La science politique face à construction européenne en France

Didier Georgakakis

Contribution publiée dans *La France et l'Europe*, actes des journées du Frankreich Zentrum de Freiburg, Frankreich Zentrum, 1999, p. 93-100.
Contact : didier.georgakakis@urs.u-strasbg.fr

Jusqu'à une date récente peu de travaux de science politique ont concerné la construction européenne en France. Pendant longtemps, l'Europe a représenté une affaire relevant de la technique économique ou juridique et concernant peu une science politique française tournée, pour l'essentiel, vers des études nationales. Dans le milieu des années quatre-vingt, un tournant s'est toutefois produit porté par Jean-Louis Quermonne puis par une nouvelle génération de politistes, spécialistes des politiques publiques ou de sociologie politique. Cette absence puis le renouvellement récent est à l'image du processus d'institutionnalisation de l'Union européenne et des débats politiques dont ils sont l'occasion. Aussi est-ce à cette histoire en miroir qu'invite ce bref inventaire — et surtout cette invitation à la lecture — des travaux de science politique française sur la construction européenne.

Du « désintérêt » aux tournant des années quatre-vingt

Le « refoulement » des objectifs politiques de l'Union européenne au profit de dispositifs plus techniques a sans conteste compté dans le peu de vocations politistes à l'égard de l'Europe. Il a fallu le milieu des années 80, c'est-à-dire la relance de la construction européenne et, pour les français, la présidence Delors, pour que la science politique française lui consacre ses premiers travaux.

Les raisons d'une absence

Deux séries d'éléments liés à l'histoire de l'intégration européenne permettent de comprendre ce long silence des enseignants et chercheurs français en science politique. La première tient à la commande institutionnelle et au développement des compétences européennes sur les deux pôles administratifs centraux que sont le droit et l'économie. L'avènement d'un savoir scientifique relève rarement de la génération spontanée : il procède soit de l'humeur du temps soit, plus concrètement, de l'existence d'une demande sociale et des modalités de ses manifestations. Or, pendant longtemps, la demande sociale émanant des institutions européennes a surtout consisté dans une demande d'expertise en matière économique et juridique.

Directement liée à la relance de la construction européenne et à la perspective du grand marché, la demande d'expertise a permis la spécialisation d'un ensemble d'économistes sur les questions européennes. De même, la construction juridique de l'Europe et les multiples secteurs où elle a produit des effets a permis que se forge une discipline forte comme l'est aujourd'hui le droit communautaire, dont l'Université Robert Schuman est l'un des centre reconnu. Aussi est-ce surtout sur ces pôles économique et juridique que s'est au départ développé un savoir sur les questions de politique européenne, pôle auquel il faut ajouter, sans

qu'il s'agisse véritablement là d'un courant ou d'une sous-discipline, un ensemble de travaux d'histoire contemporaine[1].

Les effets de cette orientation de la demande institutionnelle n'est pas spécifique à la France. Mais ils sont ici venus à la rencontre des particularités de la science politique. En France, cette discipline revêt un double aspect qui tranche avec ce qu'elle représente dans d'autres pays européens. Elle est tout d'abord très liée au prestige de « sciences-po » et aux capacités d'impulsion de la Fondation nationale des sciences politiques. Héritière de l'école libre des sciences politiques fondée par Emile Boutmy aux lendemains de la défaite de 1870, sciences-po est une grande école dont la fonction est de former les élites politiques et administratives[2]. Ces liens privilégiés entre sciences-po et les élites politiques et administratives permettent de mieux comprendre le peu d'intérêt dont l'Europe politique a longtemps fait l'objet. Principalement centrée sur la Politique agricole commune, la politique européenne n'a pendant longtemps guère suscité de vocations chez les haut-fonctionnaires français et, plus généralement, les élites politiques. Les quelques personnalités marquantes qui se sont investies dans la construction européenne étaient pour la plupart dotées d'un profil assez atypique. Aussi ce n'est qu'assez récemment que l'Europe s'est transformée en une carrière possible et qu'elle est parallèlement devenu un objet de formation puis de recherche à sciences-po[3].

