

Congrès AFSP Paris 2013

Section Thématique 6 : Politiques publiques et démocratie. Les « *policy feedbacks* » et les attitudes et comportements politiques.

Heidi Mercenier

Doctorante à l'Institut d'études européennes, Université Saint-Louis Bruxelles
mercenier@fusl.ac.be

Comment envisager la légitimité européenne sous l'angle des *outputs* et du point de vue des citoyens. Pistes de réflexion à partir du cadre d'analyse des *policy feedbacks*.

Introduction

Le questionnement concernant la légitimité de l'UE du point de vue des citoyens, qui émerge principalement lors des débats concernant l'adoption du Traité de Maastricht, reste largement d'actualité. Cette communication s'inscrit dans ce débat en partant des réflexions issues d'un projet de recherche doctorale qui s'intéresse à la vaste question des modes de légitimation du système politique européen du point de vue des citoyens, principalement sous l'angle des *outputs* (cfr. encadré 1).

La théorie des *policy feedbacks* est apparue comme une piste d'entrée intéressante pour investiguer cette voie. Elle a en effet le mérite de fournir un cadre d'analyse étoffé pour investiguer le *lien* entre les politiques publiques et le soutien/rejet du système politique par les citoyens. Elle permet de s'attarder sur le rôle des politiques publiques comme facteur susceptible d'influencer les attitudes des citoyens à l'égard de l'UE.

Cette communication tente donc de comprendre dans quelle mesure l'action européenne est susceptible (ou non) d'engendrer un effet de retour concernant les préférences des citoyens pour le niveau européen. Elle tente d'amener un regard rafraîchissant concernant la légitimité européenne en s'intéressant aux effets possibles des *outputs* sur les préférences citoyennes. Elle vise ainsi à amener des pistes pour approfondir le débat sur la légitimité européenne qui a été jusqu'alors plutôt orienté vers l'étude de la légitimité à l'entrée du système, par exemple via la question de la représentation politique. A ce stade, cette communication a une vocation purement exploratoire en envisageant des questions et des pistes de réflexion méritant l'attention lorsqu'on s'intéresse à la théorie des *policy feedbacks* dans la sphère européenne. Elle est un premier pas vers la compréhension de l'action européenne comme vecteur de légitimation.

La première partie de cette communication s'intéresse à la délimitation complexe de la notion de légitimité concernant le système politique européen (1.1) et aux justifications principalement théoriques invitant à investiguer les effets des *outputs* européens auprès des citoyens ordinaires (1.2). La seconde partie retrace une tentative d'opérationnalisation de la théorie des *policy feedbacks* dans cinq champs d'action européens à partir des données quantitatives disponibles. Nous commençons par investiguer le lien entre le *niveau d'action européen* et les *préférences au niveau de l'ensemble des citoyens* (2.1). Plusieurs types de données sont mobilisés. Le niveau d'action européen est mesuré à partir d'un index de la production législative dans chaque domaine. Cette mesure est complétée par un index du niveau d'européanisation des législations nationales. Ces données sont issues des recherches présentées dans l'ouvrage de Costa, Brouard et König (2012). Les préférences des citoyens sont quant à elles mesurées à partir d'enquêtes d'opinion publique (Eurobaromètres). Nous

envisageons ensuite des pistes d'explication concernant les variations qui apparaissent dans chaque domaine à partir de la mobilisation des facteurs de *proximité* et de *visibilité* (2.2). Nous réalisons pour finir un classement des politiques investiguées à partir de ces deux facteurs (2.3). Dans l'ensemble, cette seconde partie permet d'appréhender concrètement les difficultés concernant la mobilisation de la théorie des *policy feedbacks* dans le cadre européen. La discussion finale amène des réflexions supplémentaires pour continuer à investiguer la légitimité européenne à partir des *outputs* du point de vue des citoyens (3) et propose une reformulation du projet de recherche doctorale initial (cfr. encadré 2)

Encadré 1. Projet de recherche doctorale initial

En se fondant sur une méthodologie qualitative (entretiens collectifs et individuels), le projet de recherche initial proposait d'aborder la vaste question des modes de légitimation du système politique européen comme à travers un microscope, en affinant la compréhension des représentations variées concernant l'UE de citoyens qui sont *touchés/non touchés* par des politiques publiques européennes et socialisés au sein d'un environnement saturé par l'UE (Bruxelles). L'objectif était de comparer les représentations de ces différents groupes de citoyens concernant l'UE et d'identifier le rôle des politiques publiques dans la formation de leurs attitudes.

Après réflexion, il est apparu que l'identification de l'*impact* de politiques européennes sur les représentations citoyennes concernant le niveau européen semblait peu aisé à envisager. Cette communication présente ces réflexions et amène à une tentative de reformulation du projet initial dans l'encadré 2 en fin de communication.

1. Légitimité européenne : un point de vue nécessaire, celui des citoyens

1.1. Une notion à multiples facettes

Un large débat – tant politique que scientifique – s'articule actuellement autour des processus fondant la reconnaissance de l'UE en tant qu'ordre politique légitime. Plusieurs éléments justifient à première vue la mobilisation de la théorie des *policy feedbacks* pour contribuer à cette discussion.

Tout d'abord, mobiliser le concept de légitimité implique de clarifier l'angle adopté. La légitimité de l'UE est en effet une notion à multiples facettes (Lord & Magnette, 2004; Wimmel, 2009). Elle a été tout d'abord envisagée en termes de conformité du système politique avec des critères normatifs (ex : transparence, responsabilité etc.). Cette approche a été notamment investiguée via l'étude des mécanismes institutionnels en place, soit dans une perspective critique (Follesdal & Hix, 2006) soit au contraire pour montrer la nécessité d'une certaine distance par rapport aux citoyens dans un souci d'efficacité (Moravcsik, 2002, 2004).

Plus récemment, la légitimité a été envisagée en termes d'acceptation sociale de l'ordre politique par les citoyens ordinaires. Dans ce sens, les fondements de l'acceptation du régime par les citoyens et la nature du lien collectif les unissant ont été étudiés. Au début de la construction européenne, très peu d'attention avait été accordée aux attitudes des citoyens. Rétrospectivement, on peut en effet considérer que les citoyens adoptaient une attitude de suivisme par rapport aux élites qui ne justifiait pas leur étude ; c'est l'idée de « consensus permissif » (Lindberg & Scheingold, 1970). La légitimité découlant indirectement des gouvernements nationaux semblait suffire à l'intégration européenne.

La question du rôle du citoyen dans le processus de légitimation n'est vraiment arrivée sur le devant de la scène qu'à partir des années 1990, de la ratification du Traité de Maastricht, plus difficile que prévu, et des référendums qui ont suivi. C'est à partir de là que la légitimité européenne a véritablement été mise en question, littéralement, donnant lieu progressivement à une diversification des approches. Dans un premier temps, la légitimité au niveau des citoyens est principalement expliquée de manière antagoniste, en termes de soutien utilitaire ou affectif, à partir du cadre d'analyse d'Easton (Easton, 1975a, 1975b). La théorie utilitariste

tente par exemple d'expliquer ce soutien sur base des bénéfices économiques que les individus obtiennent de l'intégration européenne (Gabel, 1998) alors que d'autres recherches s'attardent sur l'importance de l'identification affective à l'UE (Belot, 2010). L'articulation entre les dimensions économiques et celles relatives à l'attachement affectif s'avère complexe, l'une ou l'autre étant tour à tour favorisée. Au même moment, les réflexions s'intensifient sur l'eurocepticisme, en d'autres termes sur l'absence de soutien (Hooghe, 2007; Taggart & Szczerbiak, 2004). Chez certains, l'idée émerge alors que la politisation accrue du projet européen a engrangé une augmentation de la polarisation des opinions des citoyens, le consensus permissif faisant place à un « dissensus contraignant » qu'il convient de comprendre (Hooghe & Marks, 2008). Ces recherches sont d'abord réalisées à partir de données quantitatives, plus spécialement les Eurobaromètres. Ces outils, bien qu'utiles, ne permettent toutefois pas d'approfondir la compréhension des processus, (inter)subjectifs, d'élaboration des représentations, à la fois individuelles et collectives, des citoyens à propos de l'UE. Les relations entre l'UE et les citoyens sont plus complexes qu'il n'y paraît. Au delà du constat de l'existence de corrélations entre des variables mis en avant par les approches quantitatives, il est nécessaire de dévoiler leur sens, voir de remettre en question certaines d'entre elles.

