HAL
open science

Les hauts fonctionnaires de l'Union européenne

Jean-Michel Eymeri-Douzans, Didier Georgakakis

To cite this version:

Jean-Michel Eymeri-Douzans, Didier Georgakakis. Les hauts fonctionnaires de l'Union européenne. Céline Belot, Paul Magnette, Sabine Saurugger. Science politique de l'Europe, Economica, 2008, études politiques. halshs-00276947

HAL Id: halshs-00276947

https://shs.hal.science/halshs-00276947v1

Submitted on 5 May 2008

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.

Les hauts fonctionnaires de l'Union européenne

par
Jean-Michel Eymeri-Douzans (LaSSP-IEP de Toulouse)
et Didier Georgakakis (GSPE-IEP de Strasbourg/IUF)

La « technocratie » fut au cœur des réflexions originelles des théoriciens néo-fonctionnalistes de l'intégration européenne. Alors portées au pinacle comme l'incarnation du pouvoir de la compétence, les élites administratives étaient pour Ernst Haas tout à la fois le facteur décisif de l'intégration — fonction, selon lui, du degré de bureaucratisation des sociétés — et l'instrument permettant la rupture avec l'autonomie des « contextes fonctionnels » et assurant le « transfert des loyautés » vers le nouveau centre (Haas, 1958, 1961, 1964). Sous l'effet conjugué de la contre-offensive intergouvernementaliste et des réflexions institutionnalistes sur la « nature » des institutions européennes (Siotis, 1964 ; Sidjanski, 1964), ces questionnements initiaux furent toutefois délaissés. Dans les cadres intellectuels de l'époque, entreprendre d'analyser l'administration et les hauts fonctionnaires d'une forme politique « non identifiée » et non-étatique représentait, semble-t-il, un insoluble paradoxe.

Cette situation a désormais changé. L'extension des politiques communautaires, la mise à l'agenda institutionnel européen des enjeux administratifs (réforme interne de la Commission, nouveau statut de la fonction publique communautaire, Livre blanc sur la « gouvernance ») et le renouvellement des études européennes sous l'effet de l'analyse des politiques publiques, du néo-institutionnalisme et de la sociologie politique, conduisent aujourd'hui de nombreux auteurs à rouvrir, fût-ce en ordre un peu dispersé, cette boîte noire que finissait par constituer l'administration de l'Europe unie.

Sans prétendre à l'exhaustivité, le présent chapitre s'attache à resituer ces divers travaux dans le cadre d'une double interrogation : la première porte sur les fonctionnaires communautaires et la progressive structuration à ce niveau d'une sorte de « noyau dur » ; la seconde a trait aux interactions complexes dans et par lesquelles les hauts fonctionnaires nationaux participent au gouvernement de l'Europe communautaire. Cette dualité de questionnement ne vaut pas adhésion à la représentation d'un espace politico-administratif structuré selon le vieux schéma centre-périphérie. Elle invite plutôt à mettre en perspective ce qui est le mouvement d'une division du travail en cours et à la restituer dans le cadre plus général de l'émergence d'une figure renouvelée de ce que l'on a pour habitude d'appeler « technocratie » : celle des fonctionnaires gouvernants.

1. A Bruxelles : un « noyau dur » en formation ?

Si « l'eurocratie » ou la « technocratie bruxelloise » ont fait couler beaucoup d'encre journalistique et politique, c'est moins le cas dans la littérature savante. Les fonctionnaires communautaires ne sont certes pas ignorés, mais ils ont assez peu été pris comme objet en tant que tels dans les revues européistes — aucun article dans le *Journal of Common Market Studies* ou le *Journal of European Public Policy* —, et moins encore été construits comme objet sociologique. Bien qu'éparse, la littérature existante permet toutefois de repérer un ensemble de problématiques récurrentes et, ainsi, de mieux mettre en perspective les apports

d'inspiration plus sociohistorique et sociologique qui se dessinent actuellement dans les travaux français.

