Anderson, *Imagined Communities*, montre comment l'État-nation s'est progressivement structuré sur la base de représentations partagées et de la croyance progressivement diffusée d'un destin commun aux différents individus

qui le composent (Anderson, 1991). Cette deuxième définition n'est pas exclusive de la précédente. On peut considérer à cet égard que le "global du premier type", attaché à des méta-normes, a été conçu par la plupart des auteurs comme un "global national", remis en cause par la globalisation. Dans le cadre de l'étude de l'Union européenne, il est toutefois intéressant de constater que bon nombre d'auteurs continuent à voir l'État comme le lieu d'agrégation des préférences, voire comme le lieu de production d'identités collectives (Moravcsik, 1998 ; Milward, 1999).

3) Une dernière possibilité, présente seulement de manière indirecte ou implicite dans la plupart des travaux, mais dont les attendus sont peut-être plus prometteurs, repose sur l'idée que ce sont des secteurs sociaux qui impulsent le mouvement, ou du moins, qui incarnent à un moment donné des croyances, des représentations et des normes qui paraissent dominantes et légitimes, au point qu'elles se diffusent à d'autres sphères sociales. On se contentera de formuler cette dernière option comme simple hypothèse de travail qui demande à disposer d'une validation empirique plus précise. On peut avancer par exemple, dans cette perspective, que ce fut le cas du secteur industriel dans les années 1930, ou encore des hauts fonctionnaires incarnant l'État-providence dans les années 1960. De la même façon, pour la période contemporaine, on peut faire l'hypothèse de considérer le secteur financier, entendu au sens large (y compris les acteurs publics relevant de cette sphère d'activité), comme le vecteur des changements actuels. C'est de là en effet que viennent pour l'essentiel les solutions à la crise économique qui paraissent légitimes, que sont issues les principales représentations communément partagées par les individus et les groupes... Wayne Sandholz et Alec Stone posent par exemple le fait que l'intégration européenne s'est essentiellement construite autour des acteurs économiques, et spécialement des acteurs financiers ces dernières années (Sandholz, Stone, 1997).

Les différentes acceptions possibles du "global" ne sont sans doute pas exclusives les unes des autres, mais la dernière hypothèse nous semble permettre de lever une partie des doutes formulés classiquement à l'égard de l'approche cognitive ou constructiviste des politiques publiques. Envisager le global par le prisme d'un secteur pourrait permettre en effet de produire des hypothèses empiriquement testables. Ainsi, premier questionnement envisageable, les représentations légitimes sont-elles aujourd'hui le produit de ce secteur financier au sens large ? Peut-on déceler des mécanismes de traduction et de transformation, qui seraient corrélés à l'asymétrie des ressources entre différentes catégories d'acteurs ? Selon quelles logiques institutionnelles (on peut penser ici au rôle des instances supranationales européennes ou attachées à l'ONU, comme la Banque mondiale ou le FMI), et dans quels contextes se sont-elles développées, poursuivies, enracinées ? Empiriquement, la première question renvoie à des analyses de discours, mais également à l'exploitation des enquêtes d'opinion pour tenter d'identifier les représentations et croyances qui sont aujourd'hui dominantes. La seconde renvoie à une interrogation plus ciblée sur les conflits d'intérêt et sur les modalités de résolution de ces conflits dans le cadre d'une recomposition des différents niveaux de gouvernement et d'une transformation des relations de pouvoir. La dernière, enfin, nécessite une analyse tout à la fois cognitive (comment un paradigme scientifique néo-libéral a-t-il donné lieu à une retraduction sous la forme d'une (ou de) matrice(s) cognitive(s) et normative(s) ?), et institutionnelle, centrée sur les modes de fonctionnement des instances internationales... Envisager

l'utilisation de l'approche cognitive sous cet angle permet ainsi une meilleure opérationnalisation des concepts et une meilleure articulation entre les facteurs cognitifs et normatifs d'une part, et les intérêts et les institutions d'autre part.

Normes globales, Union européenne et globalisation

Reste alors peut-être à préciser les liens qu'il est possible d'établir entre l'Union européenne et le "global". Si l'on souscrit à l'idée que les logiques cognitives isolables dans le contexte européen en tant qu'espace de production de politiques publiques sont actives et pertinentes, qu'en est-il au final de l'Union européenne comme nouvelle communauté politique légitime ? Assiste-t-on véritablement à une logique de substitution au détriment de l'État-nation, qui ferait de l'Europe un lieu de production, d'agrégation et de diffusion des nouvelles normes dominantes ?