Une perspective qualitative vient dès lors compléter ces premières études afin de dépasser le simple constat de l'existence de relations entre des variables (par exemple, le lien entre la nationalité et le soutien à l'UE (Diez Medrano, 2003) et d'en saisir le sens (Belot, 2002). Plus récemment, la thèse de la polarisation des opinions des citoyens a été relativisée par la prise en compte de la faiblesse de l'identification à l'UE, mais surtout par la persistance voire l'augmentation d'une indifférence vis-à-vis des enjeux européens, qui peuvent être reliées à des attitudes d'ambivalence, d'extériorité ou encore de fatalisme de la part des citoyens (Van Ingelgom, 2010). Les chercheurs s'étaient jusqu'alors souvent intéressés aux citoyens à partir des Eurobaromètres suivant une catégorisation binaire (« euroceptiques » et « europhiles »). Toutefois, le sondage en profondeur des citoyens a permis de faire émerger une catégorie souvent écartée des analyses, à savoir les indifférents (Duchesne, Frazer, Haegel, & Van Ingelgom, 2013; Gaxie, Hubé, de Lassale, & Rowell, 2011). Plus largement, ces études qualitatives ont réellement permis de mettre en évidence la faible « saillance » de l'UE du point de vue des citoyens ordinaires.

Depuis le traité de Maastricht, les citoyens se sont donc vus accorder une place de plus en plus importante dans les études relatives aux processus de légitimation du projet européen. Alors que les études sur la question ont été nombreuses, un regard rafraîchissant mérite d'être posé. Les pistes de réflexion offertes par la théorie des *policy feedbacks* s'avèrent intéressantes à saisir. Cette théorie inscrit en effet les politiques publiques dans les facteurs pouvant influencer les attitudes et comportements des individus (Campbell, 2012).

Comme mentionné par Pierson (1993: 595) : « [...] les politiques publiques sont non seulement des outputs mais aussi des inputs importants du système politique, façonnant parfois de façon profonde les conditions sociales, économiques et politiques [...] »¹. Cette théorie dispose d'un cadre d'analyse étoffé pour l'étude des effets de ressource et interprétatif des politiques publiques sur les comportements/attitudes des citoyens. La notion d'*effet de ressource* conceptualise le rôle que les politiques publiques jouent dans la (re)distribution de moyens politiquement significatifs (argent, temps, éducation, etc.) (Schneider & Ingram, 1993). Elle aborde l'influence des politiques publiques concernant la répartition des ressources au sein de la société. La notion d'*effet interprétatif* se réfère quant à elle à la

¹ (Notre traduction) : « [...] *public policies* [are] *not only outputs of but important inputs into the political process, often dramatically re- shaping social, economic, and political conditions* [...] ».

transmission d'un message relatif à la pertinence de l'action gouvernementale par le biais des politiques publiques (Pierson, 1993). Celles-ci n'amènent pas uniquement à redistribuer des ressources, elles fournissent aussi de l'information concernant la capacité du gouvernement à répondre aux préoccupations citoyennes.

La mobilisation de ce cadre d'analyse dans le domaine européen participe également à la normalisation des études européennes (Bellamy & Castiglione, 2003). L'intégration européenne est ainsi traitée en tant qu'objet d'étude et non comme un courant de recherche autonome. Sur cette base, cette approche contribue à la désectorisation des études européennes (Déloye, 2008: 137). Elle permet d'investiguer le lien entre l'action européenne (*outputs*) et les préférences des citoyens, relation qui semble importante à considérer.

1.2. La légitimité européenne sous l'angle des *outputs* et de leurs effets

Les cadres d'analyse de David Easton (Easton, 1975a, 1975b) et de Fritz Scharpf (2000), déjà largement mobilisés pour rendre compte des observations de terrain dans l'étude de la légitimité européenne, encouragent l'investigation de la légitimité européenne sous l'angle des *outputs*.

Easton part du constat que les contestations vis-à-vis d'un système politique entraînent des implications variées. Il s'interroge sur leur capacité à répondre aux perturbations environnantes. Le *soutien diffus* (« l'attachement à l'égard du système ») et le *soutien spécifique* (« la satisfaction résultant des performances immédiates d'outputs ») sont mobilisées pour expliquer les attitudes de citoyens à l'égard du système en place. La légitimité émerge de l'interaction entre ces deux types de soutien. Ces notions ont été largement mobilisées dans le cadre européen.

Plus spécialement, l'idée d'interaction et de rétroaction entre les *inputs* et les *outputs* ainsi que la place accordée à ces derniers dans le processus de légitimation invite à associer le cadre d'analyse d'Easton à la théorie des *policy feedbacks*. Cette interaction se retrouve conceptualisée dans la *boucle de rétroaction* qui est centrale dans son schéma de fonctionnement du système politique. A l'entrée du système apparaissent les *inputs* qui sont conceptualisés en termes d'exigences et de soutien. Ces inputs contribuent au façonnement des décisions prises à la sortie par le système politique, à savoir les *outputs*. Le lien n'est toutefois pas si linéaire. Easton spécifie qu'il existe une réelle interaction entre les *inputs* et les *outputs*. En effet, tout *output* créé façonne « la série successive d'inputs » (Easton, 1975a: 29), en d'autres termes ils « [...] agi(ssent) en retour sur le système et modèlent son comportement ultérieur » (1975a: 32). Dans ce schéma, les *outputs* jouent un double rôle, ils influencent directement le *soutien spécifique* et leur accumulation à long terme participe au « réservoir » d'attitudes favorables constituant le *soutien diffus*. Cette interaction permet de comprendre les périodes durant lesquelles les citoyens continuent de soutenir le système alors même que ses performances ne rencontrent pas leurs exigences. Alors que l'on s'intéresse généralement à l'influence des préférences des citoyens sur la définition des politiques publiques, cette notion de rétroaction invite également à s'interroger à la manière dont les politiques publiques façonnent les préférences citoyennes.

Le cadre d'analyse d'Easton est néanmoins à mobiliser avec certaines précautions. Même s'il invite à s'intéresser aux interactions entre la structure et les acteurs, peu de place est effectivement laissée à l'ancrage historique et à l'étude des phénomènes « en bas » du système. Ce cadre invite à s'interroger sur certains aspects moins étudiés de la réalité européenne, mais la perspective d'analyse microscopique partant des acteurs ne doit pas pour autant être mise de côté.

Dans le sillage d'Easton, Scharpf (2000) appelle également à questionner le processus de légitimation à l'égard de l'UE à partir des *outputs*. Cet angle d'analyse est à favoriser afin de dépasser les considérations peu adaptées au système européen suggérées par une approche uniquement orientée par les *inputs*.

La légitimité par les *inputs* se réfère à l'acceptation du système politique européen lorsque ses décisions prises en application du principe majoritaire reflètent l'expression de la volonté de la communauté. D'une part, au niveau institutionnel, cette idée se réfère à l'ensemble des arrangements qui assurent la participation des citoyens, le plus souvent via leurs représentants, aux décisions politiques.² D'autre part, elle renvoie au fait que l'acceptation de ces décisions est possible s'il peut être fait état d'une identité collective. Celle-ci se réfère conceptuellement à l'idée de l'existence « [...] d'une communauté d'individus dans laquelle chacun reconnaît aux autres les mêmes prérogatives que soi au sein d'une entité politique commune [...] » (Belot, 2010: 27).³ L'existence de cette identité européenne serait, selon certains, centrale pour assurer la légitimité de l'UE (Etzioni, 2007).

Toutefois, considérant notamment l'absence d'un imaginaire commun européen, Scharpf mentionne que la légitimité par les *inputs* est peu à même d'être appliquée au cas européen. Dès lors, s'intéresser aux *processus d'identification* en construction sans chercher à attester l'existence ou non d'une identité européenne semblerait plus adapté (Duchesne, 2010). L'établissement d'une identité relèverait en effet d'une temporalité distincte, bien souvent retardée par rapport à l'émergence de l'entité politique et d'un *habitus* s'y rapportant (Delmotte, 2008). La *confiance mutuelle* entre les citoyens mériterait d'être envisagée à partir d'autres sources de justification, au delà de la recherche de l'existence d'une identité européenne (Theiler, 2012).

L'ensemble de ces constats amène à approfondir pour l'heure l'étude de la légitimité par les *outputs*. Sous cet angle, les choix politiques sont légitimes à condition d'être considérés comme amenant une solution collective aux préoccupations citoyennes. Certains chercheurs encouragent clairement à envisager la légitimité européenne dans cette voie. Nicolaïdis (2004) indique que la légitimité de la communauté politique européenne se construit avant tout à partir de projets et de réalisations collectives plutôt que sur base des tentatives d'instauration d'un sens commun fondé sur une identité partagée. Autrement dit, elle indique que « [...] la colle qui lie l'UE ensemble n'est pas une identité partagée ; c'est plutôt des projets communs et des objectifs » (Nicolaïdis, 2004: 103).⁴ D'autres chercheurs envisagent une approche moins normative de la nécessité d'étudier l'*output legitimacy*. A travers ses recherches, White (2010) investigate l'existence sur le terrain d'une certaine conscience de l'action de l'UE, celle-ci est selon lui la condition nécessaire pour qu'une légitimité à partir des *outputs* résonne auprès des citoyens. L'UE sera potentiellement vue comme légitime si les citoyens sont en mesure d'identifier l'existence de « problèmes » collectifs, de considérer que ceux-ci nécessitent une réponse collective et que l'UE dispose des moyens suffisants pour faire face à ces problèmes. A travers la mise en place d'entretiens collectifs portant sur des problèmes de société, il investigate les explications mobilisées par une catégorie de citoyens (taximen) dans

² Au niveau des processus institutionnels européens, l'on peut notamment mentionner l'élection du Parlement européen depuis 1979 au suffrage universel direct, la procédure législative ordinaire qui étend les pouvoirs du Parlement européen (Traité de Lisbonne) ou encore la possibilité d'initiative citoyenne.

