

## Congrès AFSP Aix 2015

### ST 42 « Europeanisation Goes West » : Interroger les effets des élargissements de l'UE à l'Europe centrale sur son fonctionnement

Ramona Coman, Institut d'études européennes, CEVIPOL

Université Libre de Bruxelles

[Ramona.Coman@ulb.ac.be](mailto:Ramona.Coman@ulb.ac.be)

&

Fanny Sbaraglia, CEVIPOL

Université Libre de Bruxelles

[fsbaragl@ulb.ac.be](mailto:fsbaragl@ulb.ac.be)

#### L'INNOVATION INSTRUMENTALE EN PERIODE DE « CRITICAL JUNCTURE », LES CAS DE L'INSTRUMENT DE PRE-ADHESION ET DU FONDS SOCIAL EUROPEEN

*Version de travail – Merci de ne pas citer.*

\*\*\*

#### RÉSUMÉ.

La question de l'*innovation instrumentale* se trouve constamment à l'agenda de la Commission européenne. Institution « modeste », similaire en nombre d'effectifs à la taille d'un ministère d'un grand Etat Membre, la Commission est souvent critiquée pour ses initiatives et ses actions de politique publique communautaire, soit pour le caractère intrusif de ses actions dans la conduite des politiques publiques des Etats, soit pour le manque d'audace, de courage politique, d'innovation ou projet visionnaire.

L'objectif de cette communication est d'ouvrir la « boîte noire » de l'administration publique européenne et de mieux saisir cette étape cruciale – l'*innovation instrumentale* – dans l'émergence et le développement des politiques publiques européennes. Partant du constat que de manière générale l'innovation instrumentale est plutôt limitée et que le processus qui l'induit est souvent graduel et incrémental, la recherche s'intéresse à son ampleur et son rythme en temps de crise. *Où, quand et comment* cette institution développe et propose de nouveaux instruments de politique publique et redynamiser l'intégration européenne. En posant cette question, l'objectif est d'examiner ce processus au sein même de l'institution, en interrogeant le rôle des commissaires, des hauts fonctionnaires et des fonctionnaires de la Commission. Si l'innovation est plutôt rare en périodes de stabilité politique, nous avons choisi d'examiner les périodes de « critical junctures » ou de crise, plus propices à des changements rapides et radicaux.

## ***Introduction***

La littérature consacrée à l'innovation instrumentale a connu un essor important dans les milieux académiques anglo-saxons et repose sur deux éléments centraux : premièrement, les auteurs sont nombreux à utiliser le cas des politiques environnementales pour leur démonstration empirique, et deuxièmement, leur questionnement intrinsèque sur l'innovation repose sur une supposition normative, voir prescriptive : comment améliorer (rendre plus efficace) un instrument ? Comment définir un instrument pour qu'il produise des résultats ? Par exemple, au travers d'un récent numéro spécial de *Global environmental change*, Michael Howlett et ses contributeurs entendent questionner ce biais normatif de front en posant la question « pourquoi les innovations de politiques publiques sont-elles rares et si souvent négatives ? ». Alors que cette dimension prescriptive est relativement développée dans la littérature, la dimension explicative et compréhensive de l'innovation instrumentale reste relativement sous-explorée.

Lorsqu'on observe les politiques publiques de l'UE, il apparaît que son champ d'action se caractérise par un nombre relativement élevé d'instruments. Cette diversité constitue une « richesse inestimable » pour les chercheurs<sup>1</sup>. Le paradoxe est néanmoins le suivant : alors que le nombre d'instruments de politique publique semble être relativement grand, l'innovation instrumentale au niveau de l'UE est limitée. Selon Halpern et Le Galès, dans le domaine de l'environnement, les instruments résultent du « processus de diffusion et d'hybridation entre niveaux de gouvernement et entre secteurs » (2011 : 63). Ils résultent souvent des choix opérés au niveau international, ce qui limite davantage le champ de l'innovation instrumentale européen. Souvent, un instrument européen est soit un instrument importé du niveau international, soit un instrument qui est repris d'un engagement pris au niveau international<sup>2</sup>. Ou, ce sont des instruments qui ont fait leurs preuves au niveau national, avant de les adapter aux exigences des politiques européennes. Halpern et Le Galès concluent que l'instrumentation en matière de politique environnementale apparaît comme « la somme des politiques nationales ». L'innovation en tant que telle est non seulement rare mais elle s'inscrit aussi dans la longue durée (Thelen, 2003).

Si ce constat se vérifie empiriquement, la question qui en découle est de savoir comment cette inertie ou absence d'innovation instrumentale s'accommode avec des périodes de « critical juncture » et des besoins de changement de paradigme ou d'instrument unanimement acceptés par les acteurs politiques et sociaux ? Quand et comment l'innovation émerge-t-elle ? Quel est le degré et le rythme du changement ? Quelles sont les conditions dans lesquelles les instruments de politiques publiques évoluent ? Quel est le degré et le rythme du changement en période de stabilité et en période de crise ? Préparer les élargissements de 2004 et de 2007 aux pays d'Europe centrale et orientale a été un véritable défi pour l'Union européenne (UE) tant les enjeux socio-économiques et les défis institutionnels étaient grands. De plus, consécutivement à ces élargissements, la crise financière et économique de 2008 est venue bousculer les rouages institutionnels européens. De nombreux observateurs ont mis en exergue la nécessité de mettre en place de « nouveaux instruments » au niveau européen tant dans les domaines de politique publique touchés par la crise que dans l'action extérieure de l'UE (Coman 2015). Le besoin d'un changement de paradigme a été également évoqué. Les

---

<sup>1</sup> Par exemple, dans un article publié en 2011, portant sur la politique environnementale, Halpern et Le Galès en dénombreaient 53 instruments dans le domaine de la politique de l'environnement.

<sup>2</sup> A cet égard, les deux auteurs soulignent l'influence de certains pays comme la France, l'Allemagne ou le Royaume-Uni en matière de promotion d'instruments.

attentes d'une réponse rapide et d'envergure face à la crise étaient grandes et ont provoqué un véritable séisme pour les institutions européennes.

En termes plus théoriques, les innovations en politique publique sont des dynamiques qui peuvent être des actions substantives ou procédurales ; qui peuvent être des micro-actions pilotes ou des expérimentations ; autrement dit, la notion d'innovation peut prendre des formes différentes. Howlett discute la notion même d'innovation et ses différentes acceptations. Selon lui,

*Multiple definitions are used in the study of the term and studies often refer to somewhat different meanings of what constitutes an innovation in the policy realm. Sometimes an innovation is treated as involving the development of a novel policy ("invention"), sometimes the adoption of a policy used in another jurisdiction ("diffusion") and sometimes to refer to a significantly new policy impact or outcome. (Howlett, 2014).*

Nous émettons alors l'hypothèse (1) que les périodes de *critical junctures* sont davantage favorables à l'innovation instrumentale que les périodes de stabilité politique. Comme Howlett et Goetz (2014) le soutiennent, le temps doit être considéré comme une véritable variable politique qui a un impact sur la formulation des instruments. En effet, un contexte spécifique peut conduire à un véritable changement, à une *innovation instrumentale* définie "as changes to existing policy practices which introduce non-status quo, if not necessarily entirely novel, policy components or combinations of components which often result in new outcomes" (Polsby, 1984, in Howlett 2014). Cette définition comprend donc une notion de changement, mais elle nuance également le degré de celui-ci car un instrument comprend différentes dimensions qui peuvent changer ou rester identiques indépendamment les unes des autres. A partir de ce constat nous émettons une seconde hypothèses (2) : l'innovation instrumentale peut viser une des cinq dimensions de l'instrument – Objectifs généraux, priorités spécifiques, outils, principes, techniques de gestion – ou toutes les cinq en même temps. Les changements paradigmatiques, qui altèrent l'essence même des instruments, sont rares. L'innovation instrumentale est en effet le résultat d'une juxtaposition de mécanismes causaux (Gerring 2010 ; Bennett 2013) comme par exemple la stratification (« layering »), la conversion (Thelen 2003 : 213) ou le remplacement (Pierson 2003). Finalement, notre troisième hypothèse (3) part du constat que la nature des instruments et les débats sur les instruments sont non seulement politiques mais aussi politisés. Au sein de la Commission, le changement dans les différentes composantes des instruments est le résultat de la confrontation/coopération entre d'une part, des acteurs politiques et les hauts fonctionnaires et d'autre part, entre le collège des commissaires et les chefs d'Etat et de gouvernement. Notre troisième hypothèse teste le rôle des commissaires, des hauts fonctionnaires et des fonctionnaires de la Commission comme « promoteurs de l'innovation ». Nous postulons que l'engagement pro-européen du commissaire est important dans la définition des instruments, mais pas déterminant. Le manque d'engagement pro-européen du commissaire peut être compensé par l'engagement pro-européen de son cabinet ou de son Directeur général. Par contre, un commissaire pro-européen sans le soutien des Etats membres ne peut pas changer les grandes orientations de sa politique et donc des instruments qu'il coordonne dans ce cadre.

Afin de mieux saisir le degré d'innovation instrumentale et sa production, ce papier teste ces trois hypothèses dans le cas de la politique d'élargissement et son instrument de préadhésion (IAP), et de la Politique de Cohésion et plus spécifiquement, le Fonds social européen (FSE). En apparence l'IAP et le FSE sont deux instruments différents. Le premier façonne les politiques et les institutions dans les pays candidats à l'adhésion ou potentiels candidats. Le deuxième relève des politiques redistributives de l'UE. Le papier va illustrer leur évolution et

démontrer que, malgré les différences évidentes, ces deux instruments semblent en partie converger depuis l'élargissement et la crise de 2008.

L'article est structuré en deux grandes sections. La première section, théorique et méthodologique, a pour objectif de délimiter les contours de notre variable dépendante (l'innovation instrumentale) et de proposer des réponses théoriques à notre questionnement. Une sous-section consacrée à la méthodologie explique le choix des cas d'études et donne des informations sur la collecte de données. Et notre deuxième section est empirique et organisée en trois sous-sections qui testent chacune une des trois grandes hypothèses qui orientent cette recherche.

## **I. L'innovation instrumentale à la lumière des quatre néo-institutionnalismes**

---

### **1.1. Saisir l'innovation instrumentale, enjeux et définitions**

Si l'étude des instruments de politiques publiques (IPP) et de l'innovation instrumentale occupe une place relativement modeste dans la littérature, c'est aussi en raison de la difficulté de problématiser ce champ de recherche. Les instruments de politiques publiques sont aussi nombreux que les actions de politique publique menées par les acteurs étatiques ou non étatiques au niveau national ou international. Depuis les changements qui ont eu lieu dans la gestion des politiques publiques dans les années 1980 et dans le contexte un contexte d'expansion des « nouveaux modes de gouvernance », la nature et les objectifs des IPP ont changé (voir Halpern et Le Galès 2011). Dans la littérature consacrée aux IPP européens, les questions liées à la formulation des instruments de politique publique, à leur définition, voire à leur *design* trouve un place marginale alors que ces questions sont largement investies par la littérature anglo-saxonne (Howlett, 2014 ; Jordan et al., 2005). Cette littérature s'intéresse particulièrement à comment sont formulés les instruments de politiques publiques, quels sont les processus qui conduisent les *policy-makers* à modifier, à créer ou à utiliser des instruments alternatifs.

Pour Howlett (2008 : 414) les IPP désignent « les outils et les techniques de gouvernance », alors que Halpern et Le Galès (2011 : 51) définissent l'instrumentation comme « un ensemble de problèmes posés par le choix et les usages des outils (des techniques, des moyens à opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et mettre en œuvre l'action gouvernementale ». Ces IPP sont, selon les deux auteurs, profondément politiques, tant dans leur élaboration que dans les effets de leur mise en œuvre.

Les définitions sont relativement nombreuses tout comme les typologies et les taxinomies. Elles ont été souvent critiquées pour leur caractère réducteur, imparfait et pour le chevauchement des concepts proposés. Par exemple, la typologie de Theodore Lowi (1966) a été revue par Hood (1986) et plus récemment par Howlett, Ramesh et Perl (2009). Selon ces travaux, les instruments de politiques publiques peuvent être regroupés en quatre catégories en fonction de la/des ressource(s) mobilisées : dans une première catégorie, ils rangent les instruments qui reposent sur l'information (i.e. benchmarking) ; dans une deuxième catégorie ils incluent les instruments qui reposent sur la régulation et le respect des règles ; la troisième catégorie se réfère aux instruments redistributifs, comme les subventions, les prêts ou les instruments financiers dissuasifs ; et quatrièmement, les instruments qui reposent sur différents vecteurs d'organisation comme les entreprises publiques, les organisations de la

société civile, les partenariats etc. Outre cette diversité et le fait que la gestion des politiques publiques est souvent une combinaison de plusieurs ressources et instruments, une autre difficulté consiste à localiser et objectiver l'innovation instrumentale (Howlett 2014 : 396).

Ce papier entend questionner les instruments européens dans une perspective liée à l'innovation instrumentale, qui intègre d'une part, la nature de l'innovation (où se situe-t-elle?), et d'autre part l'origine de l'innovation (d'où est issue l'innovation?). Pour ce faire, nous reprenons de Lascoumes et Le Galès (2004) la nécessité d'observer les instruments dans leurs différentes dimensions. Si ces derniers proposent le triptyque analytique « instruments, techniques et dispositifs », nous proposons une modification qui intègre une approche analytique des instruments, autant substantive que procédurale, qui permet une comparaison tant dans les différentes dimensions d'un seul instrument, ou avec d'autres instruments de secteurs similaires ou variés :

1. **Objectifs généraux**, définis comme les objectifs déterminés par un pouvoir public qui doivent être opérationnalisés par l'instrument. (ex. réduire l'émission de gaz à effets de serre)
2. **Priorités spécifiques (domaines d'action)**, définies comme les priorités d'intervention d'un pouvoir public dans un domaine de politique publique (ex. la réduction des émissions de carbone des industries)
3. **Outils de mise en œuvre**, définis comme dispositif qu'un pouvoir public met en place pour parvenir à ses objectifs (ex. aides financières, réseaux d'experts, certification)
4. **Principes de mise en œuvre**, définis comme le cadre structurant et commun aux différents outils et techniques de mise en œuvre (ex. partenariat, subsidiarité)
5. **Techniques de gestion de l'instrument**, définis comme les moyens techniques qui opérationnalisent l'instrument (ex. normes d'émission carbone, règles comptables, définition statistique)

Cette décomposition de l'instrument en cinq dimensions nous permet une double comparaison : premièrement une comparaison dans le temps, telle qu'elle sera développée ci-dessous, et deuxièmement une comparaison entre les dimensions de différents instruments. Cette démarche nous permet aussi d'identifier où se situent les innovations dans la structure de l'instrument, et finalement, dans une perspective qui considère le facteur « temps » comme étant déterminant, quand ces innovations ont été apportées.