C'est ce que semblent indiquer certains travaux, notamment ceux de Pierre Muller, qui considère parfois l'Union européenne comme le nouveau lieu de production du global et le vecteur d'une recomposition de la communauté politique. Pour lui, en effet, "l'Europe apparaît 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 [...]. Cela veut dire que l'Europe [...] fixe les cadres intellectuels et normatifs qui déterminent les grandes orientations des politiques publiques. Ce référentiel global est structuré autour de deux normes fondamentales [...], la norme de l'économie sociale de marché et la norme de subsidiarité" (Muller, 1994, p. 67). Dans une optique plus prescriptive, c'est également ce qui apparaît dans les ouvrages récents de Jürgen Habermas, selon lequel, "du point de vue normatif, [la solution] réside dans l'évolution de l'Union européenne vers le fédéralisme, seul capable de mettre en œuvre une politique sociale et économique et de travailler à l'institution d'un ordre cosmopolite sensible aux différences et cherchant à corriger les inégalités sociales" (Habermas, 2000, p. 10). Cette évolution suppose en outre une "réforme préalable des orientations axiologiques de la population" (Ibid., p. 39).

Ces intuitions ou ces prescriptions semblent reposer de plus en plus nettement sur des éléments tangibles, qui accréditent l'idée d'une possible recomposition de la communauté politique à l'échelle européenne. Ainsi, la plupart des dernières initiatives communautaires d'envergure ont reposé sur la définition et la proclamation de principes déclarés communs. Le traité d'Amsterdam notamment se singularise par l'intégration d'un début de *Bill of Rights* dans les traités, qui préfigure peut-être la définition d'une déclaration des droits explicitement conçue comme préalable à une démarche constitutionnelle (Telò, Magnette, 1998).

Cependant, on pourrait tout aussi bien formuler une hypothèse inverse : l'Union européenne n'est pas le lieu du global, car les dynamiques économiques et sociales dominantes qui sont au principe des représentations globales, alimentent des éléments d'intégration qui ne sont ni spécifiquement politiques au sens le plus restreint, alors que l'Union européenne se vit explicitement comme un espace politique en voie de formation, ni particuliers à la dimension territoriale que définit l'Europe. Dans cette perspective, les processus analysés ne relèvent pas spécifiquement de l'Union européenne, mais cadrent plus généralement avec les dynamiques traditionnellement attachées à l'idée de globalisation, à savoir "a) des facteurs structurels fondés sur le

développement de circuits de capitaux, de production, de commerce et de technologie et/ou b) un ensemble de préférences en matière de politique publique favorables à l'ouverture économique et à des politiques budgétaires restrictives liées au pilotage du marché" (Rosamond, 1999, p. 666).

Là encore, le cas de l'indépendance des banques centrales paraît pertinent (Goodhart, 1993 ; Cukierman et al., 1992). Plus qu'un phénomène spécifique à l'Union européenne, la double valorisation des politiques monétaires comme instrument de régulation et de l'indépendance des banques centrales comme solution institutionnelle, semble constituer une recette de politique publique déduite de prescriptions générales sur les mécanismes économiques, qui s'impose partout dans le monde, indépendamment des conditions locales de son application et d'une évaluation véritable des coûts et bénéfiques d'une telle mesure (Goodman, 1992). L'Union européenne, loin d'être le lieu du global, peut donc être conçue comme un lieu de passage, de renégociation et de traduction d'un ensemble plus ou moins homogène de méta-normes sociales, qui se diffusent également dans d'autres pays et d'autres forums de politique publique.