³ L'émergence d'une identité européenne a été appréhendée par de nombreux auteurs. Par exemple : Michael Bruter (2005), *Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity* (New York: Palgrave Macmillan). ; Richard Herrmann, Thomas Risse, & Marilyn Brewer (éd.) (2004), *Transnational Identities. Becoming European in the EU* (Oxford: Rowman & Littlefield publishers).

⁴ Notre traduction : « [...] *the glue that binds the EU together is not a shared identity; it is, rather, shared projects and objectives.* »

trois États membres et leurs attentes par rapport au rôle de chaque niveau de pouvoir.⁵ Il ne fait pas explicitement référence à l'UE dans ses questions, il s'intéresse donc à la manière dont les citoyens en parlent dans une discussion abordant différents « problèmes de société ». L'Union apparaît peu dans le discours des citoyens alors même qu'ils identifient assez largement les problèmes au cœur de la société. White (2010) indique cependant qu'il n'y aurait pas un problème d'hostilité par rapport à l'UE mais plutôt d'indifférence.

Il semble essentiel d'approfondir ces questionnements, spécialement dans un contexte de crise financière globalisée. L'impact de l'UE est considéré par de nombreux observateurs comme ayant atteint un niveau inédit d'incursion dans la vie des citoyens (Degryse, 2012). D'une part, les enjeux européens sont plus que jamais relayés par les médias et mobilisés directement dans les débats politiques nationaux. Les débats entamés sur la politisation de l'UE font état de cette médiatisation accrue (Hix & Bartolini, 2006). D'autre part, les recommandations émises par l'UE dans le contexte de crise actuel influent de plus en plus sur des politiques sociales touchant directement le bien-être des citoyens (ex : indexation des salaires, pensions, etc.), spécialement dans les États membres de la zone euro. *Dans ce contexte, on pourrait s'attendre à pouvoir identifier des citoyens pour qui l'UE fait sens (négativement ou positivement). Mais ce constat fait-il seulement échos alors que les recherches citées précédemment ont mis en évidence un niveau d'indifférence élevé par rapport au niveau européen ?*

On soulignera pour finir que traiter la légitimité à partir des *outputs* ne signifie pas la réduire à cette seule dimension sur le long terme. La légitimité du système européen repose sur de nombreux éléments et la richesse du débat qu'elle suscite participe en soi à la construction de la légitimité globale de l'UE (Lord & Magnette, 2004). La volonté d'établir une communauté politique européenne via l'établissement d'une Union politique européenne à partir de Maastricht peut être considérée comme un phénomène relativement récent. Dans ce cadre, il s'avère indispensable d'approfondir l'étude des effets des *outputs* européens avant d'envisager l'émergence d'une hypothétique identité européenne. Comme il a été mentionné précédemment dans le cadre eastonien, l'accumulation d'un *soutien spécifique* basé sur les *outputs*, via l'expérience et la socialisation, contribue à poser les bases d'un *soutien diffus* plus durable. Il est essentiel d'investiguer les effets de politiques publiques européennes pour comprendre leur rôle dans le cadrage des attitudes des citoyens européens.

L'Europe « des projets » n'est pas ici considérée comme un paradigme à caractère utilitaire qui se suffirait pour légitimer le système européen, mais plutôt comme une piste fructueuse et une porte d'entrée incontournable pour investiguer les soubassements de la construction d'une communauté politique européenne faisant sens pour les citoyens. Les projets européens et les politiques qui en découlent participeraient aux processus d'identification à l'œuvre. S'intéresser aux différentes caractéristiques de ces politiques (*outputs*), susceptibles sous certaines conditions d'influencer les attitudes et comportements des citoyens, permettra d'approfondir la compréhension de la légitimité par les *outputs* sans pour autant la limiter à une approche utilitariste de l'UE.

En conclusion, à travers cette première partie, nous avons abordé l'évolution de la place accordée aux citoyens dans l'étude des fondements de la légitimité européenne. Les motivations (utilitaristes, politiques et affective) ou encore les caractéristiques (sociales, nationales, etc.) expliquant le soutien/rejet des citoyens par rapport à l'UE ont été largement

⁵ Les taximen partent de la discussion de 17 cartes sur lesquelles apparaît un « problème de société » (Allemagne, République Tchèque et Royaume-Uni).

investiguées. Ces premières approches quantitatives ont été complétées par des approches qualitatives qui ont permis d'élargir la réflexion en intégrant notamment la question de la faible « saillance » de l'UE pour les citoyens. Nous avons également abordé la nécessité des effets potentiels de légitimation de différentes politiques européennes auprès des citoyens. Une des voies d'entrée possible dans ces réflexions peut se faire via la théorie des *policy feedbacks*. L'opérationnalisation de cette approche au niveau européen nécessite cependant la prise en compte des spécificités du terrain envisagé. La deuxième partie de cette communication aborde ces éléments.

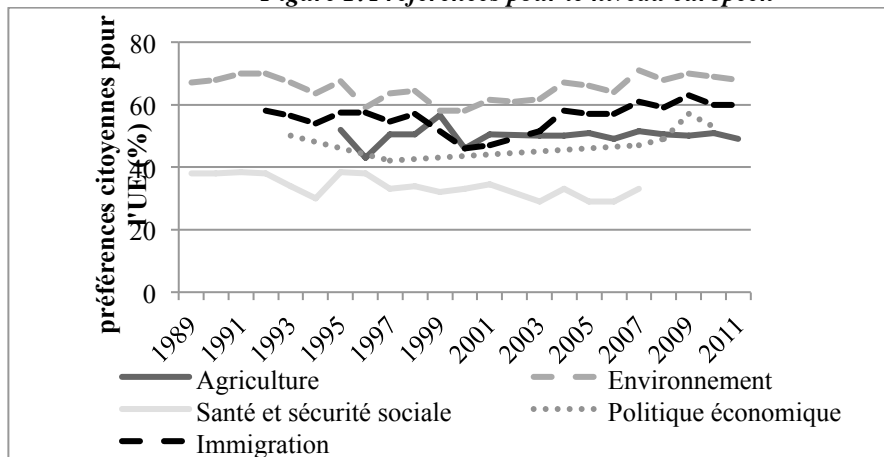
2. Les effets des politiques européennes du point de vue de l'expérience citoyenne : quels défis ?

Cette partie tente d'opérationnaliser la théorie des *policy feedbacks* dans cinq champs d'action européens : « politique agriculture et pêche », « protection de l'environnement », « santé & sécurité sociale », « politique économique » et « politique d'immigration ». ⁶ Ces réflexions sont avant tout exploratoires et se basent sur les données actuellement disponibles.

La première section (2.1) part de l'analyse de deux recherches récentes qui comparent les *préférences des citoyens concernant le niveau européen* avec le *niveau d'action européen*. La situation de chaque champ d'action est ensuite analysée à partir des données disponibles. D'une part, le *niveau d'action européen* est mesuré à partir d'un *index de la production législative* dans chaque domaine. Cette mesure est complétée avec un *index du niveau d'européanisation des législations nationales*. Ces données proviennent principalement des recherches présentées dans l'ouvrage de Costa, Brouard et König (2012). D'autre part, les *préférences des citoyens* sont mesurées à partir d'*enquêtes d'opinion publique* (Eurobaromètres). Les résultats qui émergent varient considérablement dans chaque domaine d'action. La seconde section (2.2) s'intéresse aux *facteurs* susceptibles d'expliquer ces variations. La troisième section (2.3) associe les résultats et les facteurs explicatifs présentés précédemment pour tenter de classer les politiques européennes investiguées dans un tableau. Le but de cette section est de réfléchir sur les spécificités de chaque champ d'action européen et sur leurs effets potentiels.

2.1. Les préférences des citoyens à l'égard du niveau européen : une approche à double entrée

Figure 1. Préférences pour le niveau européen



Source : Sondages d'opinion Eurobaromètre

⁶ Le choix de ces domaines a été guidé par le souci d'aborder un ensemble varié de considérations en rapport avec les *policy feedbacks* au niveau européen et également par les données disponibles.