## 1.2. Arguments théoriques

### *Le temps comme variable politique de l'innovation instrumentale européenne*

Quelles sont les conditions dans lesquelles les instruments de politiques publiques évoluent ? Quel est le degré et le rythme du changement en période de tranquillité ou de stabilité et en période de crise? Parmi les nombreux travaux qui tentent de répondre à ces questions relatives à l'innovation instrumentale, plusieurs tendances explicatives se dégagent et mettent en exergue les facteurs explicatifs suivants : le contexte, le degré du changement, son rythme et les acteurs qui le génèrent.

A cet égard, les quatre branches du néo-institutionnalisme – historique, sociologique, des choix rationnels et discursif - offrent chacune une ou plusieurs explications théoriques plausibles pour l'innovation instrumentale, son inertie ou son dynamisme. Si elles ont en commun l'intérêt pour l'analyse de l'interdépendance entre *structure* et *agency*, ce qui les distingue c'est l'importance accordée à l'inertie, ou alternativement au changement, au contexte, à la durée et à la marge de manœuvre dont les acteurs disposent pour agir.

Ainsi, le néo-institutionnalisme historique questionne l'importance des *critical junctures* (Capoccia and Kelemen 2007 ; Hall and Taylor 1997 ; Hay and Wincott 1998 ; Mahoney 2000). La branche sociologique du néo-institutionnalisme s'intéresse aux formes prises par les interactions entre les acteurs. Le néo-institutionnalisme des choix rationnels accorde une attention particulière aux motivations des acteurs (MacDonald 2000 ; Green & Shapiro 1995 ; Follesdal 1994). Le néo-institutionnalisme discursif, plus récent, est plus englobant dans la mesure où il accorde une attention particulière aux acteurs, à leurs interactions, à la production du discours de coordination et de communication, aux idées, intérêts, paradigmes, au contexte et à la longue durée (Schmidt 2008). Ces différentes branches du néo-institutionnalisme laissent donc une large place aux acteurs comme moteurs de l'innovation et ce, dans des temporalités différentes. Alors que le néo-institutionnalisme historique met au centre les *critical junctures*, les autres approches sont compatibles avec des contextes de stabilité institutionnelle. Dans tous les cas, la durée est importante car les intérêts, les formes d'apprentissage et de socialisation, la formation des préférences, s'inscrivent dans le temps.

#### **a. L'innovation instrumentale en temps de critical juncture**

Les études qui considèrent le temps comme variable analytique sont en général rares (Pierson 2003). A l'exception de celles qui reposent sur les postulats théoriques du néo-institutionnalisme historique, l'influence du temps dans la littérature est moins bien établie, la plupart des recherches étant selon Howlett et Goetz « anhistoriques » et « atemporelles » (2014 : 498). Le passage du temps est la conception la plus basique qui est prise en considération dans notre discipline. Cependant le temps peut être une ressource, une contrainte ou une stratégie politique (Goetz 2009).

Partant du postulat que les institutions sont résistantes au changement, y compris aux grandes transformations historiques (Thelen 2003 : 209), le néo-institutionnalisme historique interroge le pouvoir des acteurs et la marge de manœuvre dont ils disposent en période de *critical junctures* pour engendrer de l'innovation institutionnelle ou instrumentale. Selon Thelen, dans des moments de *critical junctures* “groups and individuals are not merely spectators as conditions change to favor or to penalize them in the political balance of power, but rather strategic actors capable of acting on “openings” provided by such shifting contextual conditions in order to enhance their own position”. La définition de la notion de *critical juncture* renvoie donc à un contexte spécifique, un contexte dans lequel « les facteurs structurels (i.e. économiques, culturels ou idéologiques) sont assouplies pour une période de temps relativement courte ». Cet assouplissement peut avoir deux conséquences : d'une part le nombre de choix ou de solutions de politique publique augmentent et, d'autre part, les conséquences des décisions sont « historiques » (Capoccia and Kelemen 2007: 343).

Ce courant théorique établit les prémisses d'un modèle de changement institutionnel qui est le résultat de l'alternance entre des périodes de stabilité et de changement rapide pendant lequel une transformation radicale est possible (Capoccia and Kelemen 2007: 344). Cela implique qu'une fois établis, les instruments, tout comme les institutions, ont tendance à perdurer. Les périodes d'innovation instrumentale sont courtes et rapides, suivies de longues périodes de stabilité et de « lock in » (Thelen 2003 : 209). En ce qui concerne l'inertie institutionnelle, ce sentier provient de l'interaction entre des processus fonctionnels qui doivent délivrer des résultats et des processus structurels qui déterminent la position des acteurs et des institutions (Voss et Simon 2014). Cette interaction produit les contours spécifiques à l'instrument (*instrument consituencies*) qui se reproduisent dans le temps et qui vont jusqu'à développer des dynamiques propres à l'instrument définies comme des *social lives* (Voss & Simon,

2014). Le concept de *self-reinforcing sequences* (Mahoney 2000 : 508) permet dès lors de relativiser la notion même d'innovation car si les instruments ont leurs dynamiques propres, ils intègrent des reformulations, des reconceptualisations ou des redéfinitions, mais ne connaissent pas de changements ni brutaux, ni structurels. Même si le changement s'impose pour des raisons objectives, il se peut que la réforme d'un instrument devienne plus difficile (Mahoney 2000 : 512) d'un point de vue politique, légal, administratif, économique ou social. La notion de *increasing returns* est dès lors utilisée pour expliquer la persistance d'instruments critiqués pour leur inefficacité et leurs conséquences imprévues.

*H1 : à partir de ces considérations théoriques, nous émettons l'hypothèse que les périodes de critical junctures sont davantage favorables à l'innovation instrumentale que les périodes de stabilité politique.*

D'un point de vue empirique, cet article examine l'innovation instrumentale sur une période de 25 ans. Sans remonter aux origines de l'intégration européenne, cette étude interroge deux *critical junctures* et leurs effets sur l'innovation instrumentale : la première coïncide avec les réformes au niveau européen de 1988, la chute du mur de Berlin et l'élargissement de l'UE vers les pays d'Europe centrale et orientale ; la deuxième est la crise économique et financière de 2008. Les contextes politiques sont certes différents mais ce que nous interrogeons ici est la nature de la *critical juncture* et ses effets sur l'innovation instrumentale (rapide ou incrémentale). Alors que l'élargissement entraîne des changements dans un tempo *slow moving*, la crise économique et financière de 2008 illustre un tempo plus rapide dénommé dans la littérature *fast burning crisis* (Schmidt, forthcoming). Quand le changement est *slow moving* (voir Pierson 2003), les acteurs prennent le temps de peser le pour et le contre des solutions mises sur la table, de délibérer et de débattre. En période de *fast burning crisis* (Schmidt forthcoming), les acteurs ont peu de temps pour la réflexion et ont tendance à favoriser des solutions existantes laissant peu de place à l'innovation instrumentale. Alors que certains auteurs soutiennent que la crise économique et financière actuelle n'est pas différente des autres qui ont marqué l'intégration européenne, d'autres insistent davantage sur sa spécificité (Jones 2012 : 53). Des réformes fondamentales sont en jeu et des décisions rapides à prendre afin de renforcer l'*efficacité* de l'action publique européenne, sans porter atteinte aux différents registres de *légitimité* sur laquelle elle repose. Tant la chute du mur de Berlin que la crise économique de 2008 ont contraint les gouvernements européens à trouver de nouveaux instruments de politique économique pour y faire face. A partir de ce constat, l'objectif de cette recherche est de voir quels sont les effets de ces moments de *critical juncture* sur la Commission européenne, moteur de l'intégration, et sa capacité à générer de l'innovation instrumentale.

### ***b. La durée et le degré du changement : stratification, conversion, remplacement***

Comme l'innovation instrumentale est intrinsèquement une notion qui induit l'idée de changement, reste à définir le degré et les révélateurs de celui-ci. A cet égard, la typologie établie par Peter Hall dans son article publié en 1993 et revue par Daugbjerg (1997) peut être utile. Selon ces auteurs, le changement vise une dimension spécifique de l'instrument : il peut viser l'orientation générale de la politique en question (i.e. les objectifs), le type d'instrument ou une de ses composantes en particulier. C'est la raison pour laquelle Peter Hall distingue entre trois types de changement : *first-order*, *second-order* et *third-order*, le premier étant un changement formel alors que le dernier type de changement altère l'essence même des instruments ou de la politique en question. C'est aussi la raison pour laquelle nous avons

proposé une définition de l'instrument qui offre la possibilité de le décomposer dans des unités d'analyse spécifiques et directement observables.

*H2 : L'innovation instrumentale peut viser une des cinq dimensions de l'instrument – Objectifs généraux, priorités spécifiques, outils, principes, techniques de gestion – ou toutes les cinq en même temps. Nous émettons également l'hypothèse que les changements paradigmatiques, qui altèrent l'essence même des instruments, sont rares. L'innovation instrumentale est le résultat d'une juxtaposition de mécanismes causaux (Gerring 2010 ; Bennett 2013) comme par exemple la stratification (« layering »), la conversion (Thelen 2003 : 213) ou le remplacement (Pierson 2003).*

En ce qui concerne le rythme du changement, Howlett et Cashore (2009 : 40) distinguent aussi entre d'une part la rapidité du processus - *fast* et *slow* – et, d'autre part, entre le changement incrémental et le changement paradigmatique. En adaptant leur schéma explicatif aux objectifs de notre recherche, nous proposons la taxonomie suivante :

**Tableau 1 : La durée et le type de changement**

La durée du changement	Type de changement des instruments de politique publique	
	<i>Fast</i>	<i>Slow</i>
Rapide ou <i>fast-burning</i>	« <i>One large step</i> »	« <i>One large step but slow moving</i> »
Incrémental <i>slow-burning</i>	« <i>Many small but fast steps</i> »	« <i>Many small but slow moving steps</i> »

(Source: Howlett et Cashore 2009; tableau adapté aux objectifs de notre recherche).

### ***c. Innovation et politisation***

Une *critical juncture* est donc une fenêtre d'opportunité en matière d'innovation instrumentale, qui implique une plus grande marge de manœuvre pour les acteurs et un choix diversifié en termes de solutions (Thelen 2003 : 212). En effet, ceux-ci font le produit du contexte, du passé de l'instrument et (re)formulent une ou plusieurs dimensions de l'instrument. La motivation ou le frein principal pour les acteurs qui formulent les instruments est « d'éviter le blâme » (Howlett, 2014). Cette attitude anticipative conduit les *policy-makers* à s'aventurer de manière prudente sur la voie du changement, car il existe une tension entre éviter le blâme public, mais montrer que de nouvelles politiques ont mises en œuvre face à des problèmes publics (dans la poursuite de résultats électoraux notamment).

*H3 : Le rôle des acteurs dans la production de l'innovation instrumentale varie en fonction de la composante de l'instrument (i.e. Objectifs généraux, priorités spécifiques, outils, principes, techniques de gestion) qui est en jeu.*

D'une part, les objectifs des instruments et les domaines d'action sont le résultat de la confrontation/coopération entre d'une part, des acteurs politiques au sein de la Commission et les hauts fonctionnaires et d'autre part, entre le collègue des commissaires et les chefs d'Etat et de gouvernement.

D'autre part, l'instrument n'est plus ici dépendant de son propre sentier, mais selon une approche néo-institutionnaliste sociologique, il est dépendant des acteurs qui œuvrent à sa mise en œuvre et à leur expérience individuelle ou collective de l'instrument. Ceux-ci participent à la redéfinition des principes de mise en œuvre et des techniques de gestion.



Au-delà de ces approches centrées sur les instruments, cette perspective par les acteurs permet de relativiser une nouvelle fois l'innovation instrumentale au regard du temps long et trouvent des explications dans les pratiques, les savoir-faire, et la mémoire que les *policy-makers* ont de l'instrument. Selon Considine (2012), ces mécanismes de savoir-faire et d'apprentissage encadrent toute innovation et freine la recherche d'alternative instrumentale. Les processus de socialisation et d'apprentissage (Checkel 2005) sont mis au centre de l'analyse afin de saisir leur influence sur l'innovation instrumentale. Deux tendances explicatives se dégagent pour comprendre ce phénomène, la première repose sur la rationalité des acteurs, et la seconde sur la manière dont ceux-ci font valoir leurs intérêts. La première approche considère que le déterminant principal de l'innovation, c'est le rapport coût-bénéfice du changement. Celui-ci peut ouvrir certaines portes et opportunités mais également exposer les acteurs qui le formulent à plus de risques. Ce balancier dépend donc d'un rapport étroit à la conjoncture, un changement est nécessaire, encore faut-il que celui-ci soit lancé « au bon moment » afin de trouver un écho et des vecteurs de mise en œuvre qui permettent de réduire le risque engendré par le changement.

Rassemblées dans un cadre théorique unique, ces différentes hypothèses inspirées du néo-institutionnalisme permettent de « renouveler la nouvelle orthodoxie » de l'étude des instruments de politique publique (voir Howlett and Cashore 2009 : 35-36). Nous concluons cette partie théorique en soulignant que plusieurs facteurs doivent être réunis pour que l'innovation instrumentale se produise. Les quatre approches du néo-institutionnalisme sont complémentaires. Le défi intellectuel n'est donc pas seulement d'identifier la combinaison de facteurs qui le génèrent, mais aussi de bien identifier le niveau et le degré de cette innovation instrumentale.

### Méthode d'observation

Comme Halpern et Le Galès l'ont déjà souligné, la plupart des travaux consacrés aux IPP ou à l'instrumentation sont souvent des études de cas ou des travaux théoriques, ayant pour objectif de faire un saut qualitatif en termes de classification et de conceptualisation. Au-delà de la démonstration de ses trois hypothèses principales, cette recherche a également comme objectif d'amener un éclairage empirique approfondi sur deux instruments de politique publique européens, contrastés par leur origine, leurs objectifs et leur espace de mise en œuvre (action à l'intérieur ou à l'extérieur de l'UE), mais dont les différentes dimensions semblent en partie converger depuis l'élargissement et la crise de 2008 : d'une part, l'Instrument de pré-adhésion (IAP), et d'autre part, le Fonds social européen (FSE).

