



HAL
open science

Les administrations répressives françaises et l'Union européenne : adaptations, concurrences et ancrages nationaux

Jacques de Maillard, Andy Smith

► To cite this version:

Jacques de Maillard, Andy Smith. Les administrations répressives françaises et l'Union européenne : adaptations, concurrences et ancrages nationaux. *Politique européenne*, 2007, Union européenne et sécurité intérieure : institutionnalisation et fragmentation, 23 (3), pp.17-35. <10.3917/poeu.023.0017>. <halshs-00257407>

HAL Id: halshs-00257407

<https://shs.hal.science/halshs-00257407v1>

Submitted on 13 Mar 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Jacques DE MAILLARD et Andy SMITH

**LES ADMINISTRATIONS RÉPRESSIVES FRANÇAISES
ET L'UNION EUROPÉENNE :
ADAPTATIONS, CONCURRENCES ET ANCRAGES NATIONAUX**

Cet article propose d'analyser la façon dont les administrations françaises impliquées en matière de coopération policière et judiciaire pénale ont modifié leurs organisations, savoirs, savoir-faire et croyances fondamentales en lien avec le processus d'intégration européenne. Pour ce faire, il s'appuie sur les outils proposés par Andrew Jordan (2003) croisant sociologie organisationnelle et approche néoinstitutionnaliste. L'article met en évidence les adaptations organisationnelles et les nouveaux savoir-faire des administrations (ce que nous appelons des apprentissages de premier degré). Il souligne les concurrences interministérielles qui rendent difficile la fabrication de positions offensives dans les négociations européennes. Enfin, il examine les décalages qui existent entre modes opératoires des administrations nationales et logiques décisionnelles européennes, mettant en évidence la faiblesse d'apprentissages de deuxième degré.

French repressive administrations and Europe: Adaptations, competition and national embeddedness

When applied to the action of precise ministries, multiple and often vague usages of the term 'Europeanization' sap analytical purchase. In adapting A. Jordan's analysis of organizational learning, this article seeks to explain how three French national administrations (the Ministries of the Interior and Justice and the Gendarmerie Nationale) have adapted in order to confront the issues raised by the European Union's involvement in internal security. We show that if a certain form of Europeanization has occurred because actors have modified their knowledge and know-how, the emergence of transnational allegiances has not transpired. Rather the actors studied find themselves in an imprecise space, oscillating between a desire to reach Community decisions and the preservation of perceived national interests. In other words, at least in this case, Europeanization has not caused the adoption of "Brussels-produced" ways of thinking, but a redefinition of the organizational objectives and identities that has taken on board the emergence of Europe as a space of public action in the field of internal security.

En s'appuyant sur une enquête empirique approfondie (de Maillard & Smith, 2005)¹, cet article s'interroge sur les modes d'eupéanisation des administrations françaises en matière de coopération policière et judiciaire pénale (3^e pilier de l'Union européenne). De manière plus spécifique, une telle interrogation est chose facile, la transformer en problématique, il souhaite contribuer à une meilleure connaissance des transformations des administrations nationales en lien avec la politique européenne de justice, liberté et sécurité (JLS), afin de mieux comprendre ce double mouvement : d'un côté, comment l'intégration européenne produit des effets sur la façon dont ces instances s'organisent et

¹ Il s'agit d'une recherche collective, soutenue par l'Institut national des hautes études de la sécurité, conduite avec Marie Gautier (Institut d'études politiques de Toulouse). Cette recherche (de Maillard & Smith, 2005) porte sur les modes de négociation liés à la constitution d'une politique européenne en matière de justice et affaires intérieures. Elle repose notamment sur la conduite d'une cinquantaine d'entretiens avec des fonctionnaires français et britanniques en poste dans les capitales et à Bruxelles. Pour le présent article, des entretiens complémentaires ont été conduits en 2006 et 2007.

définissent leur relation à l'Union européenne ; de l'autre, comment elles pèsent sur la définition des enjeux définis à l'échelle européenne. Cette perception par les capitales aide à se défaire d'une vision bruxello-centrée pour mettre en évidence les mutations et développements des politiques européennes. De manière aussi importante, cette prise de vue permet également d'identifier avec précision les freins et les incompréhensions que ces évolutions peuvent susciter au sein de ces administrations.

Annoncer une telle interrogation est chose facile, la transformer en problématique de recherche l'est beaucoup moins. Une pléthore de travaux est consacrée au phénomène de l'eupéanisation des administrations nationales, soit dans leur globalité (Bulmer & Burch, 2005), soit à l'échelle de chaque secteur de politique publique (Knill & Lehmkühl, 2002). Parmi ces approches, nous avons choisi ici de suivre celle d'Andrew Jordan (2003). En premier lieu, comme la nôtre, sa perspective est centrée spécifiquement sur l'eupéanisation des ministères. Ensuite, son approche pose des hypothèses et des méthodes d'observation particulièrement heuristiques et ceci pour trois raisons.

D'abord, elle aide à la construction de l'objet d'analyse. A. Jordan part du supposé décalage qui existerait dans la littérature scientifique entre l'eupéanisation des politiques et la faible eupéanisation des administrations². Alors que les politiques nationales auraient été fortement affectées par l'intégration européenne, les administrations nationales seraient quant à elles restées très largement extérieures à cette dynamique. C'est justement ce diagnostic que Jordan conteste en soulignant, au contraire, que ces administrations sont une facette essentielle de l'eupéanisation des politiques. Recourant à la métaphore maritime, il écrit : « Les ministères ne sont pas des îlots entourés (mais largement non touchés) par une mer immense de politiques publiques eupéanisées » (2003, 263). En retraçant l'évolution du ministère de l'Environnement britannique (*Department of the Environment: DoE*), il cherche à comprendre comment les représentations, les « cela va de soi », les ensembles de croyances partagées – ce qu'il appelle les « logiciels de la fabrique des politiques publiques » (2003, 267) du personnel de cette administration – se transforment en lien avec l'intégration européenne.