Si l'école occupe une place centrale, elle n'est pas à l'origine de toute la production en science politique. La discipline comprend un ensemble de centres de recherche relevant soit des universités et des instituts d'études politiques soit du CNRS qui contribuent, à Paris comme en Province, à inscrire la science politique dans le domaine des sciences sociales. Or, si cette discipline est en plein essor, elle est nettement moins pourvue en postes que ces voisines : l'histoire, l'économie et le droit. Elle a en outre été longtemps structuré sur des objets comme les partis politiques ou la sociologie électorale qui prédisposaient peu aux questions européennes, sauf très épisodiquement[4]. Même après l'élection du Parlement européen au Suffrage universel, l'Europe ne représentait pas un intérêt central dans la vie politique, ces élections demeurant marquée par la logique des « élections intermédiaires »[5]. Le renouvellement important qui a marqué la discipline à partir des années 80 a pour sa part porté sur le perfectionnement des outils conceptuels et méthodologiques dans le domaine de la sociologie politique, de la socio-histoire du politique ou des politiques publiques. Mais il a principalement été porté par des cas d'études français et, ce faisant, laissé dans l'ombre une sociologie des institutions internationales presque inexistante en France[6].

---

[1] Pour quelques exemples, S. Bernstein, J ;-M. Mayer, P Milza (dir.), *Le MRP et la construction européenne*, Bruxelles, Complexes, 1993 et Elisabeth du Réau, *L'idée d'Europe au XX° siècle*, Bruxelles, Complexe, 1996.

[2]. Sur l'histoire de la science politique, cf., tout particulièrement, P. Favre, *Naissances de la science politique en France. 1970-1914*, Paris, Fayard, 1989 et D. Dammame, «Genèse sociale d'une institution scolaire. L'Ecole libre des sciences politiques», *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°70, 1987. Pour un état de la discipline aujourd'hui, P. Favre et J.-B. Legavre (dir.), *Enseigner la science politique*, Paris, L'Harmattan, 1998.

[3]. Sur le rapport des élites administratives à la construction européenne, cf. les travaux de M. F. Kessler et Michel Mangenot, cités plus loin.

[4]. Cf. le numéro de la revue *Pouvoir* consacré aux élections européennes en 1979

[5]. Selon le titre d'un article de Jean Luc Parodi, « Dans la logique des élections intermédiaires », *Revue Politique et parlementaire*, avril 1983. Pour les études plus récentes de sociologie électorale, cf. Pascal Perrineau (Dir.), *Le vote des douze*, Presses de sciences-po, 1995.

[6] Cf. le rapport de Pierre Favre dans le numéro spécial des *Cahiers Français* consacré à la science politique, 1996.

De l'apport de Jean-Louis Quermonne aux premières commandes institutionnelles

Cette situation change à partir de la fin des années quatre-vingt. Ce changement doit beaucoup à la personnalité de Jean-Louis Quermonne. Agrégé de droit public, ancien président d'Université et personnalité centrale de la discipline, ce dernier hérite d'un enseignement à l'IEP de Grenoble à partir de la fin des années quatre-vingt. L'Europe représente un point de convergence entre ses travaux sur les politiques institutionnelles et ses sympathies pour la construction européenne. Aussi va-t-il non seulement s'investir dans sa charge d'enseignement mais dans un ensemble de recherches. Ces travaux de recherche ont donné lieu plusieurs articles où il s'interroge sur la complexité du système politique européen et les différentes lectures possibles du traité de Maastricht[7]. L'autorité dont il dispose lui permet en outre de nouer des contacts avec l'équipe de Jacques Delors et d'être à l'origine d'une véritable impulsion des recherches à Grenoble mais aussi plus largement au sein de l'Association française de science politique.

Ce travail d'impulsion, on peut en lire les effets dans ses manuels[8] ou ses participations à des colloques, mais aussi dans les « mélanges » qui lui ont été consacrés. L'ouvrage dirigé par François d'Arcy ancien directeur de l'IEP de Grenoble et Luc Rouban, *De la V° République à l'Europe*[9] en rend bien compte. En faisant porter sa question centrale sur la tension entre les spécificités institutionnelles françaises et les transformations liées à l'intégration européenne, il invite les auteurs à faire le point sur des objets aussi différents que les élections européennes en France (Pascal Perrineau), le traitement par les partis des questions européennes (Christian Bidégaray et Claude Emeri), les effets de la construction européenne sur le statut de la fonction publique, (J.-L Bodiguel), les effets de l'Europe sur les régions (Albert Mabileau), la coordination gouvernementale des politiques européennes (Christian Lequesne), les groupes de pression (Dusan Sidjanski), ou encore la mise en œuvre des politiques européennes (Pierre Muller), pour citer quelques contributions.

Cet essor des questions européennes à en outre été favorisé par quelques commandes institutionnelles dont l'effet s'incarne tout particulièrement dans les travaux de Marc Abélès sur le Parlement européen puis ceux de Marc Abélès, Irène Bellier et Maryon Mac Donald sur la Commission européenne[10]. Ces travaux occupent une place un peu à par en science politique. Marc Abélès comme Irène Bellier ne sont pas politistes, mais anthropologues. S'ils se sont peu à peu tournés vers des objets de science politique, comme les aspects locaux ou symboliques de la vie politique, c'est aussi avec un point de vue très particulier qu'ils ont abordé les études européennes, en enquêtant sur les élites européenne comme s'il s'agissait d'une tribu pour ainsi dire.