**Tableau 2 – Instruments comparés dans cette recherche**

	IAP	FSE
<i>Objectif principal initial</i>	Préparer les pays candidats à l'acquis communautaire et à devenir membre de l'UE	Lutter contre les disparités socio-économiques régionales
<i>Type de politique publique (compétence UE)</i>	Action extérieure de l'UE	Concerne la politique de Cohésion, et plus spécifique son volet social
<i>Critical juncture</i>	Chute du Mur de Berlin, 1989	Réforme des Fonds structurels, 1988
<i>Nature de l'instrument</i>	Instrument d'information, de régulation et de redistribution financière	Instrument de redistribution financière (et de régulation)

Si ceux-ci peuvent être définis comme contrastés, deux éléments empiriques soutiennent la comparabilité car premièrement, ce sont deux instruments qui développent soit la politique sociale, soit l'élargissement, des domaines dans lesquels la Commission a des prérogatives limitées, en tout cas en théorie. Ces deux domaines nous permettent de mieux saisir le pouvoir effectif de cette institution dans des domaines dans lesquels elle est censée avoir une marge de manœuvre limitée. Et deuxièmement, ces deux domaines d'action publique reposent sur la Méthode ouverte de coordination (MOC).

La présente recherche est comparative à trois égards :

- elle prend en considération des instruments de nature différente, comme par exemple des instruments qui reposent sur l'information (i.e. benchmarking), des instruments qui reposent sur la régulation et le respect des règles et des instruments re-distributifs, comme les subventions, les prêts ou les instruments financiers.
- elle teste la portée explicative de trois hypothèses complémentaires inspirées par les tenants des différents néo-institutionnalismes
- elle prend en considération les contextes de changement rapide et les contextes du changement incrémental
- elle discute aussi le rôle des acteurs – politiques et administratifs - au sein de la Commission

Finalement, cette recherche repose sur une analyse qualitative approfondie de ces deux instruments qui comprend une analyse documentaire (règlements, communications de la Commission, rapports etc), les biographies des membres de la Commission, les archives de la Commission et sur neuf entretiens semi-directifs avec des fonctionnaires européens de différents niveaux (du Commissaire aux *desk officers* par pays).

## **II. Vers un nouveau paradigme où différents instruments convergent**

---

### **2.1 La capacité d'action de la Commission et sa structure à l'épreuve des *critical junctures***

Les références aux *critical junctures* qui ont marqué l'intégration européenne abondent dans la littérature. La première et la plus souvent citée est la fin de la Seconde Guerre Mondiale (Fabbrini 2015) ; la deuxième est la chute du mur de Berlin et ses effets pour le processus d'intégration et les anciennes démocraties populaires ; la troisième est la crise économique et financière dont les premiers effets ont été visibles en 2008 et dont les conséquences restent encore lourdes pour les politiques économiques, financières, monétaires et sociales de ses Etats membres et pour l'UE comme acteur politique et économique global (Jones 2012). Néanmoins, suivant Capoccia et Kelemen (2006), il convient de rappeler qu'un moment historique qui est une *critical juncture* pour une institution, une politique ou un instrument de politique publique, n'est pas nécessairement une *critical juncture* pour une autre.

#### ***a. La crise des années 1970 redynamise la capacité d'action de la Commission européenne***

Le FSE est créé en 1957 afin de pallier aux effets socio-économiques négatifs inhérents à l'élaboration du Marché unique et à l'accroissement des inégalités régionales. D'inspiration keynésienne (Whatelet, 1995), ce fonds vise dans une période de plein emploi à soutenir la

mobilité et la formation professionnelle afin de pallier aux pertes d'emploi liée à l'ouverture du Marché (Ethier, 1992). Depuis le Traité de Rome, le FSE a connu deux *critical junctures* dans son évolution : la première en 1988 suite aux crises pétrolières des années 1970 et aux élargissements vers le Sud de l'Europe, et la seconde, en 2014 suite à la crise économique de 2008 et aux élargissements vers l'Est. Poursuivant la critique de Smith selon laquelle une vision trop centrée sur les institutions conduit à une *histoire linéaire* (Smith, 1996), nous soutenons qu'il est nécessaire d'aller au-delà des années 1980 pour comprendre les principaux facteurs de changements qui vont conduire à la réforme de 1988, et s'intéresser au FSE depuis sa genèse en 1957 (Traité de Rome, Art. 123-125).

Les crises pétrolières des années 1970 marquent la fin des Trente glorieuses et du plein emploi en Europe, et conduisent toujours plus de travailleurs à perdre leur emploi (Ethier, 1992). Cette conjoncture macro-économique se détériore d'autant plus avec les premiers élargissements de la CEE et ce, plus particulièrement dans la perspective de l'adhésion de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal (J. Bachtler & Mendez, 2007; Ethier, 1992). Ces éléments de contexte tant macro-économique que communautaire vont progressivement conduire à une première *critical juncture* où le FSE passe d'un instrument d'ajustement des effets de la mise en place du Marché unique, à un instrument qui a pour but de promouvoir la mobilité du capital et l'entrepreneuriat au travers la valorisation des ressources humaines européennes (Vandamme, 1990). Si l'objectif initial de « palier aux effets du Marché et réduire les disparités régionales » structure toujours l'instrument, celui-ci prend un tournant marqué vers une dynamique qui vise à soutenir les politiques de l'emploi dans les Etats-membres. Ce changement au niveau de l'instrument a également été possible avec la signature quelques mois plus tôt de l'Acte Unique Européen (AUE) qui définit un engagement commun des Etats-membres vers la cohésion économique et sociale<sup>3</sup> (Smith, 1996) et par la pression charismatique du président de la Commission, Jacques Delors, sur les Etats-membres pour doubler les budgets et définir une politique régionale efficace (Drake, 1995). Ce dernier ira même jusqu'à créer une DG Fonds structurels en 1988, mais qui ne fonctionnera jamais correctement (Smith, 1996), faute du tiraillement entre les DG Regio et Emploi, parties prenantes de la formulation et de la gestion des fonds. Cette DG Fonds structurels sera donc dissoute en 1994 et ses attributions confiées à d'autres DG.

Cette réforme de 1988 conduit de nombreux chercheurs à s'interroger sur les facteurs qui ont amené à ce changement, et, la cumulation de ces travaux a conduit à une *histoire orthodoxe* des Fonds structurels qui se concentre sur les institutions comme moteurs du changement, et où la Réforme de 1988 est un produit hasardeux de facteurs institutionnels (Smith, 1996). Ceux-ci dépendent de « la coïncidence de trois développements au niveau du Conseil européen : la résolution du problème de la contribution britannique et l'engagement de réformer la politique agricole commune (PAC) en juin 1984 ; le lancement du « projet 1992 » en 1985, et la décision d'élargir la Communauté vers l'Espagne et le Portugal à partir de janvier 1986 » (Smith, 1996).

Considérée comme la première réforme majeure dans l'histoire du FSE et du Fonds européen de développement régional (FEDER), de nombreux travaux d'inspiration néo-fonctionnaliste ont cherché à évaluer les bienfaits de la réforme et l'amélioration des performances régionales qu'elle devait provoquer (Ethier, 1992; Vandamme, 1990). Critiqués pour leur gestion intergouvernementale et leurs faibles résultats avant 1988, les FSE et le FEDER vont être coordonnés sous l'appellation « Fonds structurels » (CEE/4253/88), redéfini au travers d'une logique programmatique sur cinq ans, et sur base de trois principes structurants (CEE/4255/1988) : la subsidiarité qui confie la mise en œuvre aux régions, l'additionnalité

---

<sup>3</sup> Qui deviendra une « mission » dans le Traité de Maastricht, Art 2. (Smith, 1996)

qui exige une combinaison de fonds privé et public (à concurrence de 50%) et le partenariat entre les différentes institutions (de la Commission aux opérateurs locaux).

***b. La chute du Mur de Berlin consolide la réputation de la Commission et contribue à son rayonnement comme acteur sur la scène internationale***

La chute du mur de Berlin et la fin du communisme en Europe centrale et orientale représente une double *critical juncture* dans la mesure où ces événements ont marqué durablement tant l'orientation et la nature de l'action extérieure de l'UE dans la région que la transition politique, économique et sociale des anciennes démocraties populaires. La Commission a été la promotrice de réformes à l'attention des pays candidats à l'adhésion tout en subissant elle-même des réformes internes afin de préparer son fonctionnement à l'intégration de nouveaux pays (Ban 2013 ; Georgakakis 2013). Pour l'UE en général et pour la Commission en particulier, « *The transformation of the post-cold war international scene is marked by a shift in the weight of the conventional foreign policy instruments* » (Discours de Jacques Santer, Speech 98/80). Pour la plupart des élites politiques de l'époque la chute du mur de Berlin a constitué un événement sans précédent, inattendu et une fenêtre d'opportunité à saisir.

Un grand nombre de travaux souligne les effets de l'élargissement sur la capacité d'action de la Commission européenne et ses prérogatives (pouvoir), sur le personnel de la Commission (capital social) et son fonctionnement interne (structure). L'institution a connu de nombreux changements les deux dernières décennies. Certaines réformes ont été directes et visibles, comme par exemple la grande réforme réalisée entre 2000 et 2004 par le vice-président de la Commission (1999-2004), Neil Kinnock (Gravier 2008)<sup>4</sup>. A ces transformations s'ajoutent d'autres changements qui découlent des effets indirects de l'élargissement, plutôt, graduels et imperceptibles sur le court terme.

En ce qui concerne l'action extérieure de l'UE, au début des années 1990, de « nouveaux instruments » étaient nécessaires non seulement pour le commerce, mais aussi pour le développement et pour la coopération (Discours de Jacques Santer, Speech 98/80). Pour l'UE et la Commission, l'émergence d'une nouvelle politique d'élargissement de relations extérieures avec les anciens pays communistes a constitué un défi considérable (Peterson 2008). L'administration publique européenne a dû prendre en charge un certain nombre d'initiatives dans des domaines dans lesquels elle n'avait pas encore agi auparavant. Dans un intervalle de temps relativement court, la Commission a dû mettre en place de nouveaux instruments de politique publique afin d'atteindre les objectifs fixés par les chefs d'Etat ou de gouvernement à Essen en 1992 et à Copenhague en 1993.

Le rôle politique de la Commission a été accru et en quelque sorte « accepté » par les Etats membres, surtout par les grands, pour lesquels l'adhésion de (certains) pays de l'Europe centrale et orientale était une priorité majeure. En jouant ce rôle politique majeur, la Commission n'a pas privé les Etats de leurs pouvoirs régaliens dans ce domaine de politique intergouvernementale. Au contraire, elle a œuvré pour que l'élargissement devienne une réalité, sachant que pendant toute la décennie des années 1990 cette politique a servi tant les visées pro-européennes et supranationales de la Commission que les intérêts spécifiques de certains grands Etats membres. Etant très souvent la première interlocutrice des pays candidats, la réputation de la Commission s'est été consolidée sous la présidence de Romano

---

<sup>4</sup> Les réformes « Kinnock » portaient sur le personnel, la planification et la programmation stratégiques, la gestion financière et la transparence et l'éthique (voir Bauer et Ege, 2012 : 433).

Prodi (1999-2004) et relativement entachée/affaiblie sous la présidence de José Manuel Barroso I (2004-2009) et II (2009-2014)<sup>5</sup>.

Avec le recul nécessaire, deux décennies après le début de ce processus, les chercheurs sont quasi unanimes pour souligner que l'élargissement a consolidé sa capacité d'action et a considérablement étendu son champ d'action vers des domaines d'action qui ont longtemps fait partie des prérogatives régaliennes des Etats membres (Heidbreder 2011 ; Coman 2014). Les critères de Copenhague étant devenus des éléments fondamentaux dans la conduite de la politique d'élargissement, la Commission s'est retrouvée dans la situation de gérer non seulement des domaines politiques très sensibles mais aussi particulièrement controversés. Ce qui compliquait davantage sa mission était que ces ambitions « n'avaient pas de reflet à l'intérieur de l'UE »<sup>6</sup>. D'autre part, la politique d'élargissement a consolidé la position de la Commission dans ses relations avec les autres institutions européennes. Bien que cette politique fût conçue comme une politique intergouvernementale dans le cadre de laquelle la Commission joue par définition un rôle restreint, en réalité, cette dernière « a joué un rôle bien plus grand que dans beaucoup d'autres cas »<sup>7</sup>. Après la réunion des Conseils européens de Copenhague et de Luxembourg, la Commission a essayé de redéfinir son rôle considérablement (Speech de Gunther Verheugen 99/151). Sa capacité d'action a été aussi renforcée par son rôle de « honest broker » dans ses relations avec les pays candidats et les Etats membres<sup>8</sup>. Même si les grands débats ont toujours eu lieu au niveau du Conseil, c'est la Commission qui a dû mettre sur la table des chefs d'Etat ou de gouvernement des propositions concrètes et des compromis (techniques ou politiques).

L'élargissement a eu des effets considérables sur les autres politiques. A cet égard, rares sont d'ailleurs les travaux qui ont considérés l'effet de l'élargissement sur la Politique de Cohésion. Ceux qui s'y intéressent questionnent plutôt les effets de la politique de Cohésion dans les nouveaux Etats-membres et leurs régions. Pourtant, l'élargissement a eu un effet mathématique qui a induit des modifications dans les rapports de force d'une part, et dans les règles du jeu, d'autre part. « Les bénéficiaires se sont déplacés vers l'Est, réduisant la part de budget des pays du sud »<sup>9</sup> résume un ancien Membre du Cabinet du Commissaire Andor. Et surtout, l'élargissement signifiait une augmentation massive des dépenses pour les Fonds structurels (Bachtler et al. 2014 : 116). L'élargissement a donc conduit à un ajustement de l'allocation des fonds selon une méthode d'allocation définie en 1999, la Méthode Berlin qui vise à faire de l'élargissement un succès tout en gardant une certaine rigueur financière (Bachtler et al., 2014 : 118). L'impact de l'élargissement sur la Politique de Cohésion en terme budgétaire a tout de même fait grimper le budget de 115 milliards d'euros (2000-2006) à 240 milliard (2007-2013) (Bachtler et al., 2014 : 123). Pour Kay et Ackrill qui s'intéressent à la dimension financière de l'élargissement, cela n'a pas modifié l'agenda de Politique de Cohésion (Kay & Ackrill, 2007), alors que pour Bachtler et ses co-auteurs, l'influence s'est traduite en amont dans l'Agenda 2000 (Bachtler et al., 2014 : 117).