Les eurofonctionnaires en questions

Le champ des études sur la haute fonction publique européenne représente un ensemble épars dont la structuration, au demeurant très relative, est assez récente. S'y mêlent des travaux à forte tonalité descriptive, à l'instar des publications de science administrative (Rogalla, 1981 ; Bodiguel, 1994 ; *Revue française d'administration publique,* 1992, 2000), des *digests* britanniques (Spence, 1997 ; Nugent, 2001, 119-185) ou encore de l'ouvrage d'Ann et Handley Stevens (2001) ; des travaux dont le cœur n'est pas l'administration communautaire mais qui, au travers du débat sur le « leadership » de la Commission, s'interrogent sur les ressources des fonctionnaires (pour des synthèses émanant de points de vue opposés, Nugent, 1995 ; Moravscik, 1999) ; enfin des travaux d'origines diverses mais plus directement centrés sur cet objet[1]. Ces derniers travaux, d'ampleur inégale et procédant de références théoriques et de méthodes souvent très éloignées, articulent le débat autour de trois questions majeures.

Dans ce qui relève de la sociologie des organisations internationales, tout d'abord, il s'agit de trancher entre l'identité nationale ou internationale des fonctionnaires. En référence plus ou moins critique aux recherches de Ernst Haas et de Leon N. Lindberg (1963), un ensemble de texte publiés dans *International Organisations* discutent les thèses de la socialisation des élites et de la contribution fonctionnelle des eurofonctionnaires à l'intégration. La question qui domine est celle du type de loyauté de ces hauts fonctionnaires : leur allégeance va-t-elle à leur Etat d'origine ou forment-ils ce noyau d'« apatrides » que dénonçait De Gaulle ?

Dans un état initial de la discussion, c'est surtout le premier aspect qui a été mis en avant. L'article de Laurence Scheinman et Werber Feld (1972) en est une première illustration. Axant leur propos sur les détachés auprès des institutions européennes, les auteurs concluent au caractère national des hauts fonctionnaires de la Commission : 60 à 75 % d'entre eux proviennent ainsi des fonctions publiques nationales. Le phénomène, complexifié après la fusion des institutions, a sa logique : pour faciliter l'acceptation et la mise en œuvre des décisions, il est utile de bien maîtriser les enjeux existant au sein des Etats-membres. Par ailleurs, cette caractéristique est conforme à la thèse défendue initialement d'une fonction publique rotative irrigant par le retour régulier des fonctionnaires dans leur fonction publique d'origine. C'est un point de point de vue convergeant que développe Hans Michelman (1978 a et b) dans un ouvrage de plus grande ampleur et qui consiste à étudier les effets du recrutement multinational (« *multinational staffing* ») sur les performances de la Commission. La thèse est claire : la Commission représente une organisation dont les règles informelles sont fondées sur les nationalités, ce qui comporte des effets pervers en termes d'efficacité. Pour le montrer, l'auteur revient sur la politique de recrutement, et notamment sur la surveillance des Etats sur les hauts postes par l'entremise des cabinets de commissaires. Il étaye aussi le fonctionnement des cabinets en tant qu'« enclave nationale ». Bien que moins directement concerné par les pressions que le tout premier grade, le personnel intermédiaire des directions générales fait néanmoins l'objet de pressions et les fonctionnaires représentent des « points d'accès » — la formule est largement reprise depuis dans tous les travaux — pour leurs Etats-membres d'origine.

[1] Bien que cela puisse faire débat (Page et Wouter, 1994 ; Joanna et Smith, 2004) on ne traitera pas des commissaires, ni de la littérature sur les présidents de la Commission. De même, on laisse de côté les experts nationaux détachés évoluant à la Commission (Trondal, 2004).

Dans ce premier état de la discussion, la seule note dissonante vient de Keith A Smith (1973) dont l'article est un commentaire de L. Scheinman et W. Feld. Fondée sur une cinquantaine d'entretiens avec des anciens fonctionnaires néerlandais ayant exercé au sein des institutions européennes, son étude suggère que la vocation européenne des individus de sa population était forte avant même d'entrer dans la fonction publique communautaire, notamment du fait de l'expérience de la guerre. De ce point de vue, si l'expérience au sein des institutions a eu un effet, c'est moins dans le sens d'une conversion à l'Europe, que dans l'acquisition d'un certain réalisme politique dans leur volonté d'intégration, et ce tout particulièrement dans la conjoncture de doute et de repli sur le national qui succède à la crise de la chaise vide. Deuxième point de la discussion, les conflits de loyauté lui paraissent peu probables. Il n'y a pas nécessairement d'opposition entre intérêt national et européen dans la mesure où les fonctionnaires sont convaincus que ces intérêts vont de pair, et ce tout particulièrement dans cette conjoncture où le gouvernement néerlandais est très pro-intégrationniste.