De ce point de vue, il est peut-être utile de sérier les problèmes en distinguant le global comme "idéologie dominante", et les matrices cognitives et normatives caractéristiques du cadre européen. Dans le premier cas, en s'appuyant notamment sur l'usage du terme proposé par Luc Boltanski et Eve Chiapello, qui consiste à "renoncer à n'y voir qu'un subterfuge des dominants pour s'assurer le consentement des dominés, et de reconnaître qu'une majorité des parties prenantes, les forts comme les faibles, prennent appui sur les mêmes schèmes pour se figurer le fonctionnement, les avantages et les servitudes de l'ordre dans lequel ils se trouvent plongés" (Boltanski, Chiapello, 1999, p. 46), "l'idéologie dominante" devient un cadre de référence, un ensemble de préceptes et de représentations, qui informent plus qu'ils ne déterminent les pratiques et les comportements. A titre d'exemple, "l'idéologie dominante" débouche aujourd'hui tout à la fois sur la définition de la notion de création de valeur pour la conduite des entreprises, ou encore sur la reconnaissance d'un principe congruent pour la gestion des politiques macro-économiques, qui définit la lutte contre l'inflation comme priorité, condition nécessaire à la stabilité et à la santé des marchés financiers. Parallèlement, les matrices cognitives et normatives peuvent être conçues comme des modes de déclinaison de cette idéologie dominante, dans des secteurs sociaux et/ou des sous-systèmes de politiques publiques. Plus que l'incarnation du global, l'Union européenne serait donc un espace de production de politiques publiques reposant sur la définition et la légitimation de nouvelles matrices "locales". La création de la Banque centrale européenne, en suivant des dynamiques institutionnelles propres à l'espace européen, et en s'intégrant à une configuration socio-économique complexe issue du marché unique, serait ainsi la manifestation d'une déclinaison et d'une ré-appropriation de "l'idéologie dominante".

Ces derniers éléments, formulés comme simples hypothèses, pourrait alors avoir certaines implications pour les analyses de l'intégration européenne en temps qu'objet de recherche dans une perspective constructiviste. En précisant les questions envisageables, et en sériant les problèmes en vue d'une meilleure opérationnalisation des concepts, il semble possible en effet de prendre l'Europe comme support de la construction d'objets locaux, au sens où l'on voit se produire d'autres modes

d'agrégation, de diffusion et de déclinaison de principes généraux liés à l'idéologie dominante ou à ce "nouvel esprit du capitalisme" évoqué par Boltanski et Chiapello. On peut alors avancer que les logiques cognitives et normatives "fonctionnent" dans certains sous-systèmes de politiques publiques, ceux pour lesquels la délégation de compétences (autrement dit, les dynamiques institutionnelles) et les logiques d'agrégation des intérêts ont été transférées à l'échelon européen. L'Union européenne paraît ainsi pouvoir se prêter, en tant qu'objet de recherche construit par l'approche cognitive ou constructiviste des politiques publiques, à des monographies sectorielles s'interrogeant sur les modes de traduction de l'idéologie dominante, voire même comme cadre géographique s'ajoutant ou se substituant à l'État-nation dans la déclinaison de ces principes généraux. Par contre, il semble plus difficile, et sans doute infondé dans l'immédiat, de la voir comme le lieu du global. Dans une perspective cognitive et normative, ce nouvel espace de production des politiques publiques n'a pas débouché sur la constitution d'un espace public, préfiguration ou support d'une nouvelle communauté légitime. Ce qui ne veut pas dire que ce ne sera jamais le cas.

BIBLIOGRAPHIE

- Albert M. (1991), *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, Seuil.
- Anderson B. (1991), *Imagined Communities*, London, Verso.
- Balleix-Banerjee C. (1999), *La France et la banque centrale européenne*, Paris, PUF.
- Bartolini S. (1999), "Political Representation in Loosely Bounded Territories. Between Europe and the Nation-State", Paper prepared for the conference on "Multi-level Party Systems. Europeanisation and the Reshaping of National Political Representation", Florence, 16-18 December 1999.
- Bennett C., Howlett M. (1992), "The Lessons of Learning. Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change", *Policy Sciences*, 25, 3, pp. 275-294.
- Berger P. Luckmann T. (1986), *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens-Klincksieck
- Boltanski L, Chiapello E. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- Burley A.-M., Mattli W. (1993), "Europe Before the Court : A Political Theory of Legal Integration", *International Organization*, vol. 47, pp. 41-76.
- Callon M. (1986), "Éléments pour une sociologie de la traduction", *L'Année sociologique*, 36, pp. 169-208.
- Caporaso J. (1997), "Across the Great Divide : Integrating Comparative and International Politics", Florence, EUI/RSC Working Papers Series, n° 97/58.
- Checkel J. (1998), "The Constructivist Turn in International Relations Theory", *World Politics*, n° 50, pp. 324-348.
- Checkel J. (1999), "Social Construction and Integration", *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 4, pp. 545-560.
- Christiansen T., Jørgensen K., Wiener A. (1999), "The Social Construction of Europe", *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 4, pp. 528-544.
- Corcuff (1999), "Entre malentendus sociologiques et impensé politique", *Le Débat*, n° 103, janvier-février.