Le graphique suivant reprend les *préférences au niveau agrégé des citoyens* entre 1989 et 2012 à l'égard de l'UE dans cinq domaines d'action différents : « politique agriculture et pêche », « protection de l'environnement », « santé & sécurité sociale », « politique économique » et « politique d'immigration ».⁷ L'évaluation du degré de convergence entre ces *préférences* et l'*action européenne* peut être envisagé à partir de deux portes d'entrée : les *effets* des préférences des citoyens sur l'action européenne ou les *effets* de l'action sur les préférences. Ces perspectives complémentaires sont envisagées par deux recherches récentes qui sont analysées dans les paragraphes qui suivent.

Tout d'abord, de Vries & Arnold (2011) s'intéressent à la première porte d'entrée. Elles comparent les préférences avec l'indicateur de production législative européenne (règlements et directives) dans différents secteurs d'activité. Elles concluent que la production législative européenne ne répond pas aux préférences des citoyens durant la période considérée (1984-2002). Cette absence de relation refléterait selon elles le manque de *responsiveness* du niveau européen et son déficit démocratique. Cette recherche amène certaines réflexions. Premièrement, l'indicateur de production législative reprend uniquement les directives et règlements, l'action de certains domaines est évaluée de manière inadéquate. Deuxièmement, elle postule dans une certaine mesure du sens de la relation entre les préférences des citoyens et les politiques publiques. Toutefois, comme suggéré par Easton, la relation inverse mérite l'attention sans pour autant qu'un choix doive être opéré entre les deux options. Troisièmement, cette recherche suggère qu'il est important d'investiguer les politiques de manière désagrégée.

La recherche menée par Dupuy & Van Ingelgom (2013) vient en partie répondre à ces éléments. D'une part, elle envisage les effets de politiques européennes sur les préférences des citoyens en mobilisant la théorie des *policy feedbacks*. D'autre part, elle s'appuie sur un indicateur de production législative qui inclut les décisions, règlements et directives et sur un indicateur du degré d'eupéanisation des politiques nationales. Ceux-ci permettent d'affiner la compréhension de l'influence de l'action européenne. En outre, cette recherche invite à investiguer chaque politique européenne de manière individuelle pour comprendre les effets variés de l'action européenne sur les préférences des citoyens. Avant de revenir sur l'identification de facteurs potentiels permettant d'expliquer ces variations (2.2.), la situation spécifique de chaque secteur est analysée en comparant le *niveau d'action européen* avec les *préférences des citoyens*. La mise à jour des effets de légitimation de politiques européennes rencontre cependant plusieurs défis. Cette communication vise à approfondir les réflexions de Dupuy & Van Ingelgom.

⁷ La dénomination des domaines correspond à celle utilisée dans la question *trend* des Eurobaromètres mobilisée dans cette communication: « Il y a des personnes qui pensent que certains domaines d'action politique devraient être décidés par le gouvernement (national) pendant que d'autres domaines devraient être décidés en commun au sein de la Communauté Européenne/l'Union Européenne. Parmi les domaines d'action politique suivants, quels sont ceux, selon vous, qui devraient être décidés par le gouvernement (national) et ceux où les décisions devraient être prises en commun au sein de la Communauté Européenne/l'Union Européenne ? »

Tableau 1. Index de la production législative de l'UE

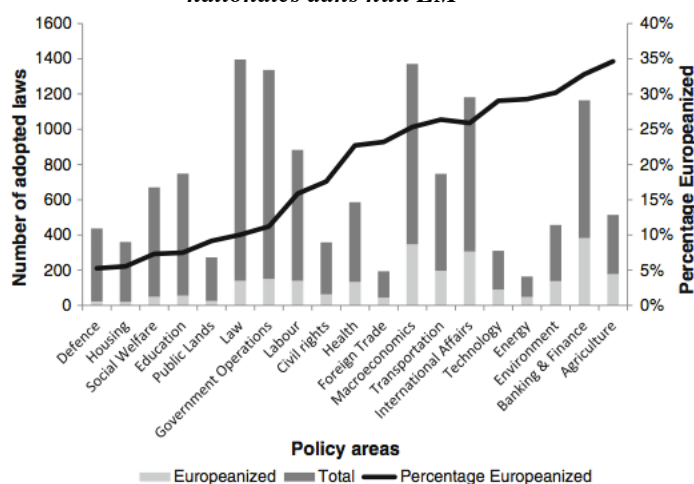
Année d'adoption	Agric.	Macro Economie	Commerce extérieur	Affaires internat.	Opérations gouvern.	Environ.	Transport	Banque & Finance	Energie	Emploi	Droits civils	Education	Sécurité sociale	Droit	Santé	Total
1984	1069	483	285	29	26	13	14	3	11	7	0	2	4	0	0	1946
1985	1146	416	188	15	24	18	25	6	15	3	0	5	15	0	3	1879
1986	1432	494	260	36	20	16	14	5	0	4	0	2	7	0	2	2292
1987	1346	502	170	36	21	7	15	4	4	7	0	3	4	0	0	2119
1988	1356	486	166	19	37	13	15	9	9	12	0	4	4	0	0	2130
1989	1232	474	168	24	40	15	20	10	7	8	0	6	14	0	2	2020
1990	1327	423	218	30	40	15	18	11	9	12	2	3	9	0	1	2118
1991	1304	444	229	31	33	19	23	10	7	10	0	10	5	0	0	2125
1992	1396	413	205	28	32	19	40	10	7	11	0	11	5	0	0	2177
1993	1245	555	162	41	49	67	35	8	7	9	1	2	4	0	1	2186
1994	1300	479	179	57	83	35	21	11	15	9	1	5	2	0	0	2197
1995	2986	366	176	119	87	23	15	7	7	8	4	6	4	0	0	3808
1996	2409	426	150	127	75	31	29	4	21	8	2	2	3	1	0	3288
1997	2525	549	195	117	73	43	17	6	10	9	1	3	4	0	1	3553
1998	2656	427	214	118	98	30	31	9	14	9	2	6	5	2	2	3623
1999	2679	456	173	121	76	54	28	5	14	12	2	7	4	7	1	3639
2000	2594	440	207	111	105	56	25	7	8	10	6	7	6	12	0	3594
2001	2545	501	207	93	67	68	28	13	5	8	21	1	5	12	0	3574
2002	2241	414	239	73	68	52	37	11	7	11	16	2	3	15	0	3189
2003	2113	363	241	114	102	60	38	19	7	17	20	14	4	14	0	3126
2004	2023	381	263	86	136	70	38	13	9	9	20	11	8	15	0	3082
2005	2082	286	200	103	112	68	25	9	4	10	10	8	3	14	0	2934
2006	1946	342	215	87	116	82	46	17	18	8	19	12	6	15	0	2929
2007	1531	272	165	75	131	72	41	18	5	5	21	10	8	27	0	2381
Total	44483	10392	4875	1690	1651	946	638	225	220	216	148	142	136	134	13	65909
	67.5%	15.8%	7%	2.5%	2.5%	1.5%	0.9%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	<0.1%	

Source : (König, Dannwolf, & Luetgert, 2012: 36)

Une première difficulté apparaît lorsque l'on souhaite comparer les données relatives aux *préférences des citoyens* et celles de *l'action européenne en la matière*. Les catégories réalisées pour classer la production législative européenne dans le tableau 1 ne correspondent pas exactement aux catégories utilisées dans les questions des Eurobaromètres. Ce constat est particulièrement vrai concernant les catégories « politique d'immigration » et « politique économique » des questions Eurobaromètres. La production législative dans le domaine de la « politique d'immigration » a été répartie entre les domaines « droit » et « droits civils » dans le tableau 1. La catégorie « politique économique » se retrouve également dans plusieurs catégories dans le tableau 1. Le choix est ici fait de considérer uniquement les données de la catégorie « macroéconomie » traitant principalement du marché intérieur. Concernant les autres domaines, la classification est plus aisée. L'action européenne est dense en matière de « politique agriculture et pêche » et de « protection de l'environnement ». Au niveau « santé et sécurité sociale », l'action européenne est peu développée.

Le degré d'europanisation des législations nationales complète ces résultats (figure 2). Dans une certaine mesure, il indique l'influence « en temps réel » de l'action de l'UE. Ces données sont disponibles uniquement pour huit États membres. Il est toutefois pertinent de les mobiliser pour obtenir certaines tendances. En outre, les préférences agrégées des citoyens au niveau européen et de ces huit EM ont été comparées avec celles disponibles pour l'ensemble des EM et elles n'amènent pas à des tendances contradictoires. Ces données viennent spécialement renforcer le constat de l'influence européenne élevée dans le domaine de la « protection de l'environnement ».

Figure 2. Index du degré d'eupéanisation des législations nationales dans huit EM⁸



Source : (König & Mäder, 2012: 224)

La lecture de ces résultats avec les *préférences des citoyens* (cfr. Figure 1) amène plusieurs éléments concernant l'effet des politiques publiques. *Une difficulté apparaît ici pour considérer quel est le pourcentage à prendre en compte pour établir qu'un niveau d'action européenne ou de préférence est élevé au cours du temps. Le choix a été fait de procéder par comparaison entre les différents domaines afin d'observer des tendances générales.*

Dans le domaine de la « politique agriculture et pêche », les préférences des citoyens (49% en 2011) et qui sont stables depuis les années 2000, ne reflètent pas le fait que ce domaine est le plus eupéanisé (35%) et que la production législative européenne est la plus élevée (67%).