Bien que très minoritaire au début, ce point de vue est pourtant celui qui va s'imposer au fil des transformations parallèles de l'administration européenne et de la littérature savante à partir du milieu des années 1990. Toute une série d'auteurs vont mettre l'accent sur le caractère structurant de l'expérience au sein des institutions. La socialisation nationale continue de compter, mais il n'est plus permis de penser que les comportements et les attitudes des fonctionnaires sont seulement ou majoritairement déterminés par leur appartenance nationale. Le propos est très clair dans les travaux — sans doute parmi les plus complets et originaux — de Lisbeth Hooghe. Les hauts fonctionnaires sont clivés en fonction de leurs positions idéologiques en tant que citoyens européens et, partant, en fonction de leurs affinités partisanes plus que leur origine territoriale (Hooghe, 2001). Quand bien même on continue de relever les fortes attaches nationales des directeurs généraux (Page, 1997) et des réseaux d'influence (Middlemas, 1995), les études récentes convergent vers l'idée d'une normalisation la fonction publique communautaire. Edward Page note ainsi que la grande majorité des parachutés (c'est-à-dire des entrées directes) restent à la Commission par la suite. La pluralité des identités des fonctionnaires (Christiansen, 2001 ; Trondal, 2004, 2006) est ainsi désormais souvent mise en avant, comme leur capacité à s'adapter aux situations très diverses que dessine la gouvernance européenne (Hooghe, 1997, 2001).

Sur la base d'une toute autre grille d'analyse, les anthropologues de la Commission ont d'une certaine façon déplacé ces préoccupations identitaires en s'interrogeant sur la « culture » de ce groupe. C'est la deuxième « grande » question qui traverse le débat académique international : s'agit-il d'un groupe multiculturel ou s'est-il forgé une culture commune ? Cette question s'est développé parallèlement dans les travaux anthropologiques de Marc Abélès, Irène Bellier et Maryon Mac Donald, d'un côté, et ceux de Chris Shore de l'autre. Les deux perspectives sont proches. Le point de vue commun s'exprime dès 1990 dans un article *d'Anthropology today* : « Quelque chose d'une culture européenne embryonnaire est vraiment en train d'émerger au sein des institutions communautaires [...]. Leur personnel partage un jeu similaire d'expériences et de style de vie, des traits distinctifs de comportement, et un langage (bureaucratique) commun. Il reste à savoir si cela suffit à entraîner un nouveau type d'identité et de conscience européenne — au même titre que les intellectuels et les romantiques furent les pionniers de la conscience nationale au siècle dernier — ou si au contraire, cela demeurera la culture d'une élite internationale et bureaucratique isolée » (Shore et Black, 1990,11).

Dans cette perspective, les auteurs montrent que sont construites des références (comme les concepts produits par les eurofonctionnaires), un « socio-langage » (Bellier, 1999) et un ensemble de pratiques communs. Au chapitre de cette culture commune, les auteurs traitent