- Cukierman A., Webb S., Neyapti B. (1992), "Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes", *The World Bank Economic Review*, vol. 6, n° 3, pp. 353-398.
- De Lara P. (1997), "Un miracle sociologique : la construction sociale de la réalité", *Le Débat*, n° 97, pp. 114-129.
- De Lara P. (1999), "Nouvelle sociologie ou vieille philosophie ?", *Le Débat*, n° 103, janvier-février.
- Dehousse R. (1997), *La Cour de justice des Communautés européennes*, Paris, Montchrestien (Coll. Clefs).
- Duchesne S. (1999), "L'attachement à la nation ouvre la voie à l'identité européenne", <http://www.msh-paris.fr/centre/cevipof/moment/lemondeweb.htm>
- Friedberg E. (1997), *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil.
- Goodhart C. (1993), "Central Bank Independence", Special Paper n° 57, LSE Financial Markets Group, november.
- Goddman J. (1992), *Monetary Sovereignty. The Politics of Central Banking in western Europe*, Ithaca, Cornell University Press.
- Habermas J. (2000), *Après l'État-nation*, Paris, Fayard.
- Hall P. (1993), "Policy Paradigm, Social Learning and the State", *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, pp. 275-296.
- Hall P. (1997), "The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations", in Lichbach M., Zuckerman A. (dir.), *Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 174-207.
- Hassenteufel P., Surel Y. (2000), "Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes", *Politique européenne*, n° 1.
- Hecló H. (1994), "Ideas, Interests, and Institutions", in Dodd L., Jillson C. (dir.), *The Dynamics of American Politics*, Boulder, Westview Press.
- Jabko N. (1999), "In the Name of the Market : How the European Commission Paved the Way For Monetary Union", *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 3, pp. 475-795.
- Jobert B., Muller P. (1987), *L'État en action*, Paris, PUF.
- Keeler J. (1995), *Réformer*, Paris, PUF.
- King G., Keohane R., Verba S. (1994), *Designing Social Inquiry*, Princeton, Princeton University Press.
- Kingdon J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown.
- Koslowski R. (1999), "A Constructivist Approach to Understanding the European Union as a Federal Polity", *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 4, pp. 561-578.
- Kreher A. (1996), "Conference Synopsis", in Kreher A. (dir.), *The New European Agencies*, Working Papers Series n°96/49, Florence, Institut Universitaire Européen/Centre Robert Schuman.
- Lascombes P. (1994), *L'eco-pouvoir*, Paris, La Découverte.
- Le Galès P. (1999), "Qu'avons nous appris de la sociologie de l'action publique ? Perspectives européennes et comparées", communication pour le colloque des 40 ans de *Sociologie du Travail*.

