

HUBERT HEINELT ET SYBILLE MÜNCH (EDS.) *HANDBOOK OF EUROPEAN POLICIES. INTERPRETATIVE APPROACHES TO THE EU*, CHELTENHAM: EDWARD ELGAR, 2018

Cyril Benoît

L'Harmattan | « Politique européenne »

2019/2 N° 64 | pages 144 à 147

ISSN 1623-6297

ISBN 9782343191690

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2019-2-page-144.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour L'Harmattan.

© L'Harmattan. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Hubert Heinelt et Sybille Münch (eds.) *Handbook of European Policies. Interpretative Approaches to the EU*, Cheltenham: Edward Elgar, 2018.

Cyril Benoît

CNRS-CEE Sciences Po Paris

L'ouvrage coordonné par Hubert Heinelt et Sybille Münch entend proposer un panorama aussi large que possible des approches « interprétatives » de l'action publique européenne. Alors qu'elles ont connu un développement significatif depuis le milieu des années 1990, leur capacité à rendre compte de cet objet demeurerait, selon Heinelt et Münch, encore trop peu reconnue dans la littérature. Pour remédier à cette situation, cet épais volume réunit une vingtaine de contributions. Cinq chapitres à vocation conceptuelle présentent tout d'abord les différents aspects des approches interprétatives et les principaux débats qui traversent ce courant (première partie) ; treize autres proposent ensuite des monographies sectorielles, consistant en des analyses interprétatives de politiques ou, plus souvent, de domaines d'action publique européens (deuxième chapitre) ; deux chapitres abordent enfin des objets plus transversaux, à

savoir les cas des *think tanks* et celui de la « doctrine européenne » relative aux marchés publics (troisième partie).

Rédigée par les deux coordinateurs de ce *Handbook*, l'introduction expose dans leurs grandes lignes les principaux postulats des courants interprétativistes. Le pluriel est de rigueur ici, tant les différentes contributions en offrent des lectures multiples, souvent contrastées. Il est toutefois possible d'identifier un ensemble de principes communs permettant de les relier. A la croisée du constructivisme, du structuralisme et du poststructuralisme, les approches interprétatives s'opposent typiquement au béhaviorisme, à l'institutionnalisme et aux entrées en termes de choix rationnel – auxquels elles reprochent des explications déconnectées des « croyances » des acteurs, de leurs « conflits » et plus globalement, de la contingence inhérente aux phénomènes sociaux et politiques. Sur leur

versant positif, elles privilégient l'étude du « sens » qui délimite tout en rendant possible l'action individuelle et collective. Pour les tenants des approches interprétatives, la « réalité » ne peut ainsi être appréhendée indépendamment des « champs discursifs » qui la stabilisent et en structurent la compréhension.

Plutôt que de déduire l'explication des intérêts présumés des États-membres ou des règles formelles qui contraignent l'action des institutions européennes, cette approche va donc s'attacher à reconstituer « l'ensemble de concepts, d'idées et de catégories » qui donne sens aux phénomènes et impliquerait certaines pratiques. Elle va aussi voir dans les conflits et les oppositions des luttes pour les « cadrages » qui orienteront la sélection, l'organisation et l'interprétation de la réalité – ce qui, en un mot, lui donnera une « signification » légitime. On ne sera donc pas surpris de retrouver mobilisés ici les concepts de « discours », de « cadres », ou de « récits » de façon récurrente (p. 2-8). On retrouvera, aussi, des schémas d'analyse assez proches d'une contribution à l'autre. Plutôt que d'expliquer la laborieuse structuration d'une politique européenne du consommateur en insistant sur les problèmes de fragmentation institutionnelle, Paul et Straßheim (chap. 9), par exemple, préfèrent souligner les difficultés à stabiliser la figure du « consommateur européen » dans les discours. De son côté, Feindt (chap. 6) présente les évolu-

tions de la Politique agricole commune (PAC) comme liées à la mise en cause des idées mercantilistes (sur lesquelles elle fut initialement cadrée) par un discours hybride mêlant idées néolibérales et productivistes, qui aurait pris son essor dans les années 1980 (p. 116). Souvent, les approches interprétatives sont présentées dans l'ouvrage comme permettant de résoudre des paradoxes apparemment insolubles pour d'autres entrées. Ainsi en est-il de la politique de cohésion étudiée par Heinelt et Petzold (chap. 7). Alors que les tenants du choix rationnel peinent à expliquer sa relative stabilité, les auteurs montrent qu'elle pourrait être liée à la solidité du récit qui lui est sous-jacent. Cela ne signifie pas que le *narrative* de la cohésion, cadré en termes de solidarité, serait resté inchangé depuis le début de cette politique publique. Au contraire, il aurait résisté aux coupes budgétaires sur la période récente parce qu'il aurait été complété d'un second récit, associant cette politique à des objectifs de croissance durable et inclusive (p. 150).