des pratiques de compromis et du passage, selon une formule désormais bien connue, « du compromis culturel à la culture du compromis ». Mais d'autres traits caractéristiques sont évoqués : la flexibilité des habitudes de travail, l'hybridation entre les cultures et les modèles administratifs nationaux, un rapport au temps déterminé par le primat de l'avenir et de la construction émergente (Abélès, 1998). Proche, le point de vue de Chis Shore est toutefois plus radical. Pour lui, les fonctionnaires en tant que fonctionnaires supranationaux, déterritorialisés et dénationalisé sont porteurs d'un *ethos* fondé sur des valeurs dont la « noblesse » déclasse les valeurs de l'Etat-nation rendues de fait plus primitives. De ce point de vue, la culture commune des euro-fonctionnaires lui semble marquée par un style français et une forte intériorisation des valeurs défendues pas la Commission comme « gardienne des traités », « garante de l'intérêt communautaire » et « moteur de l'intégration européenne ». En ce sens, Chris Shore confirme les processus d'intégration des élites et de transformation de la loyauté. Il lui donne plus encore une assise forte : ce processus de formation identitaire va de pair avec la construction d'une communauté dont les membres se connaissent et se reconnaissent et qui est coupée du reste de la population bruxelloise aussi bien que de celle de leur pays d'origine par un processus de « ghettoisation » (sur ces aspects, et avec un résultat tempéré par une analyse empirique plus précise, cf. aussi Caillez, 2004).

Indépendamment de leur concept ou de leur méthode, l'originalité des approches anthropologiques tient à ce qu'elles donnent de la chair sociologique aux fonctionnaires et à ce qu'elles rendent ainsi plus justice à leur complexité. Tout en traitant de la construction d'une culture commune, elles analysent la variété des cultures existantes. Au moment du déflocage du Berlaymont, le déménagement des directions générales (DG) dans des bâtiments distincts paraît aux membres de l'équipe de Marc Abélès exemplaire de l'éclatement de la « maison » en maisons dotées de cultures singulières. Impossible, selon eux, de mettre dans un même moule les pratiques existantes au sein de DG aussi différentes que celles en charge du Marché intérieur, de la Concurrence de l'Agriculture, des Affaires sociales ou du Développement. Chacune dispose d'un personnel, d'une histoire et partant de pratiques différentes. C'est bien moins l'appartenance nationale, sauf dans le cas d'un clivage nord/sud en formation (Bellier, 1999), que l'appartenance sectorielle qui clive les fonctionnaires. Dans le cas de Chris Shore, la diversité est liée à l'existence de réseaux (socialistes, catholiques, chrétiens démocrates, énarques), qui font de la Commission un ensemble non bureaucratique et particulièrement sensible à la fraude ou au népotisme.

Reste à évoquer un dernier type de clivage qui partage cette littérature. La question porte cette fois sur l'unité et la diversité des fonctionnaires européens : pour le dire autrement, sont-ils en définitive doté d'un « esprit de corps » ou pris par les forces centrifuges de leur « multi-organisation » d'appartenance. Cette dimension apparaît de façon précoce avec l'ouvrage de David Coombes (1970). Outre qu'il a marqué les esprits par l'inventaire des fonctions de la Commission, cet ouvrage souligne la fragilité de la Commission. Celle-ci résulte de la forte hétérogénéité qu'entraînent ses différentes fonctions, de ses relations « poreuses » avec les Etats mais aussi de l'apparition d'enjeux sectoriels et de clans. Ce risque et ses conséquences en termes d'indiscipline ou d'infiltration est à l'origine du tournant bureaucratique dont les années 1970 sont, selon lui, l'enjeu. Du même coup, parler d'un service public européen est au mieux prématuré, au pire du « wishfull thinking » souligne-t-il (Coombes, 1975). Si en plaidant l'intérêt communautaire et en devenant peu à peu responsables, les fonctionnaires européens s'approchent de leurs homologues nationaux, la notion de service public demeure partagée entre deux définitions conflictuelles (Coombes 1968). Le service public européen signifie d'un côté un rôle (partisan ou, si l'on préfère, militant) d'acteurs indépendants engagés dans l'intégration européenne, de l'autre, des principes administratifs (neutres) de

discipline, de hiérarchie et d'impartialité. C'est toute l'incertitude entre ces trois modèles « partisan », « poreux » et « bureaucratique » qui définit, selon son analyse, la Commission européenne.