A l'égard de la « protection de l'environnement », les préférences des citoyens, qui sont élevées au cours du temps et atteignent 68% en 2011, reflètent un degré d'eupéanisation très élevé (30%). Même si le niveau de production législative est beaucoup moins important (1.5%), le degré d'eupéanisation permet de reconsidérer dans une plus juste mesure le niveau de l'influence européenne dans le domaine.

Dans une direction opposée, la faible production législative en matière de « santé et sécurité sociale » (0.3% pour la sécurité sociale et <0.1% pour la santé) est suivie par des préférences toujours faibles au cours du temps (33% en 2007). Au niveau du degré d'eupéanisation, la situation de la sécurité sociale (8%) suit la faible production législative (0.3%). Par contre, il existe une réelle distorsion entre la production législative au niveau de la santé (<0,1%) et le degré d'eupéanisation (23%). Ces données mériteraient d'être approfondies et ne sont donc pas prises en compte dans notre communication.

Concernant les secteurs relatifs à la « politique d'immigration », le lien entre les préférences des citoyens et le niveau d'action européen est complexe à établir étant donné que cette catégorie n'est pas clairement identifiable dans les données disponibles concernant la production législative (tableau 2) et le degré d'eupéanisation (figure 3). Toutefois, il peut être mentionné que les préférences des citoyens (60% en 2011) pour le niveau européen sont beaucoup plus importantes que son niveau d'action dans les catégories « droit » et « droits civils » (0.3%). Le degré d'eupéanisation varie entre 10% pour la catégorie « droit » et 17% pour la catégorie « droits civils ». Un élément mérite d'être approfondi, à savoir les préférences des citoyens qui ont augmenté depuis les années 2000 (46% en 2000).

Finalement, le lien entre les préférences citoyennes et l'action européenne dans le domaine économique est également complexe à établir en considérant les données

⁸ France, Autriche, Finlande, Allemagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Espagne.

disponibles. Il peut toutefois être fait mention que la production législative élevée dans la catégorie « macroéconomie » (15.8%) confirmée par un degré d'eupéanisation élevé (26%) ne semble pas induire des préférences si élevées des citoyens en la matière (53% en 2010).

En conclusions, les effets des politiques publiques sur les préférences citoyennes ne sont pas *linéaires* et *directement liés* au niveau d'action et d'eupéanisation du champ d'action considéré. Les murs du labyrinthe bougent en fonction des politiques en jeu n'amenant pas toujours à la même issue. Ce constat invite à s'intéresser aux facteurs susceptibles d'expliquer ces variations. *La question se pose également de savoir si ces constats ne peuvent pas être l'indice de l'absence d'effets de légitimation des politiques considérées auprès des citoyens.*

2.2. Facteurs « potentiels » d'explication des variations

La possibilité d'isoler la dimension « politique publique » parmi les nombreuses dimensions qui façonnent les réactions des citoyens à l'égard de l'UE s'avère peu aisée. Elle tient notamment à l'impossibilité de mettre en place des expérimentations dans les conditions « réelles » et au fait que les effets des politiques publiques sur les représentations s'observent qu'avec un certain recul (Campbell, 2012). On peut cependant évoquer certains *facteurs* qui sont susceptibles de favoriser le déploiement des effets d'une politique: la proximité et la visibilité/traçabilité (Pierson, 1993; Soss & Schram, 2007).

La *proximité* se réfère à l'existence même de bénéfices tirés des politiques publiques affectant directement et tangiblement le quotidien des citoyens. Une politique peut être proche pour certains citoyens alors qu'elle est distante pour d'autres. La distance peut se retrouver au niveau géographique (un territoire particulier est touché), au niveau social (un nombre très restreint de citoyens est affecté) ou encore au niveau temporel (les effets sont susceptibles d'apparaître dans le temps long uniquement (Soss & Schram, 2007). L'exemple de la politique agricole commune est une bonne illustration de la distance au niveau social, elle est proche des agriculteurs et distante du reste de la population. L'existence objective des bénéfices n'est cependant pas toujours suffisante pour que ces politiques induisent potentiellement des effets. La conscience effective de leur existence par les citoyens via l'expérience directe ou l'information est à prendre en compte (*visibilité*). La « *saliency* » ou le degré de politisation d'une politique peuvent permettre d'appréhender sa *visibilité*. De Wilde et Zürn définissent la politisation d'un domaine comme « [...] la demande pour ou l'acte de faire entrer un problème dans le champ politique [...] » (De Wilde & Zürn, 2012: 139).⁹ L'influence concrète et/ou la charge symbolique de la politique sont susceptibles de la rendre visible. La possibilité d'établir un lien entre ces bénéfices et le système politique en place vient compléter le tableau (*traçabilité*).

Lorsque la visibilité/traçabilité et la proximité sont élevées, un *effet interprétatif* (positif ou négatif) des politiques publiques sur les réactions des citoyens peut être potentiellement observé. Autrement dit, les politiques publiques remplissant ces caractéristiques sont plus susceptibles d'engendrer une réponse en termes de légitimation de la part des citoyens que d'autres politiques. Ces facteurs varient en fonction des aspects concrets de la politique (son design : durée/importance/étendue/administration des résultats (Campbell, 2012). Plus largement, au delà des aspects concrets de la politique, les acteurs intermédiaires (par exemple : les groupes d'intérêt (Anderson & Lynch, 2007) ou les élites politiques (Soss & Schram, 2007) et le contexte d'action (par exemple : les crises) jouent un rôle important dans le cadrage de la politique et sa charge symbolique.

⁹ Notre traduction : « [...] *the demand for or the act of transporting an issue into the field of politics* [...] ».

Dans cette perspective, l'impact des politiques publiques nationales a été principalement étudié à partir de politiques impliquant des résultats assez proches, visibles et traçables auprès des citoyens. La théorie des *policy feedbacks* a ainsi émergé de recherches relatives aux effets des politiques sociales sur les préférences des citoyens pour le niveau national. Il a été largement attesté que l'État-nation a vu sa légitimité renforcée à travers la reconnaissance de son rôle central dans la mise en place de ces politiques (notamment: Bartolini, 2005). Plus spécifiquement, certains ont par exemple investigué l'effet positif du design de programmes sociaux universels comparés à ceux établis sur base des revenus concernant le taux de participation des bénéficiaires et leurs attitudes plus favorables vis-à-vis du régime en place (Mettler & Stonecash, 2008). Les programmes basés sur les revenus auraient un effet de stigmatisation entraînant un effet d'information négatif par rapport à l'action gouvernementale. Des politiques plus ciblées ont également été étudiées en ce sens. Notamment, les bénéfices en termes d'éducation (effet de ressource) d'une politique publique américaine touchant des vétérans de la Seconde Guerre mondiale (GI Bill) a amené une participation civique accrue de leur part (Mettler, 2002). En outre, l'importance de ces bénéfices les a amenés à adopter une attitude positive par rapport à l'action gouvernementale basée sur le développement d'un sens de réciprocité.

A partir de ces *facteurs*, des pistes sont lancées pour éclairer le labyrinthe des effets de l'action européenne auprès des citoyens. Les réserves sont nombreuses concernant la possibilité d'identifier des effets des politiques européennes auprès des citoyens. L'enchevêtrement grandissant entre les différents niveaux de pouvoir (locaux, régionaux, nationaux, globaux et européens) ne clarifie par les règles du jeu. Les politiques de compétence exclusivement nationales amènent parfois à des collaborations plus informelles au niveau européen alors que des politiques européennes impliquent dans certains cas des réponses nationales. Les discours ambivalents des médias et des politiques nationaux n'éclaircissent pas le rôle de l'UE. Finalement, la distance géographique entre la plupart des citoyens et le centre de décision européen principalement concentré à Bruxelles amène une visibilité restreinte (Berezin & Díez-Medrano, 2008).

2.3. Politique par politique

Nous envisageons maintenant de classer les cinq champs d'action investigués dans un tableau (tableau 2) en fonction des facteurs de *proximité* et de *visibilité*.¹⁰ La création de ce tableau s'inspire de celui réalisé par Soss & Schram où ils visent à identifier différents types de politique et à comprendre la complexité de leurs effets auprès des citoyens (Soss & Schram, 2007). Ce tableau n'est pas exhaustif, mais il permet d'amener des réflexions relatives aux spécificités des effets de chaque champ d'action auprès de l'ensemble des citoyens. Ce tableau tente donc d'éclaircir les variations du lien entre l'action européenne et les préférences des citoyens qui ont été observées au point 2.1 à partir des facteurs abordés dans le point 2.2.

¹⁰ La traçabilité n'est pas prise en compte dans le tableau, nous reviendrons sur cette notion dans la section suivante.