Mais si l'observation dépasse la stricte répartition des fonds dans le cadre financier pluriannuel, il apparait que les élargissements de 2004 et 2007 ont conduit à influencer le rapport de force entre les contributeurs-nets et les bénéficiaires-nets des Fonds, d'une part, et à modifier les outils de mise en œuvre du FSE, d'autre part. Comme un Chef d'Unité de la DG EMPL l'explique, l'influence des nouveaux Etats-membres n'a pas été immédiate : ils sont entrés en 2004 et ont rejoint la programmation 2000-2006 alors que les règlements 2007-

---

<sup>5</sup> Ancien Chef d'Unité DG Elargissement, 24.05.2015.

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Ancien Membre de Cabinet, 23.05.2015.

2013 étaient pratiquement finalisés<sup>10</sup>. Les nouveaux Etats-membres n'ont donc participé pleinement à la négociation de la Politique de Cohésion que pour la programmation 2014-2020. « Les contributeurs-nets, l'Allemagne, l'Autriche, les pays scandinaves, ont amené l'idée de conditionnalité macro-économique à la table des négociations (...) et la Pologne, premier receveur-net, a compris qu'elle devait *chanter la chanson* de la conditionnalité si elle voulait maximiser son allocation budgétaire finale »<sup>11</sup>. Selon ce fonctionnaire, l'influence majeure de l'élargissement a d'abord été ce rapport de force entre contributeurs et receveurs-net, et conséquemment, celui-ci a changé les conditions de mise en œuvre du Fonds. « Les contributeurs nets n'avaient pas confiance dans la capacité administrative des nouveaux Etats-membres pour gérer les Fonds. Ils ont cherché à avoir une garantie pour savoir là où ils investissaient »<sup>12</sup>. De plus, « savoir où allait l'argent était devenu une obligation pour l'opinion publique, les médias etc »<sup>13</sup>. L'élargissement, et les a priori que les anciens Etats-membres avaient sur les pays d'Europe centrale et orientale en terme de gestion administrative des fonds peuvent être définis comme un premier facteur qui a conduit au changement de paradigme observé (voir 2.2.)

### *c. La crise économique et financière de 2008 est un contexte propice pour un changement de paradigme*

Depuis le début de la crise économique et financière, la Commission ne bénéficie plus de cette image de « honest broker » vis-à-vis des pays candidats<sup>14</sup> et des Etats-membres, ni dans le domaine de l'élargissement, ni dans le domaine des politiques sociales. D'une part, dans le domaine de l'élargissement, elle est perçue comme une institution qui a « un parti pris » vis-à-vis de l'élargissement, confirmé par la nouvelle Commission présidée par Jean-Claude Juncker qui a annoncé dans le contexte du processus de désignation des nouveaux membres qu'il n'y aura pas un nouvel élargissement avant 2019. D'autre part, dans le domaine des politiques sociales, différents récits (Schmidt, 2015) circulent mettant en exergue soit son action « trop intrusive » dans la politique des Etats membres, soit son incapacité à répondre aux préoccupations et besoins des citoyens européens. Le contexte/le temps politique a des effets sur la structure et le fonctionnement de l'institution, qui, à leur tour, ont des effets sur les politiques et les instruments. Le paradoxe suivant est souvent relevé : « les recommandations européennes seraient sans effets sur les États-membres, l'Union européenne (UE) n'étant pas compétente dans le secteur de l'emploi ; pourtant, les mesures sociales impopulaires seraient systématiquement imposées par Bruxelles et les États membres n'auraient pas d'autre choix que de s'y conformer » (Arrignon 2014 :168).

La crise économique et financière corroborée avec d'autres facteurs internationaux ont des effets considérables sur le rôle de la Commission dans ce domaine. Cela se reflète aussi dans la composition de la nouvelle Direction générale (DG NEAR), qui regroupe les actions relatives à la politique de voisinage et à l'élargissement et dont les effectifs en termes de personnel, en tout cas pour le deuxième volet, ont été réduits<sup>15</sup>. Sous la présidence de *Jean-Claude Juncker* le volet élargissement de l'UE connaît un changement important. Depuis le début des auditions pour la nomination de la nouvelle Commission qui est entrée en fonction en novembre 2014, son président et le commissaire à l'élargissement ont réitéré que

---

<sup>10</sup> Chef d'Unité DG EMPL, 28.04.2015

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Ancien membre de Cabinet, 23.05.2015.

<sup>14</sup> Ancien Chef d'Unité DG Elargissement, 24.05.2015.

<sup>15</sup> Ancien Chef d'Unité DG Elargissement, 24.05.2015.

l'institution n'a pas prévu un nouvel élargissement dans les cinq prochaines années (EV 9/10/2014). Depuis l'adhésion de la Croatie, la politique d'élargissement a connu un changement de paradigme dans la mesure où l'accent est davantage mis sur la coopération régionale et sur les réformes structurelles à réaliser dans les Balkans. Le fait que le poste de Commissaire à la politique de voisinage et à l'élargissement soit occupé par l'ancien Commissaire à la politique régionale – Johannes Hahn – peut être interprété comme une confirmation du changement de focale. Comme il l'a déclaré lui-même en novembre 2014, il souhaite utiliser son expérience antérieure dans son nouveau mandat (EV 10/11/2014). Si ses prédécesseurs ont néanmoins essayé de se démarquer du discours dominant et de promouvoir l'idée de l'élargissement et de ses bénéfices, Johannes Hahn suit la ligne fixée par le nouveau président de la Commission et partage la volonté de développer une approche « very pragmatic with neighbours ». Comme par le passé, cette réorientation de stratégie émane ou bénéficie du soutien des Etats et plus particulièrement de celui de la chancelière allemande, Angela Merkel<sup>16</sup>. Bien que cette nouvelle approche fut critiquée par le Commissaire à l'élargissement sortant comme étant « controversée et populiste » (EV 9/10/2014), elle n'a pas soulevé des contestations parmi les autres institutions européennes. Selon le nouveau Commissaire, la politique doit se baser sur les intérêts européens. Une autre devise qui a attiré l'attention des médias au début de son mandat a été « quality before speed » (EV 1/10/2014).

D'autre part, les effets de l'élargissement (entre 2004 et 2013) et les effets de la crise socio-économique ont provoqué une véritable mutation du FSE (voir 2.2.), car ils ont créé un contexte institutionnel favorable au changement. En effet, progressivement les institutions européennes vont se doter d'instruments de coordination qui vont créer un cadre favorable au changement, et plus précisément, un cadre de référence stratégique sur lequel le FSE va être arrimé, comme cela démontré dans la prochaine section. Cette tendance liée à la garantie de résultat va s'accroître au cours de la négociation de la Règlementation 2014-2020 suite à l'explosion de la crise économique. Comme en témoigne le slogan du FSE, l'UE cherche désormais à investir dans le *capital humain* : à soutenir des projets pilotes en économie sociale, dans le domaine de la formation, de la lutte contre l'exclusion par exemple, qui pourront devenir autonomes financièrement et qui engendreront eux-mêmes de nouvelles initiatives. Cette volonté de faire du FSE un instrument d'investissement fait directement suite à la crise : « Dans un sens macroéconomique, l'UE et l'eurozone manquait d'un instrument financier contre cyclique, au-delà de la convergence structurelle, ou au moins un instrument qui prévienne les divergences »<sup>17</sup>. Comme cela sera démontré en aval, ce contexte socio-

**Tableau 3 – Facteurs ayant conduit à une *critical juncture***

Réforme 1988		Régulation 2014-2020
<i>Facteurs institutionnels</i>		
Résolution du problème de la contribution britannique et la réforme de la politique agricole commune	Stratégie européenne pour l'Emploi	
Le lancement du « Projet 1992 »	Méthode ouverte de coordination	
	Stratégie de Lisbonne	
	Stratégie Europe 2020	
<i>Facteurs macroéconomiques</i>		
Crises pétrolières des années 1970 (suivie de l'adhésion du Portugal, de l'Espagne et de la Grèce)	Adhésion en 2004, puis en 2007 de 10 pays d'Europe Centrale et Orientale	Crise économique et financière de 2008-2009

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> Ancien Membre de Cabinet, 23.05.2015.

économique va crisper les acteurs du *policy-making* européen qui vont modifier l'instrument FSE pour le rendre *demand-driven* afin de répondre aux besoins substantiels liés aux effets de la crise, mais également aux besoins procéduraux en termes de garantie et de garde-fou imposés par les contributeurs-net à la Politique de Cohésion.

## **2.2. L'instrumentation au niveau européen: mimétisme, stratification, conversion et changement de paradigme**

### ***a. Mimétisme et remplacement dans l'usage des instruments financiers***

L'instrumentation au niveau européen est un champ très dynamique. Certes, les instruments de l'UE trouvent leurs origines dans des processus de *policy transfer* verticaux (du niveau national au niveau européen) ou horizontaux (d'une politique à l'autre), mais ils sont adaptés aux besoins de l'UE, au contexte politique et aux réalités des 28 Etats membres.

Dans le domaine de l'action extérieure, depuis 1989, la politique d'assistance développée par la Commission européenne a largement reposé sur « des instruments que la Communauté utilisait traditionnellement dans ses relations avec les pays tiers » (Delauch-Gaudez et Lequesne 1996 : 144). Comme Jacques Santer le soulignait, après la chute du mur de Berlin, la plupart des instruments de politique étrangère des Etats membres sont devenus des « instruments européens » (Discours de Jacques Santer, Speech 98/80). Cette tendance se reflète encore aujourd'hui dans les différents instruments de l'UE dans le domaine des relations extérieures<sup>18</sup>.

Par exemple, dans le cadre de la politique d'élargissement, le premier instrument qui a vu le jour en 1989 a été de nature financière. Il s'agit du programme Phare relatif à l'aide économique accordée à la République de Pologne et à la Hongrie, établi par le règlement 3906/89 du Conseil<sup>19</sup>. Aux origines, cet instrument, largement inspiré des objectifs et des modes d'application des Fonds structurels, était *demand-driven*. Conçu comme un instrument d'assistance technique, il visait initialement le soutien aux réformes dans les domaines de l'environnement, de l'agriculture, des privatisations et de la consolidation institutionnelle. Il reposait sur les demandes introduites par les pays bénéficiaires (Bailey et De Propriis 2004). Etant donné les besoins des pays d'Europe centrale et orientale en matière d'infrastructure et de consolidation institutionnelle, le programme Phare a été très convoité. De nombreuses demandes de financement ont été introduites auprès la Commission, processus qui, en même temps, a obligé en quelque sorte les gouvernements des pays bénéficiaires à réfléchir en termes de priorités et de stratégie de développement. Pendant cette première étape de 1989 à 1997, Phare s'est caractérisée par *'a very complex network of institutions, rules and procedures where duplication of work, dilution of sense of "ownership" of projects, inertia and bottlenecks could not always be avoided; this has led to a backlog in commitments and contracts'* (Bailey et De Propriis 2004: 79).

Une critique récurrente était formulée, à savoir « la gestion centralisée de l'aide Phare par la Commission » (Tulmets 2006). En voulant garder le contrôle sur la réalisation des projets, l'institution a accumulé du retard dans la validation des projets. Pour cette raison, de nombreuses demandes de réforme ont été faites, notamment par les Etats membres. A partir de 1997 le programme Phare devient le principal instrument de préparation de l'adhésion de nouveaux Etats membres par le biais des programmes de jumelage et des missions TAIEX.

---

<sup>18</sup>Policy Officer, European External Action Service, mai 2015.

<sup>19</sup> Cette première forme d'aide a conduit au démantèlement des restrictions quantitatives spécifiques en relation avec les importations des produits concernés en provenance de ces deux pays.



L'objectif était double : d'une part la consolidation institutionnelle des pays et d'autre part, des projets visant à consolider les infrastructures dans le domaine de l'agriculture, des transports, de l'environnement et de la coopération transfrontalière. Néanmoins, selon une étude de la Commission réalisée en 2000, les résultats de cette première réforme n'ont été perceptibles qu'au début des années 2000, quand on a pu observer : « une programmation plus cohérente, une diminution des retards dans les délais d'exécution, des formules plus efficaces pour le renforcement des institutions, et une intégration plus approfondie des systèmes de gestion pour l'intégration de l'aide européenne dans les régimes nationaux » (voir IP 00/1228).

La deuxième réforme a eu lieu en 2000, quand deux nouveaux instruments financiers ont été créés – ISPA et SAPARD. Ces trois nouveaux instruments (avec Phare) destinés aux pays candidats correspondaient chacun aux principales politiques redistributives des anciens Etats membres. Phare était conçu comme le précurseur des fonds structurels post-élargissement, ISPA était l'équivalent des fonds de cohésion et SAPARD était l'instrument qui concernait la politique agricole (Bailey et De Propriis 2004: 83). Un des principes de réforme dans le contexte de l'Agenda 2000 a été la simplification des instruments et surtout leur lisibilité pour les destinataires. Cette volonté de simplification s'est reflétée dans la création par règlement du Conseil en 1805/2006 de l'Instrument de pré-adhésion qui a rassemblé les trois instruments pré-existants – IPSA, Phare et SAPARD – ainsi que l'instrument de pré-adhésion destiné à la Turquie ainsi que le programme CARDS mis en place pour les pays des Balkans Occidentaux.

L'instrument d'aide de pré-adhésion a été le principal instrument financier dans la période 2007-2013. Il vise principalement le renforcement des institutions et l'État de droit, les droits de l'Homme, y compris les libertés fondamentales, les droits des minorités, l'égalité des sexes et la non-discrimination, les réformes tant administratives qu'économiques, le développement économique et social, la réconciliation et la reconstruction, la coopération régionale et transfrontalière. 5 volets ont été identifiés comme domaines d'action prioritaire : l'aide à la transition et le renforcement des institutions et la coopération transfrontalière. A cela s'ajoutent le développement régional (qui prépare à la participation de ces pays au FEDER et au Fonds de cohésion), le développement humain (en lien avec le FSE) et le développement rural (en rapport avec le FEADER). Si les objectifs de l'instrument ont été fédérés, cette réforme a exigé une meilleure coordination et collaboration entre les DG concernées : ENLARG, REGIO, AGRI, EMPL.