- Leca J. (1996), "La gouvernance de la France sous la Cinquième République : une perspective de sociologie comparative", in F. D'Arcy, L. Rouban (dir.), *De la Ve République à l'Europe : hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Science Po, pp. 329-365.
- Majone G. (1996), *La Communauté européenne : un État régulateur*, Paris, Montchrestien (coll. Clefs).
- Marcussen M. (1998), "Central-Bankers, the Ideational Life-Cycle and the Social Construction of EMU", Working Papers Series n°98/33, Florence, Institut Universitaire Européen/Centre Robert Schuman.
- Milward A. (1999), *The European Rescue of Nation States*, London, Routledge (2^e édition).
- Moravcsik A. (1998), *The Choice for Europe*, London, UCL Press.
- Moravcsik A. (1999), " 'Is Something Rotten in the State of Denmark' ? Constructivism and European Integration", *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 4, pp. 669-681.
- Muller P. (1989), *Airbus, l'ambition européenne. Logique d'État, logique de marché*, Paris, L'Harmattan.
- Muller P. (1994), "La mutation des politiques européennes", *Pouvoirs*, 69, pp. 63-75.
- Muller P. (1995), "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde", in Faure A., Pollet G., Warin P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan..
- Muller P. (1998), *Les politiques publiques*, Paris, PUF (Coll. Que sais-je ?), 3^e édition.
- Muller P. (2000), "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique", *Revue Française de Science Politique*, à paraître.
- North D. (1990a), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- North D. (1990b), "A Transaction Cost Theory of Politics", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, n° 4, pp. 355-367.
- Pierson P. (1996), "The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis", *Comparative Political Studies*, vol. 29, n° 2, avril 1996, pp. 123-163.
- Pierson P. (1997), "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics", Jean Monnet Chair Paper n° 44, IUE/RSC.
- Popper K. (1998), *La connaissance objective*, Paris, Flammarion.
- Powell W., DiMaggio P. (1991), *The New Institutionalism in Organisational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.
- Radaelli C. (1998), "Policy Narratives in the European Union : the Case of Harmful tax Competition", Working Papers Series n°98/34, Florence, Institut Universitaire Européen/Centre Robert Schuman.
- Robyn R. (2000), "A Methodological Approach to the Question of National Identity in Europe", *Politique européenne*, n°1.
- Rosamond (1999), "Discourses of Globalization and the Social Construction of European Identities", *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 4, pp. 652-668.
- Sabatier P. (1998), "The Advocacy Coalition Framework : Revisions and Relevance for Europe", *Journal of European Public Policy*, 5, pp. 98-130.
- Sabatier P. (dir.) (1999), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press.

- Sandholtz W., Stone A. (1997), "European Integration and Supranational Governance", *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n° 3, pp. 297-317.
- Scharpf F. (1996), "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States", in Marks G., Scharpf F., Schmitter P., Streeck W., *Governance in the European Union*, Londres, Sage, pp. 15-39.
- Scharpf F. (2000), *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Searle J. (1995), *The Construction of Social Reality*, New York, The Free Press.
- Stone D. (1988), *Policy Paradox and Political Reason*, Glenview, Scott, Foresman.
- Surel Y. (1995), "Les politiques publiques comme paradigmes", in Faure A., Pollet G., Warin P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan.
- Surel Y. (1998), "Idées, intérêts et institutions dans l'analyse des politiques publiques", *Pouvoirs*, n° 87.
- Surel Y. (2000), "Comparer des sentiers institutionnels. Les réformes des banques centrales au sein de l'Union européenne", *Revue Internationale de Politique Comparée*, à paraître.
- Telò M., Magnette P. (dir.) (1998), *De Maastricht à Amsterdam*, Bruxelles, Complexe.
- Tsebelis G. (1995), "Conditional Agenda-Setting and Decision-Making Inside the European Parliament", *Journal of Legislative Studies*, vol. 1, n° 1, pp. 65-93.
- Weiler J. (1981), "The Community System : The Dual Character of Supranationalism", *Yearbook of European Law*, vol.1.

Résumé

Cet article a pour objet de tester l'intérêt et les limites de l'approche cognitive des politiques publiques dans l'étude de l'intégration européenne. Ce mode d'analyse de l'action publique repose sur la conviction que les politiques publiques sont le fruit d'interactions sociales qui donnent lieu à la production d'idées, de représentations et de valeurs communes. Souvent critiquée pour ces limites méthodologiques, cette approche semble pouvoir être appliquée avec succès à l'étude de l'Union européenne à deux niveaux essentiels. L'approche cognitive est tout d'abord très utile pour éclairer les processus de production du sens, notamment dans les cas de changements significatifs des politiques publiques alimentés par l'intégration européenne. Par ailleurs, ce mode d'analyse permet également d'interroger l'intégration européenne comme vecteur de recomposition de l'espace public et/ou de formation d'une communauté politique. Tout en proposant des pistes pour une meilleure utilisation de l'approche cognitive dans le cadre européen, l'article défend l'idée que l'analyse de l'intégration européenne doit être l'occasion d'une articulation plus systématique des variables lourdes proposées par le modèle des "trois I" (intérêts, institutions, idées). Dans cette perspective, les idées ne sont qu'un ensemble de variables parmi d'autres, et l'approche cognitive, un prisme d'analyse parmi d'autres de l'intégration européenne.