Ensuite, il nous offre des outils d'analyse, inspirés de la sociologie des organisations. Afin d'examiner comment les organisations s'adaptent, changent, apprennent dans le processus d'intégration européenne, il adopte et adapte la notion d'apprentissage organisationnel, c'est-à-dire « la capacité à corriger et détecter les erreurs et à améliorer le fonctionnement des organisations » (Olsen & Peters, 1996). Dans la lignée des travaux classiques d'Argyris et Schön, A. Jordan distingue deux types d'apprentissages organisationnels à des degrés différents : l'apprentissage de 1^{er} degré (*single loop learning*), dans lequel des erreurs sont perçues et corrigées sans que les acteurs ne modifient

² A. Jordan cite notamment Bulmer et Burch, 1998.

fondamentalement leurs valeurs fondamentales ; et l'apprentissage de 2nd degré (*double loop learning*), au sein duquel les valeurs et affirmations fondamentales sont transformées lors du processus d'apprentissage (Argyris & Schön, 1988). En s'inspirant de l'institutionnalisme historique, il développe ensuite l'hypothèse que les apprentissages sont susceptibles d'être limités et biaisés. Avant tout, il prévoit que, dans l'UE comme ailleurs, les organisations apprennent en fonction de leurs modes opératoires, ce qui rend le changement dépendant du fonctionnement habituel, les savoirs existants contribuant à filtrer ce qu'elles considèrent comme des erreurs (que nous préférons appeler « les décalages »). En observant le DoE sur environ 30 ans, A. Jordan examine comment cette administration a progressivement modifié ce rapport à l'Union européenne. Aujourd'hui, nous dit-il, les fonctionnaires de ce ministère ont appris à « penser européen », ont modifié leurs tactiques et mais aussi et surtout leurs croyances fondamentales, en percevant les décisions européennes comme une possibilité de favoriser des politiques environnementales à l'intérieur du Royaume-Uni.

Enfin, sa perspective permet la réintégration des concurrences politiques – qui renvoient à la fois au jeu des acteurs politiques et aux débats de valeurs – dans l'analyse des changements administratifs, tout en ne déduisant pas nécessairement les changements dans les croyances et façons de faire des administrations de simples déclarations ministérielles.

Ces trois raisons nous incitent à retenir la grille d'A. Jordan et à la tester dans les domaines de coopération judiciaire et policière pénale européens en posant la question : comment les administrations françaises impliquées en matière de coopération policière et judiciaire pénale ont-elles modifié leurs organisations, savoirs, savoir-faire et croyances fondamentales en lien avec le processus d'intégration européenne ? Notre réponse s'organisera ici en trois parties. Nous envisagerons dans un premier temps les transformations organisationnelles et les adaptations de savoir-faire en relation avec le processus d'intégration européenne, ce qui nous conduira à parler d'apprentissage de premier ordre. Ensuite, nous examinerons une seconde dimension, non abordée de front par A. Jordan, dans la mesure où celui-ci se focalise sur une seule administration : les concurrences interadministratives, qui contribuent à orienter la nature des apprentissages en leur sein. Enfin, nous terminerons en évoquant les limites de ces apprentissages, qui restent très ancrés dans les espaces institutionnels et politiques nationaux. Au cours de ce développement, nous proposerons deux prolongements qui, à notre avis, seraient tout aussi nécessaires si on appliquait cette grille à d'autres secteurs de l'action publique. D'une part, il s'agira de mieux prendre en compte l'impact de la médiation interministérielle et, d'autre part, celui de la temporalité à la fois des négociations européennes et de la mise en application du droit communautaire.

***L'eupéanisation des administrations répressives :
logiques de mobilisation***

En lien avec le processus d'institutionnalisation de la politique de justice et affaires intérieures, les administrations répressives transforment leurs façons de faire, adaptent leurs organisations et, développent également de nouveaux savoir-faire, ce qui s'apparente à un apprentissage de 1^{er} degré (où les individus au sein d'une organisation modifient leurs façons de faire au sein de la culture organisationnelle existante).

Changements organisationnels et intégration européenne

Les façons dont les administrations françaises se sont mobilisées sur les questions européennes en matière de coopération policière et judiciaire diffèrent en fonction des traditions propres à chacune, des volontés des ministres successifs mais aussi des enjeux auxquels elles sont confrontées. Deux cas de figures seront étudiés successivement³. Le ministère de l'Intérieur illustre un cas de fragmentation intraministérielle : malgré la création d'une Délégation aux affaires internationales, les dossiers sont partagés entre une pluralité de directions générales concurrentes. Le ministère de la Justice et la gendarmerie nationale marquent au contraire une logique de spécialisation européenne dont les questions sont traitées au sein d'un service précis aisément identifiable.

Spécialisation fonctionnelle et fragmentation

Au sein du ministère de l'Intérieur, l'investissement européen n'est pas complètement nouveau, au cours des années soixante-dix ont bourgeonné toute une série de clubs policiers, dont le plus connu est le groupe TREVI⁴, en matière de drogue ou de terrorisme dans lesquels se sont impliqués les policiers français (Bigo, 1996). Sur les questions européennes (et plus largement internationales), le service le plus investi reste le SCTIP (Service de coopération technique internationale de la police) qui est chargé des négociations préparatoires au traité de Maastricht ainsi que des questions relatives à l'application de la convention Schengen. Progressivement, les questions européennes commencent cependant à être traitées au sein des directions opérationnelles. Au début des années quatre-vingt-dix, c'est la DCPJ (Direction centrale de la police judiciaire) qui suit les questions liées à Europol⁵, la Direction centrale de la police aux frontières les questions liées à Schengen, la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques des questions de droit, etc. Ce sera par la suite une

³ Nous mettons de côté le cas de l'administration des Douanes traitée dans ce numéro par B. Domingo.

⁴ TREVI : terrorisme, radicalisme, extrémisme et violence internationale.

⁵ Office européen de la police.

(quasi) constante du ministère de l'Intérieur : les questions européennes ne sont pas centralisées au sein d'un service mais font l'objet d'un traitement dans les différentes directions (police aux frontières, terrorisme, sécurité publique, police judiciaire).

Cette forte fragmentation suscite d'ailleurs des commentaires qui oscillent entre agacement et ironie de la part des autres administrations, enclines à souligner que le ministère de l'Intérieur ne parle pas « d'une seule voix ». Un tel constat doit cependant être nuancé dans la mesure où deux organisations jouent un rôle de centralisation au sein du ministère : le cabinet du directeur général de la police nationale et la mission aux affaires européennes et internationales (MAEI). Au sein du cabinet DGPN, une cellule dite Cab5 est dirigée par un contrôleur général de la police nationale (assisté de 5 personnes). La MAEI, créée en 2004, est aujourd'hui composée de 8 fonctionnaires. Ces deux entités, pour partie concurrentes, ne traitent pas simplement des questions européennes, mais ont une mission plus large en matière de coopération internationale. Ces structures jouent plus un rôle de coordination, de mise en relation, que de prise en charge des dossiers.