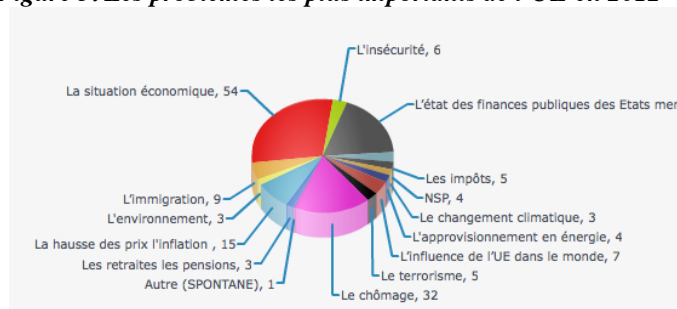
Tableau 2. Classement des politiques européennes

	Visible	Peu visible
Proche	<p>(1) « Politique économique » (2) « Protection de l'environnement »</p> <p>(3') « <i>Politique d'immigration</i> » (public cible: immigrants) (4') « <i>Politique agriculture et pêche</i> » (public cible: agriculteurs)</p> <p style="text-align: center;">CADRAN I</p>	<p>(5') « <i>Santé et sécurité sociale</i> » (public cible : citoyens européens profitant de la libre circulation)</p> <p style="text-align: center;">CADRAN III</p>
Distant	<p>(3) « Politique d'immigration »</p> <p style="text-align: center;">CADRAN II</p>	<p>(4) « Politique agriculture et pêche » (5) « Santé et sécurité sociale »</p> <p style="text-align: center;">CADRAN IV</p>

Cette communication s'intéresse aux effets des politiques publiques sur l'opinion publique de manière générale et moins sur des publics cibles. La *proximité* sera donc considérée comme élevée si on peut déduire qu'elle implique des effets tangibles dans le quotidien de la plupart des citoyens. Au contraire, si la politique vise certains groupes cibles, elle sera considérée comme distante dans le chef de la plupart des citoyens (exemple : « politique agriculture et pêche »). Des difficultés apparaissent dans l'établissement de ce classement. La première difficulté provient du fait qu'une politique qui affecte la plupart des citoyens peut avoir des effets contradictoires. Elle peut entraîner des gagnants et des perdants. Cette remarque semble s'appliquer à l'ensemble des politiques, mais elle est particulièrement vraie dans le domaine de la « politique économique » ou encore de la « politique agriculture et pêche ». Une seconde difficulté apparaît par rapport à la délimitation des effets qui sont pris en compte pour qualifier la *proximité* de la politique. Par exemple, la « politique d'immigration » affecte directement l'ensemble des déplacements d'individus des États tiers vers l'UE, mais cette régulation affecte également le quotidien de la plupart des citoyens de l'UE. *Cette politique doit-elle dès lors être considérée comme proche ou distante ?* Elle a été ici considérée comme distante de la plupart des citoyens, elle implique des effets dans leur quotidien mais de manière plus indirecte. En effet, les destinataires officiels de ces politiques sont les migrants principalement.

La *visibilité* est quant à elle mesurée à partir du degré de « *saliency* » du champ d'action pour les citoyens. La question des « problèmes les plus importants auxquels doit faire l'UE » dans les Eurobaromètres éclaire cet indicateur (Figure 3). Cette question a été uniquement posée en 2012, elle donne donc uniquement une image photographique et indicative du niveau de « *saliency* » de chaque domaine. L'économie est largement en tête suivie des politiques d'immigration et d'environnement. Ces domaines sont « importants » pour la plupart des citoyens. Les politiques sociales sont abordées via les questions du chômage et des pensions. La visibilité est peu évidente à identifier pour le niveau européen dans le domaine à partir de ces données. Toutefois, étant donné les compétences limitées de l'UE en la matière et le rôle central des États membres, sa visibilité peut être considérée comme faible. Finalement, la politique agricole n'est pas mentionnée dans la question. Ce dernier domaine semble ainsi peu visible pour les citoyens.

Figure 3. Les problèmes les plus importants de l'UE en 2012



Source : Sondages d'opinion Eurobaromètre

« Politique économique » - Cadran I

Les préférences des citoyens *ne reflètent pas entièrement* l'influence européenne dans le domaine. La politique économique est au cœur du projet de l'intégration européenne (proximité & visibilité élevées), mais elle induit des « gagnants » et des « perdants » (Fligstein, 2008). Un fossé se creuserait entre les personnes issues de catégories sociales plus élevées qui en bénéficient objectivement et les « perdants » (Fligstein, 2008). *On pourrait donc s'attendre à voir les premiers soutenir l'UE et les autres à la rejeter. Le tableau n'est cependant pas si clair.*

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'hypothèse utilitariste de la légitimité européenne affirme que le soutien des citoyens à l'UE se baserait principalement sur les bénéfices induits par celle-ci (Gabel, 1998). Cette hypothèse s'est principalement construite à partir de données quantitatives issues des Eurobaromètres. Des recherches qualitatives (entretiens individuels et collectifs) ont affiné cet effet de ressources économiques de l'intégration européenne en lien avec sa légitimité en interrogeant de plus près les citoyens. Elles ont notamment montré que parmi ceux qui ne bénéficient pas objectivement de l'intégration européenne certains, soumis donc à un effet de ressource négatif, auraient une attitude d'acceptation à distance plutôt que de rejet simple (Dakowska & Hubé, 2010). D'autres groupes de bénéficiaires adopteraient également cette approche alors même que l'effet de ressource serait positif.

En lien avec cette idée, nous pouvons mentionner des études réalisées dans un autre domaine d'action qui montrent la difficulté de lier des effets de ressource objectivement positifs d'une politique européenne et ses effets de légitimation. La libre circulation a été étudiée en lien avec la légitimation du projet européen. Même si elle est à considérer comme un droit plutôt qu'une politique publique en tant que telle, les résultats obtenus méritent l'attention. Ouvert sous certaines conditions à la quasi totalité des Européens, ce droit est reconnu par un grand nombre d'entre eux comme un des bénéfices les plus importants de l'UE (Commission européenne, 2005). Néanmoins, seule une partie restreinte de la population en fait usage sur le long terme, à savoir des professionnels issus des classes moyennes et supérieures. A travers l'analyse d'entretiens individuels menés auprès de ces *Eurostars*, Favell (2008) relativise en quelque sorte le lien entre « l'effet de ressource » de l'UE et la légitimation du projet européen. Ce groupe de citoyens ne manifeste pas un intérêt particulièrement élevé pour l'UE alors même qu'ils profitent directement des opportunités offertes. Le contexte des entretiens individuels montre qu'en pratique l'UE fait sens pour ces citoyens mais à distance uniquement.

Alors même que certains citoyens expérimentent positivement l'intégration européenne, la faible *visibilité* et *traçabilité* de ses actions semble entraîner une absence d'effet de légitimation au sein de la population. Plus globalement, ces exemples indiquent que le lien entre les *effets de ressources* positifs/négatifs de l'action européenne (gains économiques, offre professionnelle élargie pour les *Eurostars*, etc.) auprès des citoyens et sa légitimation

sont plus complexes qu'il n'y paraît.

« Protection de l'environnement » - Cadran I

Les préférences des citoyens reflètent l'influence européenne élevée dans le domaine. Ce domaine est à l'heure actuelle assez visible parmi les citoyens et ses effets ont tendance à être de plus en plus proches des citoyens. Contrairement à l'immigration, les cadres de pensées sont susceptibles d'être moins établis car ce domaine a été mis à l'agenda de manière assez récente. Il existait peu de législations nationales au préalable, l'influence européenne serait donc plus facilement identifiable par les citoyens. Ce constat pourrait expliquer la correspondance des préférences citoyennes et de l'action européenne en la matière.

« Politique d'immigration » - Cadran II & I

Les préférences des citoyens ne reflètent pas la faible influence européenne dans le domaine. Elles sont relativement élevées. Contrepartie inhérente au principe de la suppression des frontières intérieures et du droit de libre circulation au sein de l'UE, la politique d'immigration se réfère à l'ensemble des déplacements d'individus des États tiers vers l'UE. Elle est généralement cadrée à partir des risques qu'elle fait encourir aux EM, plutôt qu'à partir des effets positifs qu'elle peut susciter (Duez, 2008). La législation dans ce domaine a un effet direct pour les immigrants alors qu'elle touche plus indirectement les citoyens européens. En prenant en compte ces caractéristiques, il pourrait être considéré que les modifications matérielles du cadre législatif sont susceptibles d'entraîner une faible influence sur les cadres de pensée ancrés durablement dans l'imaginaire des citoyens alors que le rôle des structures intermédiaires (médias, politiques, crises, etc.) pourrait être plus important.