Pour le Parlement comme la Commission, leurs études analysent le passage du « compromis culturel » à la création d'une « culture du compromis », selon une formule qui a connu un certain succès. Le Parlement est ainsi étudié comme un « laboratoire de la

---

[7]. J.-L. Quermonne, « Existe-t-il un modèle politique européen », *Revue française de science politique*, vol 40, n°2, 1990, « Trois lectures du traité de Maastricht », *Revue française de science politique*, vol 42, n°5, 1992.
[8]. Jean Louis Quermonne, *Le système politique européen*, Monchrétien, coll. « clef », 1994.
[9]. François d'Arcy et Luc Rouban (dir.), *De la Vème République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de sciences Po, 1996, p. 183-202.
[10]. M. Abélès, *La vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992. M. Abéles, I. Bellier, M. Mac Donald, *Approche anthropologique de la Commission européenne,* Commission européenne, Bruxelles, 1993.

construction européenne » ou les députés tentent de réduire la complexité des institutions, mais aussi des différences entre les acteurs qui les peuplent. Dans ce cadre, les groupes politiques (PSE, PPE, etc) tiennent lieu de véritable « famille » permettant de socialiser les députés à cet environnement complexe et de favoriser l'apprentissage des techniques de compromis. Le rapport sur la Commission européenne a eu des effets internes importants puisque les projets de réforme de l'administration européenne s'en réclament explicitement. La thèse tient en effet dans l'extrême diversité interne à la Commission et la difficile définition d'une culture commune en son sein. En plus de différences culturelles importantes, la Commission apparaît en effet structurée en « maisons » très différentes selon leur histoire, la personnalité de leur chef, ou la façon dont leurs agents se projettent dans l'avenir. Au travers de ces études, c'est ainsi la question du multiculturalisme (national et administratif) qui animent ces acteurs.

Vers une science politique européenne ?

Avec ces premières études s'opère un véritable tournant. Celui-ci converge avec l'extension des compétences européennes sur des politiques publiques de plus en plus nombreuses et l'irruption des questions européennes dans le paysage politique français, notamment après le referendum de Maastricht approuvé à une très courte majorité ou encore les rumeurs autour de la candidature de Jacques Delors à l'élection présidentielle de 1995. A cela s'ajoute le dynamisme d'un ensemble d'universitaires comme Yves Meny, directeur du centre Robert Schuman de l'Institut Universitaire de Florence, Renaud Dorandeu, directeur de l'IEP de Strasbourg et fondateur du Centre de Sociologie Politique Européenne (GSPE), ou plus récemment au sein du CNRS. Quantitativement les études européennes relevant de la science politique sont encore en très petit nombre. Elle occupe en outre surtout les nouvelles générations par un ensemble de thèse soutenue ou en cours. Indépendamment de travaux de sociologie électorale[11], deux axes de recherche, le premier sur les politiques publiques, le second sur la sociologie politique de la construction européenne.

L'Europe des politiques publiques

L'analyse des politiques publiques représente sans doute l'un des courants les plus dynamiques et les plus en phases avec la demande universitaire en France. Un rapide comptage des reçus aux concours de professeurs des Universités ou de maîtres de conférences permettrait de s'en convaincre depuis quelques années. Aussi n'est-ce pas véritablement surprenant si la rencontre entre ce dynamisme et les questions très concrètes que posent la structuration de politiques européennes et leurs effets en France ont été à l'origine d'un ensemble de travaux de plus en plus nombreux.

De façon générale, deux axes structurent ces travaux. Le premier concerne les mécanismes de décision de la politique européenne en France et ont principalement été étudiées par Christian Lequesne dans sa thèse de doctorat dirigé par Alfred Grosser et soutenue en 1992[12]. En prenant pour objet la politique européenne de la France entre 1981 et 1993, ces travaux montrent les différents rouages de la politique européenne et notamment l'essor de spécialistes des questions européennes dans tous les ministères (à l'exception des

---

[11]. Outre les travaux déjà cités, cf. les questions portant sur les indicateurs de l'eurobaromètre de l'école de grenobloise, Pierre Brechon et Bruno Cautrès (dir.), *Les enquêtes eurobaromètres. Analyse comparée des données socio-politiques*, L'Harmattan, coll. « logique politique », 1998.