On peut cependant noter que cette organisation du ministère de l'Intérieur a été contrebalancée pendant quelques années, lors du passage des ministres Chevènement (1997-2000) et, à un degré moindre, Vaillant (2000-2002). Jean-Pierre Chevènement avait en effet mis en place une Délégation aux affaires internationales (qui en fait ne s'occupait que des questions relatives à l'Union européenne), dont il avait confié la direction à un proche (le conseiller d'État T. Le Roy). Dotée d'effectifs faibles (le délégué et deux hauts fonctionnaires), elle bénéficie d'une très forte légitimité politique. Le délégué est en fait le conseiller européen du ministre (le conseiller diplomatique du ministre ne gérant plus que les questions internationales hors-Union) : « C'est vrai que quand le délégué parlait, on voyait bien que c'était le ministre qui parlait » (haut fonctionnaire, ministère de l'Intérieur, mai 2007). Durant la présidence française notamment (au second semestre 2000), la DAI joue un rôle central dans la définition des positions françaises. C'est elle qui coordonne les positions françaises, et fait le lien entre les directions et le ministre. Un de ses anciens membres commente : « En fait nous extrayions la dimension politique des rapports techniques que nous donnaient les directions... cela veut dire que l'on préparait les éléments de langage du ministre au Conseil, qu'on lui indiquait également quoi dire dans les rencontres bilatérales avec ses homologues [...] Nous transformions le plomb en or » (entretien, ex-membre de la DAI, mai 2007). Au cours de cette période, si la spécialisation opérationnelle des services demeurait, dans la mesure où les directions opérationnelles conservaient la responsabilité des dossiers, s'était opérée une forte centralisation sur la stratégie de défense des intérêts français au Conseil. Cette relative centralisation s'interrompt, d'abord progressivement avec Daniel Vaillant, puis plus brutalement après l'alternance de 2002. Le ministère de l'Intérieur revient alors à la logique de spécialisation fonctionnelle (*cf. infra* 3).

Centralisation organisationnelle et spécialisation européenne

Le ministère de la Justice, et à un degré moindre la gendarmerie, présentent une dynamique nettement plus centralisée. Au sein du ministère, a été créée une direction spécialisée sur les questions européennes et internationales, le Service des affaires européennes et internationales (SAEI). Une telle organisation est directement liée à l'arrivée d'Henri Nallet au ministère de la Justice en 1991. Celui-ci s'est inspiré de son passage au ministère de l'Agriculture pour mettre en œuvre une réforme organisationnelle permettant de donner plus de cohérence à la politique européenne et internationale de son ministère. Le SAEI est donc en charge de l'animation et de la coordination de l'action de la Chancellerie dans les domaines internationaux et européens (droit international civil, commercial, pénal, droit communautaire, protection des droits de l'homme). Pour ce qui concerne plus spécifiquement la politique européenne, c'est donc le SAEI qui représente le ministère aux réunions du Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE⁶) à Paris tout comme aux réunions des groupes de travail bruxellois⁷. Ceci ne veut pas dire que les directions dites « législatives » du ministère de la Justice soient exclues du processus. Les positions sont souvent discutées entre DACG (Direction des affaires criminelles et des grâces) et SAEI et, en cas de conflit, c'est le cabinet du ministre qui tranche. En revanche, le SAEI joue un rôle déterminant dans la mise en forme des documents afin de correspondre aux « exigences » de la négociation : « C'est vrai que certaines fois, sur certains documents que fait circuler la criminelle, je trouve qu'ils sont un peu maladroits... c'est une question de présentation... que je corrige... je le vois rapidement parce que j'ai plus l'habitude des négociations internationales » (entretien, ministère de la Justice, mars 2003).

La gendarmerie a longtemps réduit les questions de coopération internationale à des enjeux d'assistance militaire technique. Ce n'est qu'au début des années quatre-vingt-dix, en lien direct avec la dynamique communautaire que la direction générale de la gendarmerie nationale commence à spécialiser des services sur les questions de coopération européenne : une Division des relations internationales directement rattachée au cabinet du directeur général est créée, avec en son sein un bureau de coopération européenne. Initialement doté de trois officiers, ce bureau en comptait à la fin des années quatre-vingt-dix une dizaine, répartis entre diverses sections (coopération Schengen, coopération transfrontalière, Europol...). Cette structure est restée en

⁶ Nommé le SGCI jusqu'en 2005.

⁷ Le SAEI s'est réorganisé en 2002 et compte désormais deux sous-directions. L'une (de la négociation) est chargée de représenter la position du ministère dans toutes les négociations européennes et internationales. L'autre (de l'expertise et des relations internationales) assure le recueil de l'expertise pour toutes les négociations européennes et internationales, gère le contentieux communautaire et des droits de l'homme, fournit une assistance aux juridictions, suit les programmes de coopération.

vigueur jusqu'à l'été 2003, avec un nouveau changement : la division des RI devient la sous-direction des Relations internationales rattachée au service des opérations et de l'emploi au sein de la Direction générale et le bureau devient celui de la coopération policière institutionnelle. De ce point de vue, la gendarmerie est, à la différence du ministère de l'Intérieur, dans une logique de centralisation : un chef de file, le bureau de la coopération policière institutionnelle, est clairement désigné en ce qui concerne les négociations européennes. Expliquer la différence entre l'organisation retenue par la gendarmerie et celle retenue par le ministère de l'Intérieur demanderait de revenir à des variables de long terme : la police s'est organisée selon une logique de métiers tandis que la gendarmerie s'est construite selon une logique d'intégration territoriale. Si la Direction générale de la police nationale est composée d'une pluralité de directions centrales spécialisées (sécurité publique, police judiciaire, etc.), la gendarmerie nationale s'est structurée sur une base pyramidale, dans laquelle chacun des niveaux territoriaux exerce l'ensemble des composantes de la mise policière. Cette organisation du travail s'est accompagnée d'un investissement multiforme de la gendarmerie sur les questions européennes, tant en ce qui concerne le premier, que les deuxième ou troisième piliers. Elle est présente dans tous les groupes de travail du Conseil et est également impliquée dans de nombreuses actions du programme AGIS⁸ mis en œuvre par la Commission. On notera cependant que c'est dans le cadre du second pilier qu'elle a tenté de jouer le rôle le plus important, notamment au sein du comité chargé des aspects civils de gestion des crises, qui a été à l'origine de la force de police européenne (composée de 5 000 hommes projetables sur un théâtre d'opérations extérieures).