« Politique agriculture et pêche » - IV & I

Les préférences des citoyens ne reflètent pas l'influence européenne élevée dans le domaine. Elles sont relativement faibles. Cette politique est distante et peu visible pour la plupart des citoyens alors qu'elle est proche et visible pour les agriculteurs. Alors que la politique agricole représente près de 40% du budget européen, elle ne touche directement que 2% de la population. Elle affecte un public très limité. En outre, parmi cette population, les agriculteurs ne sont pas affectés de manière identique. L'absence d'expérience directe au sein de la population – Cadran IV – accompagnée d'un effet de ressource négatif auprès d'un grand nombre de personnes directement visées par la politique – Cadran I –, comme en témoignent les crises récentes (notamment, la crise du lait) pourraient expliquer en partie cette absence de légitimation.

Cependant, les effets négatifs d'une politique publique peuvent amener à des changements de paradigme, qui n'auraient pas été acceptés auparavant, à se produire. Daugberg (2003) s'est intéressé aux effets de la réforme MacSharry. Elle aurait eu un effet négatif sur le support à la PAC, mais elle aurait également modifié l'organisation des intérêts en place permettant l'acceptation de changements ultérieurs dans le domaine. Les politiques publiques sont donc importantes à prendre en compte dans une perspective de *path dependency*, mais elles peuvent également créer les conditions de changement.

« Santé & sécurité sociale » - Cadran IV & II

Les préférences des citoyens reflètent la faible influence européenne dans le domaine. Les préférences des citoyens concernant la sécurité sociale sont abordées dans les Eurobaromètres notamment à partir de la question de la « santé et de sécurité sociale ». Même si au niveau national, ce domaine peut être compris comme une politique proche et visible pour l'ensemble des citoyens, l'action européenne est quant à elle peu visible. En outre, elle affecte principalement une partie restreinte de la population (distance élevée). En effet, l'UE assure

principalement la coordination des systèmes de sécurité sociale, les EM continuent de définir les bénéficiaires et les conditions d'octroi des prestations. A partir des caractéristiques au niveau national (visible et proche), il peut être envisagé que l'action européenne dans ce domaine permettrait d'induire des effets de légitimation potentiellement importants (sans présupposer que ceux-ci s'orienteraient dans un sens négatif ou positif).

3. Discussion

L'UE induit indubitablement des changements objectivement quantifiables dans la vie quotidienne de la plupart des citoyens. Le potentiel de légitimation par les *outputs* au niveau européen semble réel, comme il en a été fait état au niveau national. En outre, la pertinence d'étudier la légitimité européenne au niveau des citoyens ordinaires sous cet angle rejoint à la fois des constats pratiques et théoriques. L'*output legitimacy* mérite l'attention pour appréhender le rôle de l'action européenne dans l'établissement de cadres et de schémas d'interprétation permettant aux citoyens de construire le sens de leur environnement. Toutefois, les données disponibles indiquent peu de correspondance entre le *niveau d'action européen* et les *préférences au niveau de l'ensemble des citoyens* à l'exception du domaine environnemental (2.1). Des pistes d'explication ont été envisagées pour affiner la compréhension de la situation de chaque domaine via la mobilisation des facteurs de *proximité* et de *visibilité* (2.2). Un classement des politiques a ainsi été réalisé (2.3).

Une piste de réflexion supplémentaire mérite d'être abordée. La faible *traçabilité* des politiques européennes pour les citoyens – la capacité d'établir un lien entre les résultats perçus d'une action et le niveau européen – peut en partie expliquer la faiblesse des effets de retour en termes de (non) légitimation. La traçabilité permet en effet à une politique de déployer des effets en terme de (non) légitimation auprès des citoyens. De manière générale, les citoyens ordinaires ne semblent pas reconnaître l'*action* de l'Union européenne au quotidien. Ce constat peut en partie expliquer l'absence d'effet de retour de l'*action européenne* sur les *préférences des citoyens*. Cette traçabilité peut être considéré comme une condition indispensable pour qu'une légitimité à partir des *outputs* puisse résonner. Un détour par la recherche de Mettler (2011) permet d'éclairer l'importance de la traçabilité (et de la visibilité) pour qu'un effet de (non) légitimation d'une politique puisse se déployer. Si les citoyens n'ont pas conscience de l'existence de politiques alors qu'elles ont un impact réel dans leur vie, leurs attitudes seront moins directement influencées par la modification du design de ces politiques. C'est seulement à partir du moment où ces citoyens seront capables d'identifier des résultats *en lien* avec l'action étatique, qu'ils seront capables de formuler des attitudes plus « cohérentes » avec leurs intérêts. Ces politiques, qui ont des effets conséquents dans la vie des citoyens (proximité élevée) mais pour lesquelles la visibilité et la traçabilité sont faibles, font partie selon Mettler du « *submerged state* ». La majorité des politiques européennes semblent rencontrer ces caractéristiques.

Cette absence de traçabilité de l'action européenne peut permettre d'éclairer les résultats des recherches qualitatives récentes mentionnées précédemment qui mettent en lumière la thèse de l'indifférence croissante des citoyens et la faible « saillance » des enjeux européens malgré la présence grandissante de l'UE au quotidien. Les données qui ont été mobilisées dans cette communication pour mesurer les *préférences des citoyens* reflètent principalement une vision antithétique de la légitimité européenne (soutien-rejet) dans chaque domaine d'action, elles mériteraient d'être élargies à la notion d'indifférence. En effet, même si il est peut être constaté que le soutien à l'égard de l'UE a diminué alors que l'euro-scepticisme a augmenté, spécialement dans les États membres de la zone euro, le niveau élevé d'indifférence pose également question.

Malgré la mise en lumière de ces défis et obstacles lorsqu'on vise à s'intéresser aux processus de légitimation par les *outputs* au niveau européen, ils méritent d'être investigués. Si on souhaite continuer dans la direction des *policy feedbacks*, des résultats pourraient s'avérer plus fructueux en investiguant certains domaines très spécifiques (par exemple : l'environnement) et en partant de publics cibles plutôt que de la majorité des citoyens (ce qui n'a pas été réalisé dans cette communication). Toutefois, la faible *traçabilité* générale du niveau européen pose toujours question.

Finalement, à travers cette communication, nous avons envisagé un « premier outil » pour interroger le *lien* entre l'action européenne et sa légitimité au niveau des citoyens. Ces réflexions nous invitent à envisager la légitimité par les *outputs* via « d'autres outils ». Plus que d'essayer d'établir l'impact d'une politique particulière sur les préférences des citoyens (cela risque d'être peu concluant), la compréhension du rôle de l'*expérience directe* de l'UE dans la construction des représentations des citoyens mériterait d'être approfondie (Dakowska & Hubé, 2010: 120). Notre projet de recherche doctorale propose d'investiguer l'*output legitimacy* de l'UE à partir d'un cadre de recherche spécifique (encadré 2).

Encadré 2. Reformulation du projet de recherche doctorale

Notre projet de recherche propose de s'intéresser aux *manières de se représenter* l'Union européenne d'une catégorie de citoyens – jeunes (18-25 ans) – socialisés dans un environnement – Bruxelles – à une période – post Maastricht – où l'UE est objectivement très présente dans leur quotidien. Les expériences de l'action européenne de ces jeunes sont potentiellement importantes dans cet environnement spécifique. Ce projet vise à investiguer la diversité de ces expériences et à comprendre dans quelle(s) condition(s) une certaine *traçabilité* de l'UE émerge (ou non) à partir de la déconstruction du discours et du vécu de ces citoyens.

Dans une perspective microscopique de sociologie politique, cette recherche vise à investiguer cette question à partir de la collecte et l'analyse de données qualitatives (entretiens collectifs complétés par des entretiens individuels) auprès de différents groupes de jeunes, sans pour autant négliger les tendances mises en lumière par les recherches quantitatives (principalement Eurobaromètres). Plusieurs possibilités de segmentation sont actuellement envisagées pour constituer les groupes à la base des entretiens collectifs: la géographie urbaine (ex : proximité du quartier européen), le type d'occupation (travailleur/étudiant) ou encore le niveau d'étude.

Globalement, ce que l'on entend explorer à travers cette recherche, ce sont les manières dont ces citoyens « ordinaires » gèrent, spontanément ou quand on les y invite, la complexité croissante des registres de légitimation dans un contexte multi niveaux. Elle répond notamment aux appels invitant à investiguer les *usages* de l'UE (Favell & Guiraudon, 2011). Cette recherche a vocation à *comprendre* et à *expliquer* en profondeur les logiques de légitimation qui façonnent les attitudes de cette catégorie de citoyens vis-à-vis du projet européen à partir de leur(s) expérience(s).