IAP II définit le cadre de partenariat entre l'UE et les pays bénéficiaires entre 2014 et 2020. Cette nouvelle réforme a mis l'accent sur la planification stratégique propre à chaque pays bénéficiaire pour une période de 7 ans. Ces documents de planifications « renforceront le processus d'appropriation par les bénéficiaires en intégrant leurs propres programmes de réforme et de développement ». Bien que les instruments restent les mêmes, les objectifs de la politique d'élargissement ont changé à des intervalles assez courtes. En mars 2015, la nouvelle politique de voisinage et d'élargissement a fait l'objet d'une large consultation dont l'objectif est de définir ses nouveaux objectifs. Un rapport est attendu dans la deuxième partie de 2015.

### ***b. Stratification des instruments de transfert de savoir-faire***

1995 marque un glissement de paradigme et conduit à la première grande réforme du programme (en 1997). D'une part, un des principaux aspects visé était la décentralisation du projet Phare et, d'autre part, la Commission européenne a mis en place des instruments basés sur l'échange d'information et le transfert de « savoir-faire ». A la demande du Commissaire Hans van den Broek et de François Lamoureux, alors vice-directeur général à la DG

Elargissement, la Commission a introduit un certain nombre d'initiatives, en s'inspirant, selon Tulmets (2006) de nouvelles procédures de la MOC. Il s'agit notamment du transfert/partage d'expériences nationales entre Etats membres et pays bénéficiaires. A l'époque, au sein de la Commission européenne, deux grandes tendances ou modèles de *policy transfer* existaient : d'un part, il y avait la tradition anglo-saxonne qui valorisait l'expertise des consultants et des experts ; d'autre part, à l'autre extrémité, se trouvait le modèle franco-allemand qui valorisait l'expérience et le savoir-faire des administrations nationales. François Lamoureux, haut fonctionnaire français et diplômé de l'ENA, avait soutenu (selon certains de nos interlocuteurs, il aurait même initié) cette initiative, à savoir la contribution que les administrations des anciens Etats membres pouvaient avoir dans la réalisation des réformes dans les pays candidats. Cette *innovation instrumentale* ne se réalisa pas sans tensions car la DG1A du commissaire van den Broek était divisée sur cette question. L'idée de la participation active des fonctionnaires des administrations publiques des anciens Etats membres a été néanmoins retenue et pris la forme des programmes de jumelage (*twinning*). De plus, TAIEX et Twinning se développent suite à une évaluation des programmes Phare.

En 1996, la Commission européenne a créé TAIEX (*Technical Assistance and Information Exchange*), dont l'objectif était et reste de mettre à la disposition des pays en transition l'expertise et l'expérience des anciens Etats membres en matière de réformes institutionnelles ou dans des secteurs de politique publique spécifiques. L'instrument repose sur trois outils : les visites d'études, les séminaires et les missions d'experts. L'objectif de cet instrument est d'encourager le transfert d'expertise ou d'expérience en matière de réalisation de réformes et de socialiser des acteurs des anciens Etats membres avec leurs homologues de nouveaux Etats membres (fonctionnaires dans l'administration publiques, fonctionnaires gouvernementaux, agents de l'Etat, partenaires sociaux, fonctionnaires dans l'administration des parlements nationaux ainsi que le personnel de la justice, de la police, de l'administration pénitentiaire, des gardes-frontières etc). Depuis sa création, le nombre d'experts impliqués dans les activités du TAIEX n'a fait qu'augmenter pour atteindre un seuil de plus de 5.000 experts en 2013 (voir rapport d'activité de 2013). De l'autre côté, grâce à cet instrument, jusqu'en 2012, 30.000 participants des pays bénéficiaires avaient participé à des activités TAIEX. Parmi les pays qui sont le mieux représentés en termes d'experts qui participent aux activités TAIEX on retrouve la France, la Belgique, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume Uni (Rapport 2011 : 9).

En complément, les programmes *Twinning* ont été mis en place en 1998 pour faciliter la coopération entre les administrations publiques des Etats membres et les administrations des pays candidats ou de la politique de voisinage. Pour atteindre les objectifs visés par le programme Phare, un nouvel outil a été créé : le jumelage (*twinning*) sur le long terme d'administrations et d'agences gouvernementales des Etats membres et des pays candidats. Mis en place par le commissaire Gunter Verheugen, ce sont, selon le commissaire à l'élargissement, Olli Rehn, « des projets qui concrétisent l'élargissement »<sup>20</sup> et reflètent cette idée de l'aide que les administrations nationales des Etats membres peuvent avoir dans la réalisation des réformes dans les pays candidats. Par ces jumelages, « la vaste expérience des Etats membres est mise à la disposition des pays candidats par l'envoi de fonctionnaires et d'experts sur des missions d'accompagnement à long terme »<sup>21</sup>.

En créant les jumelages, la Commission se proposait d'éviter les erreurs du passé, notamment la fluidité des objectifs, les difficultés d'évaluation et l'absence de résultats (Papadimitriou &

---

<sup>20</sup> COMMISSION EUROPEENNE, « Le jumelage. Bâtir l'Europe ensemble », Luxembourg, Office des publications officielles de la Commission européenne, 2006, p. 1 (28 p).

<sup>21</sup> COMMISSION EUROPEENNE, Direction générale Elargissement, « Le processus d'élargissement et les 3 instruments de pré-adhésion : Phare, Ispa et Sapard », février 2002, p. 7.

Phinnemore 2004 : 624). Le but des jumelages n'était pas seulement de conseiller les pays candidats sur tel ou tel aspect de réforme, mais surtout de les aider à trouver et à mettre en œuvre les solutions identifiées grâce à la collaboration avec les fonctionnaires des Etats membres et des pays candidats. De ce point de vue, le jumelage était conçu comme un instrument contraignant, car au bout de la collaboration, des résultats concrets devaient pouvoir être reportés. L'objectif du jumelage était donc de « générer un changement à long terme »<sup>22</sup> et de « produire un résultat opérationnel concret »<sup>23</sup>.

Pour atteindre ces objectifs, les jumelages se basent sur une collaboration étroite entre la Commission, les Etats membres et les pays candidats bénéficiaires (Papadimitriou and Phinnemore 2004 : 625). La collaboration visait non seulement la définition des objectifs et l'évaluation des projets, mais aussi sa mise en œuvre. En effet, la Commission européenne, après avoir identifié les lacunes dans le fonctionnement des administrations des pays candidats, invitait ces derniers à présenter des projets concrets de réforme. Sur cette base la Commission proposait ensuite aux Etats membres « de mobiliser des équipes d'experts dirigées par un chef de projet et par un conseiller de pré-adhésion »<sup>24</sup>. Cependant, la Commission a essayé d'éviter que dans le cadre du projet, le modèle institutionnel existant dans l'Etat membre participant au projet soit repris tel quel par le pays candidat. Les jumelages n'ont pas eu pour but de reproduire le système d'un Etat membre en particulier, mais d'introduire « des pratiques qui se sont avérées les meilleures dans toute l'UE en connexion avec la législation communautaire »<sup>25</sup>. Ces deux instruments étaient particulièrement utiles dans les domaines dans lesquels l'UE ne disposait pas *d'acquis communautaire*.

Sigma est un instrument similaire mais qui concerne essentiellement les réformes dans l'administration publique. Cet instrument, dont les origines remontent aussi au début des années 1990, est organisé conjointement par l'UE et l'OCDE. Si au sujet des programmes SIGMA, il y a encore des controverses au sein de la Commission, par contre, les programmes TAIEX et Twinning font quasi l'unanimité au sein de la Commission. Après 10 ans de fonctionnement, ils sont considérés comme des instruments de succès. Les deux instruments ont été consolidés et leur usage a été étendu à d'autres politiques de l'UE, notamment à la politique de voisinage. Ainsi, le nombre de pays bénéficiaires a considérablement augmenté, tout comme le nombre de projets et d'experts des administrations publiques nationales (ou autres) qui y participent.

### *c. Conversion des instruments et un nouveau paradigme ? L'investissement au centre de l'instrumentation*

Nous considérons que deux facteurs vont influencer et encadrer le changement de paradigme dans le contexte de la crise : premièrement, l'ancrage global du FSE dans d'autres politiques européennes ; et deuxièmement, l'ambition d'orienter l'évaluation du FSE pour en

---

<sup>22</sup> Commission européenne, « Le jumelage. Bâtir l'Europe ensemble... », p. 8.

<sup>23</sup> Commission européenne, « Renforcement de la capacité institutionnelle dans le cadre des politiques de l'Union européenne. Manuel de référence pour les projets de jumelage », mai 2005, p. 12 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/institution\\_building/manual\\_2005\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/institution_building/manual_2005_fr.pdf)

<sup>24</sup> Commission européenne, Direction Générale Elargissement, « Le processus d'élargissement et les 3 instruments de pré-adhésion ... », p. 7.

<sup>25</sup> COMMISSION EUROPEENNE, « Renforcement de la capacité institutionnelle dans le cadre des politiques de l'Union européenne. Manuel de référence pour les projets de jumelage », mai 2005, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/institution\\_building/manual\\_2005\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/institution_building/manual_2005_fr.pdf), p. 15

faire un véritable instrument d'investissement qui engendre un mécanisme d'engrenage au niveau du développement régional.

Par exemple, en ce qui concerne les instruments dans le domaine de l'élargissement, un changement de paradigme important concerne la quantité et la qualité de projets financés. « Moins de projets, mais plus importants » a été la devise du Commissaire Füle, surtout dans la deuxième partie de son mandat (EV 9/10/2014). Ces projets visent davantage le secteur des transports et de l'énergie pour tenir donc compte non seulement des besoins en approvisionnement énergétique des pays de la région mais aussi du contexte diplomatique et de la dépendance des Balkans vis-à-vis de la Russie. Les anciens instruments sont ainsi mis au service de nouveaux objectifs : promouvoir l'investissement dans les pays de la région (EV 20/11/2014).

Cette préoccupation pour l'investissement est un élément transversal dans l'instrumentation au niveau européen, dans la mesure où cette notion se trouve au centre de plusieurs instruments, en ce compris le FSE et les instruments de l'élargissement. Au vu des défis socio-économiques auxquels l'UE devait répondre suite aux élargissements, et à la crise de 2008, nous observons une volonté de coordination, de rationalisation et de simplification dans les outils liés au FSE qui vont conduire à une véritable conversion de l'instrument reposant sur un nouveau paradigme, un instrument d'investissement reposant sur la demande. Si on observe l'évolution des instruments liés à la Politique de Cohésion et la manière dont ils sont venus se greffer sur le FSE et/ou l'encadrer, on observe un glissement de paradigme depuis la Stratégie européenne pour l'Emploi de 1997 jusqu'à la Stratégie Europe 2020. Progressivement, les règlements FSE sont fondés explicitement sur ces stratégies transversales et communautaires de l'UE : la Stratégie européenne pour l'Emploi<sup>26</sup> pour la programmation 2000-2006, la Stratégie de Lisbonne<sup>27</sup> pour la programmation 2007-2013 ou la Stratégie Europe 2020<sup>28</sup> pour la dernière programmation, 2014-2020. Il ne s'agit plus uniquement de soutenir financièrement des initiatives domestiques ou régionales en matière d'emploi et de formation, mais d'utiliser explicitement le FSE comme vecteur financier pour influencer certaines *compétences partagées* entre les Etats-membres et l'UE. Il serait probablement exagéré de déduire que l'UE développe une politique de l'emploi et de formation professionnelle au travers du FSE, car ce dernier reste défini par les Etats-membres tant au Conseil pour le règlement général, qu'en aval au niveau des Programmes opérationnels. Néanmoins, nous observons ici une conversion de l'instrument qui devient un instrument lié à des objectifs macro-économiques transversaux.

Si nous observons cette conversion de l'instrument dans ses objectifs de politique publique, elle a également lieu dans les outils et les dispositifs de mise en œuvre de l'instrument. Afin d'améliorer la coordination et la cohérence des objectifs du FSE avec ceux du FEDER et des stratégies macro-économiques européennes, la Commission européenne a travaillé sur des objectifs thématiques, « un peu comme un restaurant self-service »<sup>29</sup>. Le principe est de

---

<sup>26</sup> « (4) considérant que les conclusions du Conseil européen d'Amsterdam de juin 1997 et sa résolution sur la croissance et l'emploi du 16 juin 1997 (9) ont amorcé la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi, des lignes directrices annuelles pour l'emploi ainsi que du processus d'élaboration des plans nationaux pour l'emploi » - Règlement CE 1784/99.

<sup>27</sup> « (5) Conformément aux articles 99 et 128 du traité et afin de recentrer la stratégie de Lisbonne sur la croissance et l'emploi, le Conseil a adopté un ensemble intégré de mesures comprenant les grandes orientations des politiques économiques et les lignes directrices pour l'emploi, ces dernières fixant les objectifs, les priorités et les groupes cibles en matière d'emploi. » - Règlement CE/1081/2006.

<sup>28</sup> « (3) Le Conseil européen du 17 juin 2010 a demandé que l'ensemble des politiques communes, y compris la politique de cohésion, soutiennent la stratégie "Europe 2020" pour une croissance intelligente, durable et inclusive (ci-après dénommée "stratégie Europe 2020") » - Règlement CE/1304/2013.

<sup>29</sup> Ancien Membre de Cabinet, 23.05.2015.

définir onze objectifs thématiques qui couvrent l'ensemble des domaines concernés par la Stratégie Europe 2020, et les Etats-membres choisissent ceux sur lesquels ils veulent le plus investir (quatre objectifs), et avec quels fonds.