Tactiques de négociation et adaptations

Ces spécialisations impliquent une familiarisation avec les dossiers européens, et, plus précisément, une connaissance des arcanes bruxellois. Nos interlocuteurs, dans les ministères, au SGAE ou à la Représentation permanente ont l'habitude des aller-retour avec Bruxelles, « ce marécage mal éclairé avec plein de bêtes », pour reprendre l'expression de l'un de nos interviewés. Ils en connaissent, ou pensent en connaître, les mécanismes de négociation, qui supposent la maîtrise d'un certain nombre de règles, savoirs et savoir-faire qui s'expriment ensuite dans les négociations avec les autres États membres et la Commission. Plus précisément, deux types de savoir-faire sont alors mobilisés : défensif et offensif. Sur un mode défensif, ce savoir-faire s'exprime par la maîtrise de formules récurrentes afin de protéger les règles existantes en droit français : « Nous, on bataille pour introduire des "*if appropriate*", "*in accordance with national law*", des

⁸ Le programme-cadre communautaire AGIS (2003-2007) – Portant le nom d'un roi de l'antique Sparte, cofinance des projets transnationaux de coopération entre les systèmes judiciaires et les services de répression des États membres autour de la lutte contre la criminalité organisée et la protection des intérêts des victimes.

“*could*” au lieu de “*should*”, des “*as far as possible*”, pour qu’en rentrant, on ne se fasse pas insulter... » (entretien, octobre 2004). Il s’exprime par des tactiques de recherche d’alliés en amont des discussions de manière à bloquer une proposition ou pour tenter également d’anticiper les problèmes posés en termes d’adéquation avec les législations nationales lors des négociations. Sur un mode plus offensif, il s’agit alors d’être capable de défendre, voire de « vendre » son modèle national, que ce soit dans les différents groupes chargés d’élaborer des guides de bonnes pratiques ou dans les instances chargées de proposer des modules de formation (comme au sein du Collège européen de police ou lors des négociations autour du programme Agis). Il peut s’agir également de contacts pris avec la Commission en amont de certaines propositions.

Dans les deux cas, il est en permanence question de chercher des alliés, de faire des compromis. Bref, il s’agit d’un style de négociation bien connu des spécialistes de l’Union européenne. Ce qui s’opère également, c’est un élargissement des savoirs sur les autres systèmes juridiques des États membres, une meilleure connaissance de leur mode de fonctionnement interne. Dans certains cas, s’établissent des services qui tentent de regrouper de la connaissance sur le fonctionnement des autres États membres, sur leurs droits internes, sur l’organisation de leur système judiciaire afin d’éclairer les processus de négociation.

De ce point de vue, même si ces savoirs et savoir-faire n’existent pas sous forme écrite (comme un guide que l’on pourrait se transmettre), ils constituent néanmoins un ensemble de compétences tacites qu’acquière les négociateurs au cours des interactions avec leurs interlocuteurs européens.

Les raisons paradoxales de la mobilisation

Nous souhaitons revenir maintenant sur les raisons qui ont conduit à ces formes d’investissement des administrations nationales, en discutant les propositions d’A. Jordan (2003). Nous le suivons lorsqu’il considère qu’il ne s’agit pas d’une logique douce et lisse d’adaptation à l’Europe. Si les mobilisations sont certes liées à la montée en puissance des enjeux européens en matière de sécurité intérieure, découlant de l’adoption de traités successifs depuis le début des années quatre-vingt-dix, cette seule clé explicative est insuffisante. L’importance des crises et des événements ponctuels pour interpréter ces changements ne doit pas être négligée. En France, par exemple, la préparation de la présidence française en 2000 conduit à une tentative de centralisation politique par le ministre de l’Intérieur. Le poids des trajectoires politiques singulières doit être également noté : au sein du ministère de la Justice, la réorganisation s’opère essentiellement en raison de l’itinéraire du ministre ; au ministère de l’Intérieur, la centralité opérée à la fin des années quatre-vingt-dix tient beaucoup à la volonté du ministre de l’époque de définir une position politique cohérente, et d’ailleurs la Délégation aux affaires internationales ne lui survivra pas réellement.

Les raisons de ces adaptations ministérielles nous paraissent mériter une lecture plus complexe que ne le suppose A. Jordan. Selon lui le département de l'Environnement britannique s'engage activement sur les questions européennes à partir du moment où les responsables politiques et administratifs comprennent que pratiquer l'Europe est de nature à mieux leur permettre de défendre leurs intérêts à l'intérieur du pays (notamment à l'égard du département de l'Industrie). Dans les cas analysés ici, « penser européen » n'est pas vu principalement comme une façon de mieux assurer la sécurité dans le pays. Dans les positions des ministères de la Justice ou de l'Intérieur, ce qui est important c'est également la dimension d'affrontement : construire des services intégrés et spécialisés, c'est une façon de définir une parole cohérente que l'on peut opposer aux autres États membres et à la Commission. La restructuration du ministère de l'Intérieur à la fin des années quatre-vingt-dix en est symptomatique : il faut s'organiser pour mieux se positionner au sein de l'Union. Une seconde dynamique a pu jouer comme un facteur d'eupéanisation, notamment en ce qui concerne la gendarmerie nationale : ce sont les concurrences organisationnelles entre administrations nationales qui contribuent à expliquer l'investissement européen (voir sur ce point Bigo, 1996). Si la gendarmerie nationale commence à se mobiliser sur les questions européennes au cours des années quatre-vingt-dix, c'est en partie en raison de ses concurrences avec les policiers, enclins à dévaloriser dans les enceintes européennes le modèle de la police duale (police-gendarmerie). Si la question de la légitimité des systèmes de police duale n'a jamais été directement abordée au sein de l'UE⁹, les gendarmes sont particulièrement attentifs aux éventuels effets de marginalisation qui pourraient résulter de l'intégration européenne. Les rapports concurrentiels avec la police nationale ou la méfiance éventuelle de certains pays du nord de l'Europe constituent un vecteur important de mobilisation afin de convaincre de la légitimité d'une police à statut militaire dans les systèmes démocratiques.

La nécessité contrariée d'une action intersectorielle

Un deuxième élément d'explication souvent ignoré de l'eupéanisation limitée des administrations répressives françaises se trouve dans le caractère fortement interministériel, et de ce fait intersectoriel, d'un champ d'action publique qui contient pas moins de quatre administrations (qui recoupent des ensembles professionnels) : la police, la magistrature, la gendarmerie et les douanes. Les acteurs qui représentent chacune de ces professions se considèrent en concurrence dans la défense de leur autonomie, en la protégeant de « l'ingérence »

⁹ Une autre enceinte de mobilisation est le Conseil de l'Europe. Certaines des résolutions adoptées en son sein (notamment la résolution 690 adoptée en 1979) ont pu faire penser que se dégageait une préférence du Conseil de l'Europe pour des polices à statut civil. Depuis cette date, les gendarmes sont particulièrement vigilants pour faire reconnaître la légitimité des polices militaires.

des professions voisines. Comme le souligne Yves Buchet de Neuilly dans le cas de la PESC¹⁰, tant que les acteurs ne sont pas obligés de s'intéresser aux secteurs voisins, « la différenciation et l'autonomie » de chaque secteur « permettent la coexistence pacifique » (2005, 4). Or, la mise en œuvre d'une position unique française en matière de JLS, qui sera défendue au Conseil des ministres, met fin à de telles différenciations. En effet, en induisant une coordination interministérielle compétitive et essentiellement réactive, préparer la position de la France encourage certes le développement d'un savoir-faire européen que nous qualifions de défensif, mais défavorise les phénomènes d'apprentissage plus profonds.