Bibliographie

- Anderson, Karen & Lynch, Julia (2007), Reconsidering Seniority Bias: Aging, internal institutions, and Union Support for Pension Reform, *Comparative Politics*, 39 (2), 189-208.
- Bartolini, Simon (2005), *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building and Political Restructuring between the Nation-State and the European Union* (Oxford: Oxford University Press).
- Bellamy, Richard & Castiglione, Dario (2003), Legitimizing the Euro-'polity' and its 'Regime': The Normative Turn in EU Studies, *European Journal of Political Theory*, 2 (1), 7-34.
- Belot, Céline (2002), Les logiques sociologiques de soutien au processus d'intégration européenne : éléments d'interprétation, *Revue internationale de politique comparée*, 9 (1), 11-29.
- (2010), Le tournant identitaire des études consacrées aux attitudes à l'égard de l'Europe. Genèse, apports, limites, *Politique européenne*, 30 (1), 17-44.
- Berezin, Mabel & Díez-Medrano, Juan (2008), Distance Matters: Place, Political Legitimacy and Popular Support for European Integration, *Comparative European Politics*, 6 (1), 1-32.
- Brouard, Sylvain, Costa, Olivier, & König, Thomas (éd.) (2012), *The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries* (Heidelberg & New York: Springer).
- Bruter, Michael (2005), *Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity* (New York: Palgrave Macmillan).
- Campbell, Andrea Louise (2012), Policy Makes Mass Politics, *Annual Review of Political Science*, 15, 333-351.
- Commission européenne (2005), *Eurobaromètre standard n°64*, (Bruxelles).
- Dakowska, Dorota & Hubé, Nicolas (2010), Le monde européen ne se divise pas en deux catégories. Ambivalences des attitudes et diversités des arguments à l'égard de l'Europe, in Daniel Gaxie, Nicolas Hubé, Marine de Lassale, & Jay Rowell (éd.), *L'Europe des Européens. Enquête comparative sur les perceptions de l'Europe* (Paris: Economica), 111-128.
- Daugbjerg, Carsten (2003), Policy Feedback and Paradigm Shift in EU Agricultural Policy: the Effects of the MacSharry Reform on Future Reform, *Journal of European Public Policy*, 10 (3), 421-437.
- de Vries, Catherine & Arnold, Christine (2011), Making the Polity: Exploring the Link between Public Opinion and European Elites Preferences for European Union Public Policy, in Dieter Fuchs & Hans-Dieter Klingemann (éd.), *Cultural Diversity, European Identity and the Legitimacy of the EU* (Cheltenham: Edward Elgar).
- De Wilde, Pieter & Zürn, Michaël (2012), Can the Politicization of European Integration be Reversed?, *Journal of Common Market Studies*, 50 (S1), 137-153.
- Degryse, Christophe (2012), La nouvelle gouvernance économique européenne, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2148-2149 (23), 5.
- Delmotte, Florence (2008), La légitimité de l'Union européenne, une affaire de bons sentiments? Réflexions sur l'appartenance à la communauté politique, *Revue internationale de politique comparée*, 15 (4), 541-554.
- Déloye, Yves (2008), Socio-histoire, in Céline Belot, Paul Magnette, & Sabine Saurugger (éd.), *Science politique de l'Union européenne* (Paris: Economica), 133-152.
- Diez Medrano, Juan (2003), *Framing Europe. Attitudes to European Integration in Germany, Spain and the United Kingdom* (Princeton/Oxford: Princeton University Press).

- Duchesne, Sophie (2010), L'identité européenne, entre science politique et science fiction. Introduction, *Politique européenne*, 30 (1), 7-16.
- Duchesne, Sophie, Frazer, Elizabeth, Haegel, Florence, & Van Ingelgom, Virginie (éd.) (2013), *Citizens' Reactions to European Integration Compared Overlooking Europe* (New York: Palgrave Macmillan).
- Duez, Denis (2008), *L'Union européenne et l'immigration clandestine. De la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique* (Etudes européennes; Bruxelles: Presses des Editions de l'Université de Bruxelles).
- Dupuy, Claire & Van Ingelgom, Virginie (2013), Policy Feedback and Legitimacy in the European Multi-Level Polity, (Communication au Congrès de l'European Union Studies Association (EUSA), Baltimore, Etats-Unis, 9-11 mai 2013).
- Easton, David (1975a), *Analyse du système politique*, trad. Pierre Rocheron (Paris: Armand Colin), (1^{ière} édition anglais 1965).
- (1975b), A Re-Assessment of the Concept of Political Support, *British Journal of Political Science*, 5 (4), 435-457.
- Etzioni, Amitai (2007), The Community Deficit, *Journal of Common Market Studies*, 45 (1), 23-42.
- Favell, Adrian (2008), *Eurostars and Eurocities. Free Movement and Mobility in an Integration Europe* (Oxford: Blackwell).
- Favell, Adrian & Guiraudon, Virginie (éd.) (2011), *Sociology of the European Union* (New York: Palgrave Macmillan).
- Fligstein, Neil (2008), *Euroclash. The EU, European Identity and the Future of Europe* (Oxford: Oxford University Press).
- Follesdal, Andreas & Hix, Simon (2006), Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, *Journal of Common Market Studies*, 44 (3), 533-562.
- Gabel, Matthew (1998), Public Support for European Integration: An Empirical Test of Five Theories, *Journal of Politics*, 60 (2), 333-354.
- Gaxie, Daniel, Hubé, Nicolas, de Lassale, Marine, & Rowell, Jay (éd.) (2011), *L'Europe des Européens. Enquête comparative sur les perceptions de l'Europe* (Paris: Economica).
- Herrmann, Richard, Risse, Thomas, & Brewer, Marilyn (éd.) (2004), *Transnational Identities. Becoming European in the EU* (Oxford: Rowman & Littlefield publishers).
- Hix, Simon & Bartolini, Stefano (2006), 'La politisation de l'Union européenne: remède ou poison?', *Notre Europe. Etudes et recherches*, Policy paper n°19. <<http://www.notre-europe.eu/media/Polycypaper19-fr.pdf%3E>, page consultée le 10 novembre 2012.
- Hooghe, Liesbet (2007), What Drives Euroscepticism? Party-Public Cuing, Ideology and Strategic Opportunity. *European Union Politics*, 8 (1), 5-12.
- Hooghe, Liesbet & Marks, Gary (2008), A Post Functionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, *British Journal of Political Science*, 39, 1-23.
- König, Thomas & Mäder, Lars (2012), Going beyond : Causes of Europeanization, in Sylvain Brouard, Olivier Costa, & Thomas König (éd.), *The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries* (Heidelberg & New York: Springer), 223–239.
- König, Thomas, Dannwolf, Tanja, & Luetgert, Brooke (2012), EU Legislative Activities and Domestic Politics, in Sylvain Brouard, Olivier Costa, & Thomas König (éd.), *The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries* (Heidelberg & New York: Springer), 21-37.
- Lindberg, Leon & Scheingold, Stuart (1970), *Europe's Would-be Polity* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall).

- Lord, Christopher & Magnette, Paul (2004), E Pluribus Unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the EU, *Journal of Common Market Studies*, 42 (1), 183-202.
- Mettler, Suzanne (2002), Bringing the State Back in to Civic Engagement: Policy Feedback Effects of the G.I. Bill for World War II veterans, *American Political Science Review*, 96 (2), 351-365.
- (2011), *The Submerged State: How Invisible Government Policies Undermine American Democracy*. (Chicago: University of Chicago Press).
- Mettler, Suzanne & Stonecash, Jeffrey (2008), Government Program Usage and Political Voice, *Social Science Quarterly*, 89 (2), 273-293.
- Moravcsik, Andrew (2002), In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), 603-624.
- (2004), Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis, *Government and Opposition*, 39 (2), 336-363.
- Nicolaïdis, Kalypso (2004), We, The Peoples of Europe, *Foreign Affairs*, 83 (6), 97-110.
- Pierson, Paul (1993), When Effect Becomes Causes: Policy Feedback and Political Change, *Worlds Politics*, 45 (4), 595-628.
- Scharpf, Fritz (2000), *Gouverner l'Europe* (Paris: Presse de Sciences Po).
- Schneider, A & Ingram, H (1993), Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy, *American Political Science Review*, 87 (2), 334-347.
- Soss, Joe & Schram, Sanford (2007), A Public Transformed? Welfare Reform as Policy Feedback, *American Political Science Review*, 101 (1), 111-127.
- Taggart, Paul & Szczerbiak, Aleks (2004), Contemporary Euroscepticism in the Systems of the European Union Candidate States of Central and Eastern Europe, *European Journal of Political Research*, 43, 1-27.
- Theiler, Tobias (2012), Does the European Union Need to Become a Community?, *Journal of Common Market Studies*, 50 (5), 783-800.
- Van Ingelgom, Virginie (2010), Intégrer l'indifférence : une approche comparative, qualitative et quantitative, de la légitimité de l'intégration européenne, *Thèse de doctorat en Science politique* (Institut d'Études Politiques de Paris, Université catholique de Louvain).
- White, Jonathan (2010), Europe in the Political Imagination, *Journal of Common Market Studies*, 48 (4), 1015-1038.
- Wimmel, Andreas (2009), Theorizing the Democratic Legitimacy of European Governance: a Labyrinth with no Exit? , *European Integration*, 31 (2), 181-199.