Dans l'ensemble, les différentes études de cas proposées dans l'ouvrage présentent le double intérêt de couvrir un très grand nombre de secteurs (politique énergétique, politique étrangère, politique migratoire, politique d'égalité de genre...) et d'exposer les apports des approches interprétatives de manière synthétique. Dans chacun des chapitres, les auteurs situent leur contribution au sein de cette vaste littérature. Assumé dès l'introduction,

le parti pris pluraliste de l'ouvrage débouche sur des acceptions variées de l'interprétativisme, qui donnent à voir la diversité des débats qui animent ce courant. Certaines contributions (relativement rares au demeurant) l'adossent explicitement à d'autres approches, notamment constructivistes. C'est le cas du chapitre de Bollen sur la politique commerciale et de celui de Dakowska et Serrano Velarde sur la politique en matière d'enseignement supérieur. D'autres préfèrent en faire un usage plus « radicalement interprétativiste » (p. 135), à l'instar du chapitre déjà mentionné de Heinelt et Petzold sur la politique de cohésion.

Néanmoins, soucieuse de bien mettre en lumière ses apports, la majorité des contributions sectorielles de la deuxième partie insiste surtout sur ce qui distingue l'interprétativisme des lectures centrées sur les institutions formelles ou, plus fréquemment encore, du choix rationnel. Si ce mode de présentation est compréhensible, il amène souvent leurs auteurs à s'interdire un dialogue plus poussé avec des avancées récentes de l'analyse des politiques publiques, de l'économie politique ou encore de la sociologie politique de l'Union européenne (UE). Pourtant, une part significative de l'analyse de

l'action publique ne se focalise plus sur les intérêts matériels des acteurs, pour privilégier l'étude de la combinaison des institutions, des idées et des intérêts dans leurs interactions¹. De même, il existe de nombreux travaux d'économie politique qui ne font pas référence au « triangle institutionnel » lorsqu'ils parlent d'institutions : ils les définissent au contraire comme des règles, des normes et des conventions que les acteurs changent ou reproduisent par leurs mobilisations². La sociologie politique de l'UE n'est pas inféodée non plus aux découpages juridiques, auxquels elle substitue explicitement sa propre grille de lecture analytique³. Or, ces trois courants présentent tous l'avantage, par rapport aux approches interprétatives, d'accorder du poids aux effets de dimensions qu'elles ignorent trop souvent – qu'elles soient institutionnelles ou structurales. Une partie des auteurs de l'ouvrage soutiendrait sans doute que ces dimensions sont précisément dans l'orbite des discours qui, en définitive, satelliseraient les institutions ou les structures elles-mêmes. On pourrait ainsi opposer radicalement, par analogie avec le type de linguistique que semblent affectionner les coordinateurs du *Handbook*, le « sens » et la « syntaxe » – en d'autres termes, les discours et les institutions.

-
- 1 Hassenteufel, Patrick et Surel, Yves (2015) « Normalisation ou dilution de l'analyse des politiques publiques européennes ? », *Politique européenne*, n°50, p. 200-227.
 - 2 Jullien, Bernard et Smith, Andy (dir.) (2008) *The EU Government of Industries : Markets, Institutions and Politics*, London : Routledge.
 - 3 Georgakakis, Didier (dir.) (2012) *Le champ de l'Eurocratie : une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica.

Le présent compte-rendu n'est certainement pas le lieu pour engager frontalement ce débat. Il convient cependant de préciser que plusieurs contributions de la première partie de l'ouvrage y invitent et offrent des pistes pour une plus forte hybridation des approches interprétatives avec d'autres courants. C'est notamment le cas de celles de Saurugger (chapitre 1) et de Schmidt (chapitre 2). Alors que la première les resitue dans les discussions plus larges concernant le constructivisme, la seconde défend le *discursive-institutionalism*, incitant à replacer les discours dans leurs contextes institutionnels de formation et d'effectivité (p. 35-36). Dans le chapitre 3 consacré à la notion d'eupéanisation, Radaelli prend quant à lui ses distances avec l'interprétativisme, soutenant que si la réalité est bel et bien construite socia-

lement, elle n'en demeure pas moins saisissable « avec une épistémologie objectiviste ou naturaliste » (p. 56). Refusant d'en faire un usage trop littéral, ce sont précisément ces chapitres qui font paradoxalement le mieux ressortir certaines forces de l'interprétativisme appliqué aux politiques publiques européennes : alors que l'accent mis sur les discours permet de comprendre pourquoi le changement peut advenir dans un environnement institutionnel aussi fragmenté, l'intérêt porté aux jeux de (re)cadres offre des pistes intéressantes pour penser la décision lorsqu'elle implique une multiplicité d'acteurs à différentes échelles et au sein d'espaces fortement marqués par la recherche du consensus (voir le chapitre 5 de Daviter sur ce dernier point).

Cyril Benoît

Chercheur CNRS, CEE, SciencesPo
 cyril.benoit1@sciencespo.fr