Une coordination institutionnalisée face aux autonomies professionnelles

Dans la littérature scientifique consacrée à l'adaptation des administrations nationales à l'intégration européenne (Lequesne, 1993 ; Balme & Woll, 2005), se reproduit souvent la thèse selon laquelle le SGAE a largement permis à la France de se construire des positions de négociation claires à défendre au sein du Conseil et lors des négociations avec la Commission et le Parlement européen. Ce faisant, il a été sous-entendu que le SGAE permet d'outrepasser une des difficultés considérées comme chronique de l'administration française : sa fragmentation intersectorielle. Si, dans notre enquête le SGAE a effectivement figuré comme une composante centrale de la production des positions européennes de « la France », notre analyse se démarque de celle qui met en avant le caractère consensualiste de cette instance pour deux raisons (de Maillard & Smith, 2007b).

Tout d'abord, du moins dans ce domaine, le SGAE est une arène au sein de laquelle la concurrence entre les administrations s'organise plutôt qu'un mécanisme qui inculque aux acteurs concernés une approche holiste et non-sectorielle de la formulation des positions européennes de l'État français. Au premier abord, ce constat peut paraître surprenant car le travail quotidien des agents du SGAE semble se structurer autour de tâches bureaucratiques anodines : informer les agents des ministères des nouvelles initiatives communautaires, récupérer les avis ministériels, les faire circuler au sein d'autres ministères, organiser les réunions, préparer les « instructions » à donner aux négociateurs. Toutefois, dès que l'on regarde cette activité de plus près, on s'aperçoit que ses agents ont souvent beaucoup de difficultés à convaincre leurs collègues des ministères d'abandonner leur autonomie de décision traditionnelle en faveur d'une recherche de compromis interministériel (Menon, 2000 ; Eymeri, 2002 ; Hayward & Wright, 2002). De plus, on observe que chaque agent du SGAE qui travaille dans ce domaine vient d'une administration particulière et que, par conséquent, leur propre « réflexe coordinateur » est souvent atténué par leur socialisation et leur logique de carrière.

¹⁰ Politique étrangère et de sécurité commune.

La seconde raison pour laquelle il importe de nuancer les analyses « consensualistes » du SGAE concerne son degré d'emboîtement avec le deuxième versant du dispositif de coordination français : la Représentation permanente de la France auprès de l'UE (la RP). Localisée à Bruxelles, une cinquantaine de fonctionnaires passent, bien entendu, une partie importante de leur temps à rencontrer leurs homologues des autres pays membres et de la Commission. Mais, selon un RP français travaillant dans le domaine JLS : « Le plus dur c'est de garder le fil avec les administrations nationales [...] Le vrai travail il est là – c'est pas d'aller faire le beau dans les négociations. Le plus dur c'est de ne pas avoir une espèce de coupure... Si je faisais simplement la navette avec le SGCI, je perdrais tout. Après c'est la bureaucratie pure » (juillet 2003). Cette exigence de rester intégré dans les administrations à Paris s'explique simultanément par le fait que, du moins dans ce domaine, les RP ne sont pas des fonctionnaires neutres. Au contraire, ils sont en grande partie envoyés à Bruxelles pour défendre les positions et les intérêts de leur administration d'origine. Par conséquent, la concurrence administrative au cœur des négociations interministérielles ayant vocation à produire une position française unique n'est pas un phénomène ponctuel qui émerge au sein des réunions officielles tenues au SGAE. Cette compétition est mieux conceptualisée comme un enjeu permanent qui alimente un espace de médiation interministériel mouvant regroupant autant le pôle JLS de la RP à Bruxelles que ses ministères de tutelle et le SGAE.

Une coordination interministérielle compétitive et réactive

Une des conséquences majeures des concurrences que nous venons d'esquisser est que la médiation interministérielle française défavorise une réflexion approfondie sur les objectifs de la France en matière de JLS. Plus exactement, selon les acteurs eux-mêmes, le dispositif de coordination est tellement intégré dans le processus de décision communautaire qu'il produit des positions françaises qui sont essentiellement réactives aux propositions politiques émanant de la Commission ou d'autres gouvernements nationaux : « On laisse les uns et les autres faire un peu ce qu'ils ont envie de faire, il n'y a pas de stratégie. Moi, je vous dis il y a absence de stratégie, c'est trop réactif » (entretien, ministère de l'Intérieur, mars 2005) ; « On est toujours en réaction par rapport à ce qui se trame à Bruxelles. On ne peut pas être proactif » (SGCI, mars 2005). D'après certains acteurs, ces traits s'expliquent par les accélérations soudaines des négociations européennes, ainsi que par le fait que les négociations communautaires sont de plus en plus dominées par les documents et les discussions en anglais. Si ces facteurs ont leur importance, notre recherche suggère qu'une explication plus fondamentale se trouve les trois concurrences interadministratives suivantes.

La première oppose les représentants du ministère des Affaires étrangères (MAE) à ceux des ministères sectoriels. Si la genèse du secteur JAI se trouve dans les actions initiées par les policiers au cours

des années soixante-dix et quatre-vingt pour créer « l'Espace Schengen », au moment de la préparation du traité d'Amsterdam, les agents du MAE ont réussi un retour en communautarisant une partie importante des enjeux liés aux politiques d'immigration, depuis, les diplomates n'ont cessé d'être marginalisés aux sein de débats qui, en devenant plus techniques, privilégient l'implication des représentants des policiers (Guiraudon, 2003).

La deuxième concurrence interadministrative qui marque la production des positions françaises en matière de JLS concerne justement cette catégorie de « la police ». En tant que représentants de la police nationale, les agents du ministère de l'Intérieur ne se retrouvent pas toujours sur la même longueur d'onde que leurs homologues au ministère de la Défense, qui représentent les gendarmes. Parfois l'écart entre ces deux groupes d'acteurs s'explique par des différences de fond, comme l'illustre l'opposition autour des polices duales évoquée précédemment. Cependant, la difficulté qu'éprouvent policiers et gendarmes à se construire une stratégie européenne commune s'explique plutôt par le désir des uns et des autres à dominer la représentation de la France pour tout enjeu policier. Par exemple, en racontant le processus de nomination des RP, un gendarme nous a confié : « On a toujours le sentiment qu'il faut que la gendarmerie cherche, se manifeste pour obtenir tel ou tel poste et doit se justifier un peu plus que les autres » (entretien, avril 2005).