#### *d. Incitations ou sanctions ? L'usage généralisé de la conditionnalité*

Cette approche globale revient à ce que Bachtler et ses co-auteurs (JF Bachtler, Mendez, & Whishlade, 2014) considèrent comme un modèle qui mélange approche par concentration des objectifs et moyens ; et par convergence, non plus uniquement considérée comme dans le Traité de Rome, comme la convergence des régions les plus pauvres vers de meilleures performances socio-économiques, mais également, convergence des politiques de l'emploi entre les Etats-membres. De plus, si ces objectifs macro-économiques encadrent l'ensemble des instruments de la Politique de Cohésion, les Etats-membres (principalement les contributeurs-nets) et la Commission européenne ont axé une partie de la négociation de la nouvelle réglementation sur un mécanisme de contrôle des investissements, la *conditionnalité ex-ante*. Celle-ci mériterait un article à elle seule car elle révolutionne le paradigme structurant le FSE : on passe d'un paradigme toujours ancré dans un modèle keynésien de soutien à des politiques nationales de l'emploi, à un paradigme d'investissement dans « le capital humain » qui repose sur la demande. Celle-ci prévoit que les Etats-membres doivent avoir transposé certaines directives (ou déposer un calendrier précis allant dans ce sens) ou s'engager dans certaines réformes. Sans cela, ou si un retard arrive dans le calendrier, la Commission peut suspendre ou réduire les financements prévus. Ensuite, elle prévoit une réserve de performance au regard des résultats des engagements des Etats-membres par rapport au Pacte de Stabilité, ou à l'Union économique et monétaire. Finalement, cette conditionnalité ex-ante prévoit que les Etats-membres définissent des résultats dès le Programme opérationnel, et si les résultats observés sont trop faibles, la Commission peut demander la suspension ou la réduction des financements prévus initialement.

Cette conditionnalité fait passer le FSE d'un instrument dont le subside était le principal outil, à un instrument d'investissement qui peut prendre la forme de prêts, de garantie ou de subside. Si les Etats-membres contributeurs-nets étaient favorables à cette nouvelle régulation, les receveurs-nets ont été plus critiques et défavorables. « Donc, ex-ante conditions c'est pour créer des conditions favorables dans le pays pour que le FSE soit bien utilisé. »<sup>30</sup>. Notamment, les nouveaux Etats-membres étaient peu satisfaits par rapport aux objectifs thématiques car ils étaient trop restreints par rapport à leurs priorités en terme d'investissement, c'est – à dire, les investissements en infrastructures<sup>31</sup>. Ils auraient préféré un système plus axé sur les Etats, et moins sur les Régions, plus libres dans les priorités d'investissement et sans conditionnalité ex-ante. Mais, « on a su faire passer la pilule en leur proposant un Système de Coûts Simplifiés qui facilite la gestion administrative et financière quotidienne »<sup>32</sup>. Cette autre nouveauté de la Réglementation 2014-2020 fixe des coûts forfaitaires par heure de formation par exemple, ce qui simplifie le calcul des montants subsidiés par le FSE. Pour les nouveaux Etats-membres considérés comme moins performants au niveau de la capacité administrative, cela a pu être considéré comme un élément de négociation.

En d'autre terme, la conditionnalité ex-ante, macroéconomique et le système des coûts simplifiés, définis comme les grands apports de la Régulation 2014-2020 en termes de

---

<sup>30</sup> Ancien Membre de Cabinet, 23.05.2015.

<sup>31</sup> Chef d'Unité DG EMPL, 28.04.2015

<sup>32</sup> Idem.

gouvernance, traduisent une tendance croissante vers une régulation par les chiffres, par la quantification des résultats et, par leur comparabilité. Cette volonté de transparence et d'objectivation des performances du FSE par les chiffres est également le témoin du changement du paradigme dominant qui va vers une logique d'investissement, qui induit implicitement un « retour sur investissement », d'où l'accent sur l'évaluation des résultats.

Comme nous l'avons brièvement expliqué, le FSE, comme les autres instruments de financement liés à la Politique de Cohésion, se convertit et change de paradigme en 2014, tout en gardant une partie de ses principes de mise en œuvre de 1988 : additionnalité des fonds, partenariats et subsidiarité. Il s'agit là d'un double mécanisme qui allie d'une la conversion du paradigme passant progressivement d'un modèle keynésien à une modèle d'investissement dans des projets à finalité sociale plus libéral, et d'autre part, de la stratification d'outils et de techniques de mise en œuvre axée sur la performance, la quantification des résultats et des actions et, sur les sanctions. Les mêmes principes caractérisent les instruments de la politique d'élargissement.

Pour preuve, le FSE reste membre de la famille des Fonds structurels qui s'agrandit et intègre les fonds d'investissement de la Banque d'Investissement européenne (BEI) et ils deviennent les Fonds structurels et d'investissements européens (Fonds ESI). Ce changement sémantique témoigne aussi du paradigme *orienté vers les résultats et les investissements* que traduit la Régulation 2014-2020.

### **2.3. La politisation de l'innovation, du rôle contesté du Commissaire au militantisme des fonctionnaires**

Loin d'être un trait spécifique, la Commission correspond à l'image d'un caléidoscope. En raison de ses multiples facettes, sa conceptualisation comme acteur unitaire défie tout effort de généralisation. La Commission, comme la plupart des organisations internationales, est loin d'être un acteur unitaire (Hoogh 2005 : 868). Plusieurs lignes de fragmentation caractérise son fonctionnement entre, d'une part, les différentes directions générales, leur personnel et leurs intérêts et, d'autre part, entre le collège des commissaires et leurs cabinets (voir Suleiman et Ellinas 2011 : Kassim 2004). De ce point de vue, la Commission a toujours été et reste une « institution hybride » (Peterson 2008 : 763), exécutif pour certains, gouvernement pour d'autres, une institution apolitique et technocratique à ses origines, en voie de politisation depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

Partant de ce constant, la troisième hypothèse consiste à vérifier l'influence du collège des commissaires et des hauts fonctionnaires en matière d'instrumentation. Si la première hypothèse a testé les effets de l'élargissement sur l'organisation de l'institution et sur sa capacité d'action, nous avons testé dans la deuxième hypothèse la nature et le degré de changement dans l'instrumentation. La troisième hypothèse se penche sur la politisation de l'innovation et examine le rôle des acteurs au sein de la Commission. Cette sous-section montre que la nature des instruments est en grande partie influencée par les Etats membres, qui trouvent leur inspiration en matière d'instrumentation dans les échanges avec les acteurs nationaux et avec les communautés épistémiques.

Nous postulons que :

*H3 - Les objectifs des instruments et les domaines d'action sont le résultat de la confrontation/coopération entre d'une part, des acteurs politiques au sein de la Commission et les hauts fonctionnaires et d'autre part, entre le collège des commissaires et les chefs d'Etat et de gouvernement. Notre analyse montre que l'engagement pro-européen du commissaire est important, mais pas déterminant. Le*

*manque d'engagement pro-européen du commissaire peut être compensé par l'engagement pro-européen de son cabinet ou de son Directeur général. Par contre, un commissaire pro-européen sans le soutien des Etats membres ne peut pas changer les grandes orientations de cette politique. La nature des instruments et les débats sur les instruments sont politiques ou politisés.*

**a. *Le triptyque Commissaires-hauts fonctionnaires-Etats membres dans le domaine de l'élargissement***

La DG Elargissement a été créée un peu avant 1999 et le premier Commissaire en charge de cette politique a été Gunther Verheugen (1999-2004) dans la Commission dirigée par Romano Prodi. Ollie Rehn (2004-2009) et Stefan Füle (2009-2014) ont occupé cette fonction dans le collège présidé par José Manuel Barroso. Depuis l'entrée en fonction de la Commission de Jean-Claude Juncker c'est l'ancien commissaire à la politique régionale, Johannes Hahn, qui occupe le poste de commissaire à la politique de voisinage et d'élargissement.

Romano Prodi devient président de l'institution dans un contexte particulier, qui est celui de la démission de la Commission Santer sur laquelle planait des accusations de fraude et de corruption. Son objectif en tant que président a été de redorer le blason de son institution (Speech 99/114) et donc de mettre l'accent sur sa crédibilité dans ses relations avec les autres institutions et les citoyens de l'UE. Pendant sa présidence, l'élargissement a constitué une priorité politique majeure. Tant le président de la Commission<sup>33</sup> que son cabinet était particulièrement favorable à l'adhésion de nouveaux Etats membres<sup>33</sup>. Néanmoins, rares sont ceux qui lui attribuent cette préoccupation majeure à la Commission seule, comme moteur de l'intégration. Certes, au sein de la Commission et dans le milieu politique, Romano Prodi a été perçu comme un président « pro-européen », mais l'élargissement et son succès ne sont pas attribués à son leadership politique. Il a été souvent souligné que cette attention particulière accordée à l'adhésion des nouveaux Etats membres a été moins due aux ambitions politiques du président de la Commission qu'à la volonté des Etats membres de voir ce projet politique se concrétiser. L'élargissement était la priorité politique des grands Etats membres parmi lesquels l'Allemagne, qui a par ailleurs obtenu le poste de commissaire entre 1999 et 2004 attribué à Gunther Verheugen.

Pendant cette période, l'influence du président de la Commission sur les préférences des Etats a été relativement limitée (Tommel 2013 : 801, Ancien Chef d'Unité DG Elargissement, 24.05.2015). Selon Tommel, le seul projet pour lequel le président Prodi a pu bénéficier du soutien quasi unanime des Etats a été la réforme interne de la Commission (Speech 00/772). Concernant les autres initiatives, notamment dans le domaine de la révision des traités, elles ont été reçues avec suspicion par les Etats (Tommel 2013). Romano Prodi n'a pas pu bénéficier du support de son pays d'origine, ni de celui du collège des commissaires, dominés par des personnalités fortes et individualistes (Tommel 2013 : 803). Néanmoins, le collège des commissaires, par les questions adressés aux chefs d'Etat ou de gouvernement à la veille des sommets européens, ont façonné les étapes et les procédures à mettre en œuvre dans les relations avec les pays candidats à l'adhésion<sup>34</sup>.

Le Directeur Général de la DG Elargissement de l'époque était aussi bien connu dans les milieux politiques et diplomatiques pour son attitude pro-élargissement. Ancien diplomate

---

<sup>33</sup> Ancien Chef d'Unité DG Elargissement, 24.05.2015.

<sup>34</sup> Voir par exemple la liste de questions énumérées par le Commissaire Gunther Verheugen, à la veille du sommet européen de Helsinki en 1999 (Speech 99/151).

italien, secrétaire d'état aux affaires européennes dans le gouvernement italien dirigé par Romano Prodi, Stefano Sannino a joué un rôle particulièrement actif afin de « dépasser les obstacles » à l'adhésion des nouveaux Etats membres<sup>35</sup>. Un rôle tout aussi important a eu, avant lui, François Lamoureux. Dans le contexte de l'Agenda 2000, il y a eu un grand débat au sein de la Commission qui a opposé les hauts fonctionnaires au commissaire à l'élargissement. Alors qu'au sommet de l'administration publique européenne certains souhaitaient un élargissement « étroit », limité aux pays de Visegrad, le Commissaire, soutenu par les grands Etats, a promu un élargissement d'une plus grande envergure.

Pendant cette période (1999-2004) la politique d'élargissement a été conçue comme une politique de court terme, l'adhésion des pays candidats étant imminente. Depuis 2004, la politique d'élargissement est devenue une « politique de développement »<sup>36</sup>.

José Manuel Barroso s'est donné pour objectif de « Mieux légiférer » et de mettre en place un programme d'action publique communautaire pragmatique, orienté vers les résultats (voir aussi Pedersen 2008 : 772). En ce qui concerne l'élargissement, son attitude était plutôt « neutre »<sup>37</sup>. Les fonctionnaires interviewés de la DG Elargissement qui ont travaillé pendant sa législature ne se souviennent pas de lui comme d'un commissaire qui ait influencé la politique d'élargissement. Au contraire, en 2006, le président de la Commission a annoncé que l'élargissement sera « gelé » pendant une certaine période afin que les institutions de l'UE puissent être réformées.

Olli Rehn et Stefan Füle ont repris le poste de commissaire dans un contexte peu favorable (au niveau politique et au niveau de l'opinion publique) à l'élargissement. Au début de son mandat, Olli Rehn a essayé à de très nombreuses reprises – dans ses déclarations – de souligner les bénéfices et les avantages de l'élargissement, y compris de l'adhésion de la Turquie. Mais les effets de son engagement en faveur de l'élargissement n'ont pas fait changer l'attitude des Etats et de l'opinion publique. A la fin du mandat de Gunther Verheuge, « the window of opportunity for enlargement (...) has started to close » (EV 19/7/05). La tâche de son prédécesseur, à savoir maintenir l'intérêt pour l'élargissement, a été l'une des plus difficiles dans la Commission de José Durao Barroso (EV 26/04/06).

Olli Rehn a été le deuxième commissaire que la Finlande a désigné depuis son adhésion à l'UE. Sans expérience politique majeure dans son pays ou au niveau européen, sa nomination a été reçue avec un certain scepticisme (EV 14/7/2004). Si ses talents d'orateur n'ont pas toujours été appréciés, ses collaborateurs à la Commission ont souvent dit que « *the man thinks faster than he talks* » (EV 12/10/05). Les intérêts des Etats membres en matière d'élargissement ayant changé après l'élargissement de 2004, ils ont souvent évoqué le besoin de veiller à la capacité d'absorption de l'UE. Confronté à ce changement d'attitude, le commissaire a indirectement reconnu le manque de soutien des Etats pour l'élargissement et les effets que cette absence de volonté politique peut avoir pour la Commission et son poste. Pendant le mandat de Olli Rehn, la Commission a mis davantage l'accent sur la *conditionnalité ex post* comme instrument de politique publique et réfléchit à de nouvelles formes ou mécanismes pour veiller à la bonne mise en œuvre des réformes dans les pays candidats. Dans un entretien accordé à l'EV, il déclarait que ce qui distingue son mandat de celui de son prédécesseur sera la qualité des progrès et des réformes entamés par les pays concernés par cette politique. Le contexte politique ne s'est pas amélioré pendant son mandat, au contraire, il s'est détérioré en 2008, au début de la crise financière et économique. Son chef de cabinet, Timo Pesonen avait occupé le poste de chef de la mission de la Commission

---

<sup>35</sup> Ancien Chef d'Unité DG Elargissement, 24.05.2015.

<sup>36</sup> Idem.

<sup>37</sup> Idem.



européenne en Finlande avant de devenir chef de cabinet du commissaire Rehn. Auparavant, il avait été conseiller de politique étrangère pour le gouvernement finnois.