[12]. et Christian Lequesne, *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de scsiences-po, 1993

anciens combattants) et plus particulièrement au sein des affaires étrangères et au ministère de l'économie et des finances. Il porte aussi sur le tandem que constituent le ministère des affaires étrangères et celui des affaires européennes, ainsi que sur le poids des négociations internes et externes dans la définition des politiques européennes[13]. En suivant la chaîne de ces mécanismes jusque dans le travail de la représentation de la France à Bruxelles, Christian Lequesne a ainsi pu mettre à jour la place centrale de l'organe de coordination le Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de coopération économique européenne. Lieu central de la décision, ce dernier est aussi un « lieu de formation » des élites européennes. De nombreux responsables politiques qui ont compté dans la politique européenne en sont issus, tels que Yves Thibault de Silguy, ancien commissaire français, ou Elisabeth Guigou, actuelle ministre de la Justice, mais surtout ancienne ministre des Affaires européenne et surtout conseillère de François Mitterrand pour les questions européennes.

La question de l'impact des politiques publiques européennes sur la conduite des politiques françaises fait également partie de ce premier axe. Elle porte à la fois sur des transformations nationales[14], mais aussi de plus en plus sur le niveau territorial. Plusieurs études ont ainsi porté sur la montée en puissance de nouvelles formes d'expertises sur le plan local, l'émergence de nouvelles configurations entre les collectivités (ou entre les collectivités, l'État et l'Europe) ou encore le redécoupage des frontières territoriales[15].

Ces travaux sur les effets de l'intégration européenne ont conduit à un ensemble de questions sur le développement d'un espace des politiques publiques européennes. Deux ouvrages, coordonnés par les fondateurs de l'école dite « grenobloise » des politiques publiques, sont particulièrement importants[16]. A la suite d'autres travaux d'administration comparée[17], le premier, dirigé par Bruno Jobert, consiste à s'interroger sur la convergence des administrations et des mode de gouvernance à partir de la question du tournant néo-libéral en Europe. Le second, dirigé par Yves Meny, Pierre Muller et Jean Louis Quermonne, se situe à un carrefour : entre l'étude comparative et une analyse des effets de l'intégration européenne sur le modèle de politiques publiques. Dans une importante introduction, Pierre Muller pose ainsi la question de l'existence d'un espace européen des politiques publiques, notamment par la définition d'un agenda commun, des modes de représentation qui passe par la position nouvelle des groupes d'intérêt au niveau européen, ou encore par le renouvellement des savoir-faire en matière de décision.

Dans la prolongation de ce livre et des travaux de Pierre Muller sur Airbus, plusieurs analyses portent à présent sur la chaîne allant de la définition des politiques publiques à Bruxelles à leur mise en œuvre sur le territoire. Parmi ceux-ci, on notera en particulier la thèse d'Andy Smith sur les fonds structurels en France, Grande-Bretagne et Espagne[18], et celle de

---

[13]. Pour l'analyse d'un cas de négociation, cf. également François-Gilles Le Theule, David Litvan, « La réforme de la PAC : analyse d'une négociation communautaire », *Revue française de science politique*, vol°45 n°5, 1983

[14]. Sur les modifications des structures administratives induites par l'Europe, cf. pour quelques travaux précurseurs Marie-Christine Kessler, « Vers un modèle administratif européennes », et Henri Oberdorff, « L'administration face aux enjeux de la construction européenne » dans Pierre Muller (dir.), *L'administration Française est-elle en crise ?* Paris, L'Harmattan, coll. « logique politique », 1992

[15]. Sur ces différents aspects, « L'Europe au Sud », n° spécial de *Pole Sud*, automne 1995, R. Balme, A Faure, A. Mabileau, les nouvelles politiques locales, ou encore la thèse d'Elodie Lavignotte-Guerin.

[16]. Y. Meny, P. Muller, J.L. Quermonne, *Politiques publiques en Europe*, Paris l'Harmattan, coll. « logique politique », 1995 ; Bruno Jobert (dir.), *Le tournant libéral en Europe. Idées et pratiques gouvernementales*, Paris, l'Harmattan, coll. « logique politique », 1994.

[17]. Sur ce point, cf. notamment E. Suleiman et H. Mendras, *Le recrutement des élites politiques en Europe*, La Découverte, 1997.

[18]. Andy Smith, *L'europe au miroir du local*, l'Harmattan, coll. « logique politique », 1995.

Laurence Jourdain sur la politique scientifique[19]. Plus récemment s'ajoutent encore les thèses d'Eve Fouilleux sur la politique agricole commune, celle encours de Cécile Robert sur la préparation de l'élargissement ou encore les travaux récents de Christian Lequesne sur la politique de la pêche.