Enfin, la troisième concurrence interadministrative qui marque la production de positions françaises en matière de JLS – celle qui oppose les ministères de l'Intérieur et de la Justice – combine cette « guerre de positions » et les différences profondes de logique d'action. L'exigence d'équilibrer les représentants de ces deux ministères se trouve partout dans ce domaine, son illustration la plus évidente étant que les responsables du secteur au SGAE et à la RP sont alternativement des préfets et des magistrats. Cette concurrence se double par une opposition de nature substantive entre un ministère de l'Intérieur qui, comme nous l'avons vu précédemment, peine à développer une politique européenne et les représentants du ministère de la Justice qui pensent en avoir une plus cohérente. Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, cette concurrence est attisée par une évolution dans l'ordre du jour du Conseil qui a favorisé une convergence entre les pratiques juridiques nationales aux dépens de la coopération policière. Face à cette évolution, les représentants de la police sont devenus réticents à une coopération qu'ils considèrent déplacée sur des logiques d'ajustement des législations des différents pays : « C'est aussi le gros problème qu'on a par rapport au passage de la coopération Schengen au traité d'Amsterdam. On a une déperdition ici – la coopération Schengen avait prévu des choses assez précises, un comité pour les stupéfiants etc. Tout ça a été fondu dans la masse, dans le mauvais sens du terme. Les opérationnels ne s'y retrouvent plus, donc ils le désertent » (entretien, juillet 2003). En effet, pour citer un exemple

précis, les représentants de la police regrettent toujours qu'une décision-cadre communautaire concernant les « équipes communes d'enquête » – un outil censé devenir central à la coopération policière européenne – se soit vu négociée par des magistrats qui avaient réussi à imposer la nécessité de s'entendre d'abord sur des règles judiciaires d'encadrement du travail policier.

En somme, analyser l'institutionnalisation de la préparation interministérielle des positions françaises en matière du JLS montre que les acteurs concernés ont développé un « savoir-faire européen » (de Maillard & Smith, 2007a). Mais une telle analyse montre aussi que ce savoir-faire est surtout utilisé à des fins défensives. Que ce soit l'importance accordée aux nominations ou celle attachée à la question de qui mène la délégation française à Bruxelles, une priorité est accordée à la diminution des « risques » administratifs et politiques. Ainsi, l'interministériel tend à occulter les formes de consultation, de débat et de médiation approfondies. En effet, en refoulant un registre de débat potentiellement contradictoire qui inclut la question des valeurs à la base des positions de la France et des actions communautaires, ce système de coordination défavorise les mises en question nécessaires à tout apprentissage *double loop*.

Une européanisation limitée des administrations nationales

Si l'on s'attache à la dynamique d'européanisation des ministères, il apparaît que la logique d'européanisation demeure limitée. Utiles à nouveau sont les instruments proposés par A. Jordan : si l'on assiste partiellement à un *single loop learning* (dans lequel les acteurs apprennent au sein de la culture organisationnelle préexistante), il semble beaucoup plus improbable que l'on soit témoin d'un *double loop learning*, impliquant un changement culturel dans l'organisation (les agents modifiant leurs valeurs et présuppositions fondamentales). Nous développerons cette argumentation à partir de l'exemple plus spécifique du ministère de l'Intérieur, en montrant d'abord la distance persistante à l'Europe dans les modes opératoires dominants au sein du ministère, puis en évoquant les décalages de temporalité.

Un rapport distancié à l'Europe

Cette mise à distance de l'Union européenne au sein du ministère de l'Intérieur était exprimée de façon ironique par l'un de nos interviewés : « Ici, vous savez, c'est le ministère de "l'Intérieur"... donc, l'Europe, ça ne nous concerne pas vraiment... » (entretien, ministère de l'Intérieur, 2003). Si la critique est bien évidemment excessive, tant il est vrai que l'engagement international de ce ministère n'est pas contestable, elle s'adosse à un certain nombre de réalités empiriques. Nous en citerons ici quatre : la faiblesse des carrières européennes, une tendance à privilégier le bilatéral, une difficulté à envisager la plus value européenne, un malaise face à la logique privilégiant le normatif.

La faiblesse des carrières européennes constitue un premier registre de limitation de l'investissement européen. Le nombre d'experts nationaux détachés au sein des institutions bruxelloises (comme le Secrétariat général du Conseil ou la Commission européenne) est traditionnellement faible (et se voit régulièrement critiqué, voir de ce point de vue, Turk, 1998). Les personnels français au sein d'Europol sont relativement peu nombreux : ce contingent d'agents (environ 25) était inférieur en 2006 à celui de la Belgique ou des Pays-Bas (dont la surreprésentation peut s'expliquer par la proximité géographique), mais également à celui de l'Allemagne, de l'Italie ou du Royaume-Uni¹¹. Mais ce sont sans doute les échecs successifs des candidats français à la direction d'Europol qui illustrent le mieux cette difficulté : en 1994, le candidat français échoue devant le candidat allemand J. Storbeck, directeur jusqu'en 2004. Par la suite, en 2004 et en 2005, les deux candidatures françaises à la direction d'Europol échouent successivement, pour que finalement soit retenu un policier allemand (M. Ratzel). Cette difficulté, qui révèle d'ailleurs le caractère pour le moins conflictuel de la relation franco-allemande, n'est pas sans lien avec le manque de maîtrise de la langue anglaise que connaissent une part non négligeable des responsables policiers français.

Une deuxième manifestation de ce rapport difficile est la priorité dont continue de bénéficier traditionnellement l'action bilatérale par rapport à l'action multilatérale. Au sein du SCTIP notamment, mais plus largement dans les directions opérationnelles (DCPAF¹², DCPJ, etc.) ce sont des actions bilatérales qui sont conduites. Cette approche de la coopération policière présente au yeux des policiers un certain nombre d'atouts : les résultats sont immédiats, les contacts intimement liés à des problèmes opérationnels à résoudre.

Troisièmement, la production de décisions européennes peine à être perçue comme une plus-value par les membres du ministère de l'Intérieur. Les spécialistes de ce secteur peuvent parfois se sentir isolés et mal compris par leurs collègues : « Le travail que l'on fait au sein du Conseil a une très faible visibilité, on voit bien que pour nos collègues, quand il voit un nouvel instrument, il ne comprend pas que cela vient de Bruxelles... Pour lui, ça tombe du ciel » (entretien, SCTIP, avril 2007). Il est à noter que ces écarts peuvent même se produire entre différents services engagés à l'international : « Les personnes en charge du bilatéral ne comprennent pas que l'Union européenne a des effets... En ce moment, par exemple, on travaille sur les routes migratoires... Eux, ils voient les relations de la France avec tel pays, mais ils ne comprennent pas que c'est l'effet d'une réflexion plus globale qui a lieu au niveau européen » (entretien, avril 2007).