Même si la Commission est une institution « non-majoritaire », en son sein les débats et les décisions sont purement politiques. Depuis sa création, « la DG Elargissement, comme le EEAS actuellement (*European External Action Service*), était assez politique »<sup>38</sup>. La nature de ses instruments – technique en apparence – comporte en réalité une dimension politique importante car leurs objectifs et leur portée ont des effets sur la nature des fonctions de la Commission et de ses relations avec les pays candidats. Par exemple, dans le cas de la politique d'élargissement, selon certains de nos interlocuteurs, en optant pour les instruments présentés dans la sous-section précédente, la Commission a privilégié une attitude « hands-on ». Si dans les domaines dans lesquels la Commission disposait d'un acquis communautaire solide cela a été moins problématique, les interventions de la Commission européenne dans des domaines sensibles – relevant du critère politique des conditions de Copenhague – n'ont pas toujours fait l'unanimité au sein de l'institution. Par exemple, pour certains hauts fonctionnaires, ce n'était pas le rôle premier de la Commission que de se prononcer sur des questions de gouvernance démocratique<sup>39</sup>. Les questions de nature politique se discutent en général au niveau des cabinets. Il arrive néanmoins que les Directeurs généraux défendent des positions qui ne sont pas neutres politiquement et qui entrent en tension avec celles défendues par le Commissaire et/ou les membres de son cabinet. Les questions éminemment politiques sont souvent discutées dans « un cercle étroit »<sup>40</sup>. Les débats de nature politique ont souvent lieu au sein du cabinet, alors que les questions de stratégie sont définies au niveau des chefs d'unité<sup>41</sup>.

La politisation peut prendre des formes variées au sein de la Commission. Les recommandations à l'égard des Etats membres en matière de réformes ou les évaluations techniques concernant les projets financés par les instruments mis en œuvre par la Commission peuvent faire l'objet de discussions politiques au sein du collège ou entre les fonctionnaires et les directeurs généraux. Très souvent les Etats membres interviennent aussi, soit par le biais de leurs représentants au Conseil soit par le biais des Représentants Permanents.

Pour éviter les tensions au sein de la Commission et le chevauchement de considérations techniques et politiques, les réformes qui ont eu lieu les deux dernières décennies au sein de la Commission ont contribué à une nouvelle séparation des tâches entre les commissaires, les hauts fonctionnaires et les autres échelons de l'administration publique européenne. Les réformes du vice-président Kinnock ont eu des effets sur la relation entre l'échelon politique de l'institution et les fonctionnaires des DG, « notamment en établissant « des frontières » plus claires entre les deux sphères et en introduisant dans la culture de la Commission des mécanismes de coordination horizontale et verticale et de direction » (Bauer et Ege 2012 : 433). Selon Goetz, les commissaires sont passés du statut de « technocrates à celui de politiciens » et « les hauts fonctionnaires, du statut de mandarins à celui de managers » (2014 : 608). Si la réforme Kinnock a eu pour objectif de réduire les tensions entre le collège et les hauts fonctionnaires, les réformes des instruments ont amplifié les tensions entre différentes directions générales. Indirectement, l'élargissement a aussi renforcé le pouvoir des cabinets (Egeberg et Heskestad 2010), notamment leur rôle de coordination. Comme « side effect »,

---

<sup>38</sup> Ancien Chef d'Unité DG Elargissement, 24.05.2015.

<sup>39</sup> Ancien Chef d'Unité DG Elargissement, 24.05.2015.

<sup>40</sup> Idem.

<sup>41</sup> Idem.

les tensions entre Directions générales se sont multipliées, chacune essayant de promouvoir son champ d'action et surtout de défendre le budget qui devait lui être attribué.

***b. Le triptyque Commissaires-hauts fonctionnaires-Etats membres dans le domaine social***

En ce qui concerne le FSE, parallèlement au rôle du Commissaire de la DG<sup>42</sup>, il semble que l'influence du Président de la Commission pèse aussi lourdement sur le processus de négociation. Si le degré du changement peut être considéré comme inférieur en 2014-2020 qu'en 1988, cela peut être aussi expliqué par la capacité de leadership politique de son Président. En effet, si Delors était considéré comme un pilote dans la direction de la Commission européenne (Drake, 1995), inspiré et créatif, porté par un véritable projet pour les Fonds structurels, et ce même si certains hauts-fonctionnaires étaient plutôt septiques : « il voulait faire des plans comme les soviétiques, comme il l'avait initié à Bercy, mais on fonctionnait bien mieux au cas par cas<sup>43</sup> ». Si Delors a su dépasser les réticences de ses fonctionnaires et s'imposer, la Commission Barosso I et II apparaît plutôt faible<sup>44</sup>. Si le Cabinet du Commissaire a été actif dans la prise de décision de la Régulation, il semble néanmoins qu'il ait dû se conformer aux exigences des contributeurs-nets et à opérationnaliser une conditionnalité macroéconomique peu soutenue par ses fonctionnaires. Dans ce domaine comme dans celui de l'élargissement, le rôle des Etats membres est donc déterminant.

Le changement de paradigme et d'outils de mise en œuvre est le produit d'une négociation entre Etats-membres<sup>45</sup>, Commission et Parlement européen. La Commission, présidée par Jose Manuel Barroso, et plus particulièrement ses Commissaires Hahn à Politique régionale et Andor en charge de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Inclusion, ont eu pour charge la rédaction de la Régulation 2014-2020. La Commission doit jouer un rôle de pivot et de négociateur entre les Etats-membres et le Parlement (co-décision depuis le Traité de Lisbonne 2007). Néanmoins, il apparaît que durant la négociation 2014-2020 certains (hauts) fonctionnaires de la DG EMPL et membres du cabinet ont également voulu jouer un rôle de *promoteurs* de certains dispositifs à intégrer dans la nouvelle régulation<sup>46</sup>. Le rôle proactif de ces fonctionnaires est un point d'observation particulièrement pertinent et stimulant pour comprendre le cœur de la formulation de l'innovation instrumentale européenne.

Tout d'abord, un des rôles premiers des fonctionnaires des DG REGIO (qui formulent principalement le FEDER) et DG EMPL (qui ont en charge le FSE), c'est de faire le produit des priorités des différents Etat-membres. Les nouveaux Etats-membres, la Pologne en tête, va pousser pour avoir les objectifs thématiques les plus larges possibles afin qu'ils couvrent le plus de secteurs possibles<sup>47</sup>. Nos différents interlocuteurs à la Commission nous ont tous

---

<sup>42</sup> Pendant la période étudiée pour comprendre l'évolution du FSE, le poste de commissaire aux affaires sociales a été occupé par sept personnalités politiques européennes : Peter Shuterland (1985-89) et Vasso Papandreou (1989-1992) sous la présidence de Jacques Delors (I et II). Padraig Flynn (1993-1999), Anna Diamantopoulou (1999-2004), Vladimir Spidla (2004-2009), Laszlo Andor (2009-2014) et Marianne Thyssen (depuis 2014).

<sup>43</sup> Ancien Directeur Général DG EMPL, 2.02.2015.

<sup>44</sup> Chef d'Unité DG EMPL, 28.04.2015

<sup>45</sup> Comme cela a été exprimé en amont, l'influence du processus d'élargissement s'est étendue sur 10 ans, les nouveaux Etats-membres étant peu à peu intégré à la Politique de Cohésion comme des acteurs à part entière. En 2004, huit nouveaux Etats rejoignent l'UE et *de facto* sa programmation en cours pour deux ans (2004-2006). A ce moment, les règlements sont pratiquement terminés et la marge de manœuvre qu'il leur reste pour influencer la programmation 2007-2013 est extrêmement réduite (Entretien Chef d'Unité FSE). Il faut donc attendre la négociation de la programmation 2014-2020 pour voir émerger les nouveaux Etats-membres comme acteurs à part entière qui ont leurs propres ambitions et leur propres stratégies de développement socio-économique.

<sup>46</sup> Chef d'unité DG EMPL, 28.04.2015.

<sup>47</sup> Directrice DG EMPL, 12.05.2015.

répétés que les nouveaux Etats-membres ont été particulièrement actifs dans la négociation : la présidence Polonaise du Conseil attendit avec impatience la sortie de la première version de la régulation (qui a eu trois mois de retard) pour la marquer de son empreinte et préserver ses intérêts<sup>48</sup>. Ils se sont appuyés sur le Groupe de Visegrad associé à la Slovénie pour parler d'une seule voix à la table des négociations<sup>49</sup>, et pour soutenir la DG qui soutenait le plus leurs priorités, la DG REGIO. En effet, si les plus anciens Etats-membres étaient peu favorables à un fonds uniquement consacré aux infrastructures, les nouveaux Etats-membres ont soutenu cette proposition initiale de la DG REGIO car elle correspond mieux à leurs besoins de développement en termes d'infrastructure<sup>50</sup>. Cette proposition était également soutenue au Parlement européen, par Mme Danuta Hubner, ancienne Commissaire à la Politique régionale et rapporteuse pour le FEDER. Au terme de la négociation, après « des heures, des jours et même des nuits d'interminables discussion, on a préservé 23.1% de part FSE dans le budget de la Politique de Cohésion »<sup>51</sup>, soutenant ainsi d'une part les besoins en infrastructures des nouveaux Etats-membres, et préservant les priorités des anciens Etats-membres.

Ensuite, si les nouveaux Etats-membres ont marqué de leur empreinte la négociation budgétaire de la Politique de Cohésion, les fonctionnaires de la DG EMPL qui rédigent la Régulation ont aussi tenté d'influencer le processus, face à une DG REGIO qu'ils définissent tous comme plus puissante en nombre de fonctionnaires, en compétences et en budget, et ce jusqu'à l'influence du Commissaire. « Si on prend une métaphore, Hahn avait 5 jours par semaine pour s'occuper de la négociation, Andor, un et demi »<sup>52</sup>. Ou encore « Eux ils ont 200 personnes, une par axe. Nous on a vingt personnes qui même si elles sont très compétentes, ne font pas le poids ! »<sup>53</sup>. Ce sentiment d'infériorité institutionnelle semble provoquer un activisme assez fort de la part des fonctionnaires rencontrés : « on a voulu un garantie de 20% pour l'inclusion sociale dans les Programmes opérationnels. Et ça, c'est très politique ! D'abord parce qu'on reconnaît implicitement qu'il y a un haut taux de pauvreté en Europe et puis on accorde des moyens pour les inclure dans les Programmes »<sup>54</sup>. Suivant un militantisme politique similaire, un autre fonctionnaire nous explique qu'ils sont fiers d'avoir pu préserver une véritable politique sociale, de l'insertion au marché du travail, et pas uniquement une politique de l'Emploi<sup>55</sup>. Selon un ancien Membre du Cabinet, ils ont pu intégrer le dispositif garantissant 20% de FSE pour l'inclusion sociale, d'une part parce qu'ils se sont basés sur une définition large des objectifs du Traité de Rome qui est plus axé « sur l'adaptabilité des travailleurs »<sup>56</sup>. Et celle-ci a été possible grâce à la définition des objectifs 2020 en 2010. Ces quelques exemples montrent que les débats internes à la Commission ont permis de préserver certains secteurs d'investissement du FSE car les fonctionnaires actifs dans la négociation ont promu et soutenu ces priorités d'investissement, et ce, même si ils considèrent que leur relais politique, leur Commissaire, n'a pas toujours été en accord avec eux. Un chef d'unité nous explique que le Commissaire Andor, venant de Hongrie, s'est retrouvé coincé entre sa DG, son pays d'origine, la DG REGIO et un Parlement peu enclin à le soutenir, ce qui a largement réduit sa marge de manœuvre<sup>57</sup>. Il donc dû trouver un compris

---

<sup>48</sup> Chef d'Unité DG EMPL, 28.04.2015

<sup>49</sup> Directrice DG EMPL, 12.05.2015.

<sup>50</sup> Chef d'Unité DG EMPL, 28.04.2015

<sup>51</sup> Directrice DG EMPL, 12.05.2015.

<sup>52</sup> Ancien Membre de Cabinet, 23.05.2015.

<sup>53</sup> Directrice DG EMPL, 12.05.2015.

<sup>54</sup> Idem.

<sup>55</sup> Chef d'Unité DG EMPL, 28.04.2015

<sup>56</sup> Idem.

<sup>57</sup> Idem.

alors « que lui ne voyait pas de soucis à donner l'argent directement aux Ministères du Travail des Etats-membres. Mais nous (les fonctionnaires) on ne veut pas de « cash machine, peu importe où l'argent va tant qu'il est dépensé »<sup>58</sup>. En observant les discussions sur la régulation, nous remarquons donc qu'il existe une distance entre les priorités des anciens et des nouveaux Etats-membres, mais aussi avec les fonctionnaires européens, certaines DG et le Parlement, qui distribuent les rôles et les rapports de forces qui ont conduit à la définition des objectifs thématiques 2014-2020.

En effet, l'élargissement et la crise de 2008 ont cristallisé les attentes des contributeurs-nets et de la Commission sur les résultats qui ont conduit à ajouter certains dispositifs aux principes structurants le FSE depuis 1988 soit, l'additionnalité des fonds, le partenariat et la subsidiarité. Parfois en accord, parfois en désaccord, ces deux catégories d'acteurs vont conjointement conduire vers le changement de paradigme décrit en amont. Tout d'abord, les contributeurs-nets, l'Allemagne en tête, vont peser sur les négociations afin de mettre en place une conditionnalité ex-ante et une conditionnalité macro-économique (telles que définies en amont)<sup>59</sup>. Ces dispositifs de conditionnalité sont pour eux une garantie qui leur permet d'expliquer dans leur Etat où leurs contributions ont été utilisées<sup>60</sup>. Comme un chef d'unité nous l'explique, ces conditionnalités ont été fortement critiquées par les nouveaux Etats-membres car ils la voyaient comme un frein à l'absorption des fonds qui leur étaient destinés : « mais on définit un système d'options simplifiées en matière de coûts<sup>61</sup> qui facilite la gestion administrative et financière quotidienne des bénéficiaires et qui leur est favorable. Cela a fait passer la pilule de la conditionnalité »<sup>62</sup>. En plus de prévoir les résultats, tous les acteurs concernés se disent satisfaits de cette combinaison « conditionnalités et simplification des coûts » car elle permet de comparer de manière beaucoup plus immédiate et simple les différences de performance entre les régions européennes, mais aussi de rendre des comptes plus facilement quand la Cour des Comptes ou les Etats-membres leur demandent de justifier leurs dépenses FSE. De plus, implicitement, ce double-dispositif permet à la DG EMPL de justifier l'indépendance de FSE face au FEDER et à préserver l'indépendance du Fonds, cheval de bataille des fonctionnaires de la DG car « on ne fait pas de Cohésion sans intégrer le capital humain »<sup>63</sup>.