L'école strasbourgeoise ou la naissance d'une Sociologie politique de la construction européenne

A l'exception du manuel de Guillaume Devin et Guillaume Courty[20], peu de travaux tirent profit des méthodes et des outils de la sociologie politique sur les questions européenne. Rejoignant en cela les interrogations récentes d'un ensemble de spécialistes des politiques publiques[21], c'est dans ce courant que se situent les recherches initiées au Groupe de Sociologie Politique Européenne de l'IEP de Strasbourg. Dans le prolongement des travaux de Max Weber et de Norbert Elias, la réflexion porte sur les concurrences entre acteurs et sur les effets qui en résultent sur l'institutionnalisation de l'Europe.

Dans cette perspective, les travaux ont porté en premier lieu la formation de spécialistes des questions européennes. Deux thèses sont actuellement en voie d'achèvement sur la formation à l'Europe. Celle de Michel Mangenot analyse la formation des fonctionnaires français aux questions européennes, en prenant notamment pour cas d'études la façon dont l'Ecole Nationale d'Administration s'est convertie à l'Europe. Il analyse se faisant le rôle des premiers fonctionnaires français, ainsi que celui des associations d'étudiant étrangers qui ont permis à l'ENA de tisser des réseaux à Bruxelles lui permettant de se situer aujourd'hui comme une école européenne, ce que rien dans son histoire ne laissait supposer. La seconde thèse porte sur le Collège européen de Bruges. En revenant sur l'histoire du collège de Bruges et la personnalité « charismatique » de son premier directeur, ou encore sur l'évolution du profil sociologique de ces élèves ou de son mode de recrutement, Virginie Schnabel montre que cette « ENA de l'Europe » comme on l'a souvent qualifié se s'approchant du modèle anglo-saxon.

Ces interrogations, on les retrouve dans le numéro de la revue Politix[22] et dans les travaux actuellement poursuivis au GSPE. Aussi est-ce également sur le profil sociologique des acteurs de la construction européenne, sur les concurrences concrètes dans lesquelles ils sont engagés et leurs effets qu'a voulu s'interroger l'une des tables rondes du colloque sur la technocratie organisé à l'IEP de Strasbourg en novembre 1997[23], puis le colloque organisé par le GSPE au Parlement européen en janvier 1999[24]. Portant sur « les métiers de la construction européenne », ce colloque, ouvert par Jean-Louis Quermonne, a réuni un ensemble de chercheurs de la nouvelle génération provenant tantôt des politiques publiques tantôt de la

---

[19] L. Jourdain, *Recherche scientifique et construction européenne. Enjeux et usages nationaux d'une politique communautaire*, L'Harmattan, coll. « logique politique », 1995.

[20]. Guillaume Courty et Guillaume Devin, *L'Europe politique*, Paris, coll. Repère, la découverte, 1996

[21] Sur ce point, cf. notamment Christian Lequesne, « La commission Européenne entre autonomie et dépendance », *Revue Française de Science Politique*, vol.46, numéro 3, Juin 1996. E C. Lequesne et A. Smith, *Interpréter l'Europe*, n° spécial de *Culture et Conflit*, 1997.

[22]. D. Dulong et D. Georgakakis (dir.), *L'Europe en formation (s)*. Politix, n°43, 1998.

[23]. Vincent Dubois et Delphine Dulong (dir.), *La question technocratique*, Presses Universitaires de Strasbourg, coll. sociologie politique européenne, 1999. Cf. en particulier notre contribution sur les « eurocrates », celle de Michel Mangenot sur l'Europe dans le concours de l'ENA ou celle d'Irène Bellier sur les fonctionnaires et le management.

[24]. R. Dorandeu et D. Georgakakis (dir.), *Les métiers de la construction européenne*, Presses Universitaires de Strasbourg, coll. sociologie politique européenne, à paraître au printemps 2000

sociologie politique. Il s'est notamment interrogé sur la modification des ressources internes à la Commission dans plusieurs secteurs, (l'Est, la PESC, l'agriculture ou dans le travail de légitimation des Commissaires, l'émergence de nouveaux acteurs (syndicalistes, avocats d'affaires spécialistes des questions européenne, journalistes), sur la définition de savoir faire commun dans la formation ou les mobilisations conflictuelles dont la reforme de la Commisison est l'occasion) puis dans le développement de professions et de réseaux sur la plan local (Etats, régions). A partir de cette sociologie des acteurs, plusieurs projets sont actuellement en cours pour poser la question des crises et des transformations institutionnelles qui affectent les milieux européens au tournant des années 2000.