¹¹ Les données sont représentées sous la forme d'un graphique sur le site Europol [<http://www.europol.eu.int>].

¹² Direction centrale de la police aux frontières.

Ce problème s'additionne au malaise ressenti par certains policiers face à la place prise par le travail normatif au sein des enceintes européennes ces dernières années. C'est ainsi que les policiers engagés dans la coopération européenne ont manifesté une certaine réticence à l'endroit d'une coopération qui s'axait de plus en plus sur des logiques d'ajustement des législations des différents pays (*cf. supra*). Le sentiment exprimé par beaucoup d'entre eux est que l'agenda du CATS¹³ est surchargé de textes normatifs, qui valorisent le rôle des professionnels du droit aux dépens de l'opérationnel.

Les décalages de temporalités

L'un des éléments essentiels qui vient rendre compte de ce désajustement entre le ministère de l'Intérieur et l'Union européenne tient dans le rapport à la temporalité. En matière de justice, liberté et sécurité, les négociations européennes, à 15, puis à 27 sont longues. D'un côté, on note de très fortes hétérogénéités : les modèles d'organisation institutionnelle et les codes de procédures pénaux, les types de sanctions, les conceptions de l'action policière diffèrent fortement. De l'autre, les instruments juridiques restent dans une logique de protection des souverainetés nationales : les décisions se prennent à l'unanimité et certains actes demandent des ratifications législatives nationales (c'est notamment le cas pour Europol dont la base légale est une convention). Cette durée des négociations européennes marque un contraste important par rapport aux logiques d'action dominantes au sein du ministère, pour des raisons professionnelles et politiques.

Professionnelles, d'abord, dans la mesure où les policiers attendent des retours rapides dans la conduite de leur travail d'investigation dans la mesure où ils sont souvent guidés par des préoccupations opérationnelles. Ce décalage opère d'une double façon. En premier lieu, ils sont susceptibles de ne pas voir clairement le lien qui peut exister entre leur implication et l'acte législatif finalement adopté : « C'est sûr, que quand on demande un avis sur un premier *draft*, et que ce *draft* n'est appliqué que trois ans plus tard, ils ont parfois un peu de mal à voir le lien » (entretien, SCTIP, avril 2007). Ensuite, les policiers ont du mal à s'impliquer sur des dossiers dont les effets se feront sentir dans le long terme : « Pour nous, l'une des difficultés c'est de parvenir à impliquer des gens qui savent pertinemment que les résultats de cet investissement se feront sentir au mieux dans plusieurs années » (entretien, représentation permanente, 2003).

Si les réserves professionnelles ne sont pas négligeables, c'est principalement sur le plan politique que l'écart de temporalité paraît le plus évident. Par plan politique, nous entendons ici le ministre et ses proches collaborateurs (son conseiller diplomatique et, à un degré moindre, les directeurs centraux au sein du ministère). Pour ces acteurs,

¹³ Comité de l'Article trente-six.

le raisonnement tient compte de variables liées à la compétition politique (telles que la nécessité d'afficher publiquement des décisions, d'obtenir des résultats opérationnels). De ce point de vue, la temporalité des négociations européennes est en décalage avec les priorités telles qu'elles se définissent au sein du ministère. Si cette dimension est relativement constante, il est ressorti lors de notre enquête qu'elle a été très fortement accentuée avec l'arrivée de Nicolas Sarkozy au ministère de l'Intérieur en 2002. À partir de cette date, le nouveau ministre estime que ses priorités doivent s'orienter vers les questions de délinquance et de violence en matière de sécurité intérieure. Après avoir participé à quelques réunions du Conseil Justice et Affaires intérieures, il décide de ne plus y assister, estimant qu'il s'agit d'une perte de temps, dans la mesure où les dossiers n'avancent pas assez vite et s'enlisent trop souvent dans des discussions essentiellement techniques. Il décide donc de réorienter son action vers les relations bilatérales et, pour ce qui concerne les relations multilatérales, d'axer son action au sein du G5 (qui rassemble les 5 plus grands États membres de l'UE : France, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Allemagne – devenu G6 en 2004 avec l'entrée de la Pologne). Il demande en outre au directeur général de la police nationale d'axer son travail de coopération internationale sur les groupes de haut niveau qui consistent à rencontrer sur une durée de deux jours des responsables d'autres polices nationales – la plupart du temps sous une forme bilatérale (des rencontres avec 17 pays ont ainsi été organisées en 2006).

Ce désengagement, reposant essentiellement sur une logique de recherche de rentabilité politique à court terme, a pu peser en retour sur la défense des positions françaises au Conseil tout comme sur le soutien accordé aux professionnels des négociations européennes : « En vérité pour qu'un projet avance à Bruxelles il doit bénéficier d'un soutien politique. Il faut qu'un ministre se déplace régulièrement à Bruxelles, qu'il s'exprime sur le sujet. Or, qu'est-ce qu'on constate actuellement lors des réunions du Conseil JAI ? C'est que le ministre ne monte pas. Voilà » (entretien, ministère de l'Intérieur, 2005).

Il ne faudrait cependant pas surestimer les effets de ce virage politique, les difficultés d'adaptation du ministère de l'Intérieur aux enjeux européens ne sont pas liées uniquement à des alternances politiques mais traduisent plus généralement une difficulté de ses membres à s'adapter aux transformations européennes.

Il apparaît donc une véritable difficulté du ministère de l'Intérieur à transformer ses façons de faire en lien avec l'Union européenne. Aux longueurs de négociations européennes qui s'étirent, les agents du ministère sont tentés de privilégier la rapidité des rapports bilatéraux. Les carrières européennes sont rares, et les tentatives françaises d'occuper des postes de responsabilité (notamment au sein d'Europol) se sont soldées par des échecs. Comment expliquer ces malaises et décalages ? Il faut souligner, avant tout, les habitudes de travail et façons de faire intériorisées qui constituent des dispositions ancrées au sein du ministère (l'orientation vers le bilatéral, le souci de l'opérationnel, etc.) qui tiennent bien évidemment aux modes de socialisation internes ainsi

qu'à ses modes de formation prévalents. Mais ce faible changement provient également du mode d'action de l'Union européenne dans ce domaine : ses décisions prennent du temps, sont souvent faiblement contraignantes en raison de la difficulté à trouver des compromis. C'est en effet bien souvent une *soft law* qui est produite par les institutions européennes sur la base de recommandations, résolutions et guide de bonnes pratiques (de Maillard & Smith, 2005). Dès lors, l'adaptation apparaît moins nécessaire pour les agents du ministère. Le contraste face au ministère de l'Environnement britannique analysé par A. Jordan est ici particulièrement significatif : si celui-ci change ses façons de faire au cours des années quatre-vingt, c'est en raison de l'effet cumulé de directives européennes qui finissent par le contraindre au-delà de ce qui avait été anticipé ; être proactif devient alors une façon de faire face à ce surcroît de réglementations européennes (2003, 275-277). Pour le ministère de l'Intérieur français, d'une certaine façon, l'Union européenne n'est pas encore suffisamment menaçante pour conduire à une révision globale des valeurs fondamentales.