Les fonctionnaires de la Commission ont donc joué un rôle prépondérant dans la négociation de la Régulation 2014-2020 et ce à différents égards : en jouant un rôle de pivot et de concertation entre Etats-membres, nouveaux et anciens, et avec le Parlement, et en développant un certain activisme politique pour contrer ou soutenir différentes propositions. Lors de nos entretiens, deux exemples sont apparus comme particulièrement éclairants à cet égard. Dans le premier exemple, un Chef d'Unité nous explique qu'ils ne soutenaient pas du tout la conditionnalité macroéconomique voulue par les contributeurs-nets « ça n'a pas de sens : le FSE est un plan d'investissement financier qui ne peut pas, au vu de son budget, avoir un impact macroéconomique sur 7 ans, et surtout être évalué au regard d'indicateurs comme la réduction du taux de chômage »<sup>64</sup>. Celui-ci explique que c'est le collège des Commissaires qui a pris cette décision et que les fonctionnaires de la DG EMPL en particulier y étaient fortement opposés « car on ne conditionne pas un plan d'investissement quand cela

---

<sup>58</sup> Idem.

<sup>59</sup> Ancien Membre de Cabinet, 23.05.2015.

<sup>60</sup> Chef d'Unité DG EMPL, 28.04.2015

<sup>61</sup> Un système de forfait (Une heure de formation /€ par exemple)

<sup>62</sup> Chef d'Unité DG EMPL, 28.04.2015

<sup>63</sup> Chef d'Unité DG EMPL, 28.04.2015

<sup>64</sup> Chef d'Unité Géographique, DG EMPL, 8.02.2015.

touche des êtres humains »<sup>65</sup>. Finalement, le deuxième exemple qui éclaire l'activisme des fonctionnaires de la DG EMPL est qu'ils ont proposé un dispositif où le remboursement des frais avancés par les porteurs de projets locaux interviendrait avant l'audit financier, et non après comme c'est le cas depuis 1988. Cela aurait comme conséquence directe que les porteurs de projet au niveau local recevraient leurs soldes FSE directement après le terme de leur subside (ce qui est une problématique centrale dans la mise en œuvre régionale). Mais comme une directrice l'explique, ils n'ont pas pu faire valoir cette demande<sup>66</sup> émanant des porteurs de projet car la dynamique de l'investissement et du contrôle des dépenses n'a pas permis d'ouvrir une discussion sur le sujet.

Les fonctionnaires européens ont donc joué un rôle prépondérant dans la négociation même si ils sont soumis aux décisions finales de leur propre Commissaire, du collège des Commissaires, et plus globalement, aux décisions du Conseil et du Parlement. Ils ont néanmoins joué un rôle de facilitation entre les contributeurs et les bénéficiaires nets du FSE, un rôle de garant des objectifs originels du FSE dans le secteur social, et finalement, ils ont essayé de jouer un rôle de promoteur de dispositifs plus politiques, comme la part minimale de 20% consacré à l'inclusion sociale. Et ceci, malgré une bataille entre DG EMPL et REGIO qui semble avoir été féroce vu le ton et le discours des acteurs rencontrés. La DG REGIO supportées par les nouveaux Etats membres en besoin d'infrastructure voulait une part minimale voire la disparition du FSE. Les fonctionnaires de la DG EMPL et les membres du cabinet ont dû « *fight like hell* »<sup>67</sup> pour conserver une large part de FSE. Critiqués pour ne pas avoir de résultats clairs et comparables, ceux-ci ont œuvrés pour mieux répondre aux demandes de résultats via le système des coûts simplifiés. Cet outil leur permettra une comparaison plus aisée, et donc, une meilleure défense pour la négociation d'une prochaine régulation.

## **Conclusions**

L'objectif central de ce papier est de comprendre quels sont les effets des élargissements de 2004 et 2007, suivis de la crise de 2008 sur l'innovation instrumentale européenne. Suivant nos trois hypothèses principales, il apparaît que ces deux événements macroéconomiques successifs aient eu une influence fondamentale sur la capacité d'action de la Commission, sur le paradigme dominant les instruments, et leurs outils, et conséquemment, sur le rôle des fonctionnaires de la Commission.

Premièrement, il apparaît que la Commission européenne a joué un rôle de compromis entre les Etats-membres et que les Etats membres sont très présents dans le travail quotidien de l'institution. En effet, les deux domaines de politiques publiques étudiés dans cette recherche reposent sur des compétences limitées de la Commission qui pourtant montre un certain degré d'activisme dans la formulation, et l'orientation des instruments. Ces formes d'activisme ne sont pas « réservées » au niveau les plus hauts de la hiérarchie. On les retrouve dans les différentes « strates » de la Commission, tant parmi les fonctionnaires que parmi les membres des cabinets et au niveau des directeurs généraux.

Premièrement, la Commission a su accroître ses compétences « by stealth » (Dehousse et Thomsson 2012) dans des domaines qui sont soit sensibles et contestés par les Etats-membres (l'élargissement), soit, elle a su s'investir dans des domaines tels que l'emploi ou les

---

<sup>65</sup> Chef d'Unité DG EMPL, 28.04.2015

<sup>66</sup> Directrice DG EMPL, 12.05.2015.

<sup>67</sup> Ancien Membre de Cabinet, 23.05.2015.

politiques d'inclusion qui sont la chasse gardée des Etats-membres. Ces périodes de *critical juncture* ont donc permis à la Commission européenne de jouer des incertitudes et des négociations entre Etats-membres pour s'imposer comme acteur du compromis, et moteur de l'innovation. Ce sont notamment ses fonctionnaires qui ont voulu soumettre les financements FSE aux recommandations spécifiques par pays afin d'obtenir un droit de regard et d'intervention directe dans les Accords de partenariat des Etats-membres. A son pouvoir de vérification, tant dans le domaine social que dans le cas de l'élargissement, s'ajoute une dimension d'injonction et d'initiative qu'elle n'avait pas auparavant. Les deux politiques ont surtout renforcé la capacité d'action de la Commission au niveau de la mise en œuvre, et plus particulièrement ses compétences en matière de monitoring. Dans les deux domaines, la Commission a dû faire preuve d'une certaine « créativité » et devenir un lieu de production d'idées afin d'assurer sa mission qui est celle d'adresser des recommandations aux Etats membres/candidats/potentiels candidats.

Deuxièmement, dans la formulation même de l'instrument observé dans les différentes régulations, il apparaît trois mécanismes de changement. Premièrement, nous observons un mimétisme et le remplacement des outils dans l'usage des instruments financiers tant concernant l'élargissement, que la cohésion. Ce qui traduit une trans-sectorialité des outils de l'innovation instrumentale européenne. Deuxièmement, nous observons une stratification des instruments de savoir-faire. Et troisièmement, et c'est une des observations cruciales de cette recherche la conversion des instruments observés vers un nouveau paradigme, celui de l'investissement, au centre de l'instrumentation. Cela montre la charge normative qui teint le changement de paradigme vers une conception de l'action publique européenne tournée vers la croissance, le résultat et les performances économiques. Les instruments se convertissent, se transforment pour être des instruments d'investissement dans des politiques domestiques plutôt du soutien à des actions spécifiques au niveau domestique. Finalement, l'usage généralisé d'une conditionnalité ex-ante qui encadre, contrôle et garanti les priorités d'investissement définie par les Etats-membres, le Parlement, et la Commission qui confirme la tendance à la quantification des résultats, à leur comparabilité, et *in fine*, à une obligation de performance sous peine de sanction dont la responsabilité revient aux Etats-membres ou pays candidats. Le principe de la conditionnalité se généralise à la demande d'un grand nombre d'acteurs parmi lesquels le Parlement, la Cour des comptes et les Etats membres.

Même si l'élargissement et la Politique de Cohésion sont des politiques structurelles de l'UE, le troisième angle d'observation révèle finalement que deux acteurs semblent renforcés par la période de *critical juncture* : premièrement, les Etats-membres. Dans le cas du FSE, les nouveaux Etats-membres remettent en cause l'instrument car il ne correspond pas à leurs priorités, et dans le cas de l'élargissement, la politique est au point mort et manque de nouvelles ambitions insufflées par les Etats. deuxièmement, les fonctionnaires de la Commission semble avoir un rôle accru dans la définition des instruments, d'abord car ils se positionnent ouvertement contre les orientations politiques de leur Commissaires (contestation es critères de Copenhague, ou de la conditionnalité macro-économique) et qu'ils négocient pour promouvoir leurs dispositifs ; ensuite, parce qu'ils sont responsables de la rédaction des régulations et qu'à ce titre, ils opèrent une combinaison stratégiques de priorités des différents Etats-membres ; et dans le cas du FSE, depuis 2014-2020 ils ont un rôle d'injonction sur les programmes opérationnels des Etats. Cette *critical juncture* a donc renforcé les compétences de la Commission, non pas en les consacrant dans un traité, mais par l'activisme des fonctionnaires et les pratiques de négociation et d'opérationnalisation qu'ils ont su développer. Face à des Commissaires, et à un Parlement plus faible, il fallait trouver un pilote pour la Commission et ils semblent avoir su prendre ce rôle. Jean-Claude Juncker essaie de jouer un rôle beaucoup plus actif. Selon un ancien commissaire, le début de

son mandat n'est jamais une période propice pour l'analyse. C'est à partir de sa deuxième année à la tête de la Commission que les effets des changements peuvent être observés. Dans l'immédiat, tant pour l'élargissement que pour le domaine social un changement de paradigme s'annonce, un changement des objectifs, des priorités d'action et des principes de mise en œuvre. Le pragmatisme et la préoccupation pour la rigueur et les résultats apparaissent comme traits distinctifs pour le début du mandat de la Commission Juncker.

## Bibliographie

---

Bachtler, J., & Mendez, C. (2007). Who governs EU cohesion policy? Deconstructing the reforms of the Structural funds. *Journal of Common Market Studies*, 45(3), 535-564.

Bachtler, J., Mendez, C., & Whishlade, f. (2014). *EU Cohesion Policy and European integration. The dynamics of EU budget and regional policy reform*. Surrey.

Capoccia, G. and D. Kelemen (2007) 'The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism', *World Politics*, 59(3), 341-69.

Coman, Ramona (2015) "Strengthening the Rule of Law at the Supranational Level: the Rise and Consolidation of a European Network", *Journal of Contemporary European Studies*.

Dehousse Renaud & Thompson Andrew (2012) "Intergovernmentalists in the Commission: Foxes in the Henhouse?", *Journal of European Integration*, 34(2), 113-132.

Drake, H. (1995). Political leadership and European integration: the case of Jacques Delors. *West European Politics*, 18(1), 140-160.

Ethier, D. (1992). La réforme des Fonds structurels de la Communauté européenne: enjeux et perspectives. *Etudes Internationales* 23(3), 517-529.

Follesdal, D. (1994) « The Status of Rationality Assumptions in Interpretation and in the Explanation of Action », in in Martin, Michael and Lee McIntyre (eds), *Readings in the Philosophy of Social Science*, Cambridge, MIT Press, 299-310.

Green, D. P., Shapiro, I., (1995) « Choix rationnels et politiques : pourquoi en savons-nous toujours aussi peu ? », *Revue française de science politique*, 1, 96-130.

Hall, P., Rosemary, C. R. T., (1997) « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 47(3), 469-496.

Hamm, P., (1993) « Policy paradigms, Social learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.

Hay, C., Wincott, D., (1998) "Structure, Agency and Historical Institutionalism", *Political Studies*, XLVI, 951-957.

Heidbreder, Eva G. (2011). *The Impact of Expansion on European Institutions. The Eastern Touch on Brussels*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Howlett, M. (2014). Why are policy innovations rare and so often negative? Blame avoidance and problem denial in climate change policy-making. *Global Environmental Change*, 29, 395-403.

Howlett M. (2014), Policy design. What, who, how and why? In Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. L'instrumentation de l'action publique Paris: *Presses de Science Po*

- Howlett, M., & Walker, R. M. (2012). Public Managers in the Policy Process: More Evidence on the Missing Variable? *Policy Studies Journal*, 40(2), 211-233.
- Kay, A., & Ackrill, R. (2007). Financing social and cohesion policy in an enlarged EU: plus ça change, plus c'est la même chose? *Journal of European Social Policy*, 17(4), 361-374.
- Jones, E. (2012) «The JCMS Annual Review Lecture : European Crisis, European Solidarity », *Journal of Common Market Studies*, 50, 53-67.
- Mahoney, J. (2000) « Path Dependence in Historical Sociology », dans *Theory and Society*, 29(4), 507-548.
- MacDonald, Paul K. (2000) “Useful Fiction or Miracle Maker: The Competing Epistemological Foundations of Rational Choice Theory”, *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Papadimitriou, D., Phinnemore, D., (2004) « Europeanization, Conditionality and Domestic Change: The Twinning Exercise and Administrative Reform in Romania », dans *Journal of Common Market Studies*, (42)3, 619-639.
- Pierson, P., (2004), « Big, Slow-Moving, and...Invisible », dans Mahoney J., Rueschemeyer, D. (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 177-207.
- Schmidt, V. A. (2008) “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse”, *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 11, 303-326.
- Schmidt, V. A (forthcoming) Think Piece on How to Theorize Democratic Legitimacy in the Eurozone Crisis, Distilled from Report on “Political Economy of EMU: Rebuilding trust and support for economic integration” prepared for the Commission, Directorate General of Economics and Finance (DG ECFIN), in partial completion of the DG ECFIN Fellowship Initiative 2014-2015 (May 7, 2015).
- Smith, A. (1996). La Commission européenne et les Fonds structurels, vers un nouveau modèle d'action. *Revue française de Science Politique* (3), 474-495.
- Stone, Alec, (1992) « Le néo-institutionnalisme. Défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, 5(20), 156-168.
- Vandamme, F. (1990). "The Reform of the EEC Structural Funds : Hopes and limitations" *International Labour Review*, 129(6).
- Whatelet, P. (1995). Fonds Social Européen. *Répertoire Communautaire Dalloz*.