Pour conclure, l'analyse proposée par A. Jordan nous semble avoir prouvé son heuristique à la fois pour les instruments d'analyse proposés (observer la culture organisationnelle et les degrés d'apprentissage) que pour les conclusions (la transformation des administrations nationales) que l'on peut en tirer.

En utilisant les mêmes instruments d'analyse, nous arrivons à des résultats opposés : alors qu'A. Jordan démontre une transformation importante du département de l'Environnement britannique qui a appris à « penser » européen, on ne peut pas en dire autant des administrations répressives françaises. Au sein du ministère de l'Intérieur, sur lequel nous avons axé notre analyse, il paraît plus juste de parler de malaise, de rapport distancié face à l'UE. Malgré les adaptations tactiques et l'appropriation de savoir-faire adaptés aux négociations européennes, les policiers français peinent à voir la plus-value européenne en matière de sécurité, marquent leurs préférences pour des modalités de coopération plus opérationnelles (et au retour plus immédiat), expriment un certain malaise à l'égard de ce qu'ils perçoivent comme un poids trop important donné au « normatif » (c'est-à-dire aux négociations sur des questions juridiques), adoptent une démarche réactive plutôt que proactive.

Comment expliquer cet écart ? Il nous semble important d'insister ici sur le caractère faiblement contraignant des dispositions européennes. La combinaison de règles de décision au Conseil, protectrices pour les États et d'oppositions entre des organisations et des conceptions nationales marquées, fait que les instruments de politiques publiques décidés par l'Union exercent une faible contrainte extérieure d'adaptation pour les administrations nationales. De ce point de vue, nous rejoignons les travaux de l'institutionnalisme historique pour souligner le poids des règles, à la fois formelles et informelles, et leur relative stabilité.

Ce scepticisme tranche avec les représentations positives, voire enthousiastes, des militaires français impliqués dans l'élaboration de la politique européenne de sécurité et de défense (Bagayoko-Penone, 2006) pourtant soumise à des règles décisionnelles similaires. Deux autres facteurs, nous semblent alors devoir être avancés : les policiers peinent à entrevoir la dimension opérationnelle de l'activité au sein des enceintes bruxelloises, dominées par la dimension normative (ce qui ne semble pas être le cas pour les militaires), ils peinent à voir leurs propositions reprises par leurs partenaires sur de multiples sujets et sont plutôt placés en position de résistance face à des techniques (notamment en matière de management des polices) qu'ils ne souhaitent pas voir introduites, plutôt qu'en position d'exporter leurs modes opératoires.

BIBLIOGRAPHIE

- Argyris Chris et Schön Donald A. (1978), *Organizational Learning*, 2 vol., Reading, (Mass.), Addison-Wesley Pub C°, Coll. "Addison-Wesley series on organization development".
- Bagayoko-Penone Niagalé (2006), « L'eupéanisation des militaires français. Socialisation institutionnelle et culture stratégique », *Revue française de science politique*, 56(1), p. 49-77.
- Balme Richard et Woll Cornelia (2005), "France: Between Integration and National Sovereignty", Simon Bulmer et Christian Lequesne (eds), *The Member-States of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, Coll. "The new European Union series", p. 97-118.
- Bigo Didier (1996), *Polices en réseaux : l'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Buchet de Neuilly Yves (2005), *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, Coll. « Études politiques ».
- Bulmer Simon et Burch Martin (1998), "Organizing for Europe: Whitehall, the British State and European Union", *Public Administration*, 76(4), winter, p. 601-628.
- Bulmer Simon et Burch Martin (2005), "The Europeanization of UK Government: From Quiet Revolution to Explicit Step-Change?", *Public Administration*, 83(4), December, p. 861-890.
- Eymeri Jean-Michel (2002), « Définir "la position de la France" dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI », Olivier Nay et Andy Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, Coll. « Études politiques », p. 149-175.
- Guiraudon Virginie (2003), "The Constitution of European Immigration Policy Domain: A Political Sociology Approach", *Journal of European Public Policy*, 10(2), p. 263-282.
- Hayward Jack E.S. et Wright Vincent (2002), *Governing from the Centre: Core Executive Coordination in France*, Oxford/New York, Oxford University Press.

- Jordan Andrew (2003), "The Europeanization of National Government and Policy: A Departmental Perspective", *British Journal of Political Science*, 33(2), p. 261-282.
- Kassim Hussein, Peters B. Guy et Wright Vincent (eds) (2000), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford/New York, Oxford University Press.
- Knill Christoph et Lehmkuhl Dirk (2002), "The National Impact of European Union Regulatory policy: Three Europeanization Mechanisms", *European Journal of Political Research*, 41(2), March, p. 255–280.
- Lequesne Christian (1993), *Paris-Bruxelles : comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de la FNSP.
- Maillard Jacques de et Smith Andy (2005), *Gouverner la sécurité : entre États-nations et Europe*, rapport pour l'INHES.
- Maillard Jacques de et Smith Andy (2007a), « La sécurité intérieure entre logiques d'action nationales et européennes. Un milieu professionnel sans société politique », Olivier Baisnée et Romain Pasquier (dir.), *L'Europe telle qu'elle se fait : Européanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS Éditions, p. 197-219.
- Maillard Jacques de et Smith Andy (2007b), « La fabrication des positions nationales dans l'Union européenne : « La France, Le Royaume-Uni et la sécurité intérieure », à paraître.
- Menon Anand (2000) « France », Hussein Kassim, B. Guy Peters et Vincent Wright (eds), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford/New York, Oxford University Press.
- Olsen Johan P. et Peters B. Guy, "Learning from Experience", Johan P. Olsen et B. Guy Peters (eds), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Bureaucracies*, Oslo, Scandinavian University Press.
- Turk Alex (rapp.) (1998), *Quand les policiers succèdent aux diplomates. Rapport d'information 523 (97-98) de la Commission des lois du Sénat*, Paris, Sénat.