Si D. Coombes laisse une porte ouverte en évoquant le tournant bureaucratique de la Commission, cette porte est en partie fermée par Ann Stevens (2001), qui affirme en conclusion de son ouvrage — c'est l'une de ses thèses — toute la distance qui sépare l'administration européenne de l'ideal-type wébérien. Dans le contexte des suites de la démission Santer, le constat est partagé par C. Shore (2000), mais il est surtout l'une des lignes de fond de la littérature. La thèse d'une « culture bureaucratique cosmopolite » (Page, 1997, p. 87) et hybride est partagée par la plupart des auteurs. Le succès du terme de « multi-organisation » de Laura Cram (1996) fait que la déconstruction de l'unité de la Commission est même élevée au rang d'agenda de recherche (Nugent, 1997b) et de thèse centrale (Hooghe, 2001). Mais c'est surtout Michelle Cini (1996 a et b) qui en fait un axe de recherche. Si la vocation des eurofonctionnaires et leur dévouement à une vision commune de l'intégration européenne lui semblent avoir compté dans différentes périodes de la construction communautaire, c'est l'hétérogénéité des cultures organisationnelles qui, dans le contexte du milieu des années 1990, domine au sein de la Commission.

Il n'en demeure pas moins que sa réflexion va au-delà de l'enregistrement de cette diversité des cultures administratives et c'est bien la promotion d'une culture commune qui préoccupe désormais l'auteure, et notamment la création d'un *ethos* renouvelé par la promotion de l'éthique et des bonnes pratiques qui a suivi la démission Santer. Poussée par les contrôles externes et notamment la pression des parlementaires et (supposément) de l'opinion publique, la caractéristique majeure de la réforme Kinnock est précisément d'insuffler une nouvelle culture fondée sur un service public impartial (Cini, 2004). C'est là l'un des points centraux de de son prochain ouvrage sur la construction d'une éthique de la fonction publique (Cini, à paraître). Alternant entre analyses programmatiques et empiriques, la perspective organisationnelle de Morten Egeberg (1996, 1999, 2002, 2006) est à situer dans un sens proche. Face aux courants néo-institutionnalistes, elle veut réévaluer le processus d'institutionnalisation, pointer l'impact des structures institutionnelles (plus ou moins verticale ou horizontale, par exemple), et des éléments démographiques comme l'âge, le sexe, l'ethnicité, l'éducation ou le temps passé dans le service de l'entité sociale étudiée (Egeberg, 1999). Les fonctionnaires sont majoritairement des permanents, et l'organisation interne les conduit à avoir une attitude indépendante, ce que confirme la perception qu'en ont les fonctionnaires nationaux (Egeberg,1996). Par ailleurs, les processus de spécialisation interne tendent à faire décliner l'impact des facteurs territoriaux et de la socialisation nationale (Egeberg, 2006). Enfin, et plus généralement le processus dominant de ces dernières années lui semble être, contre la vision d'une organisation hybride et difficile à classer, un processus de « normalisation » de l'administration européenne (Egeberg, 2006,15).

Nouvelles perspectives

A partir de ce bilan, quelles sont les pistes nouvelles et comment situer les travaux français ? L'exercice suppose des conditions qui sont loin d'être remplies : les travaux français ne sont pas homogènes et ils ne tranchent pas nécessairement avec la littérature internationale, voire dans les meilleurs des cas ils s'y associent (Smith, 2004 ; *Politique européenne*, 2003). Il reste que deux conditions rendent possible l'exercice. Plus ouverte aux apports d'autres disciplines des sciences sociales (en particulier la sociologie, l'histoire ou l'anthropologie) la science politique française repose au moins pour partie sur une tentative de tenir ensemble hypothèses

théoriques de sciences sociales et développements empiriques, ce qui lui donne parfois une couleur moins positiviste que d'autres plus soumises aux standards internationaux. En outre, la lente émergence des études européennes en France a permis un effet de génération à la fin des années 90 (notamment avec les travaux d'Andy Smith, Virginie Guiraudon, Didier Georgakakis, Jean Joana et Smith, Antonin Cohen, Véronique Dimier ou Michel Mangenot) qui donne une certaine couleur aux travaux, notamment dans la préoccupation de produire une sociologie des acteurs de l'Europe, articulant la production de données sur leur trajectoire et sur les contextes socio-politiques dans lesquelles ils agissent.

Dans cette perspective, ces travaux invitent en premier lieu à penser la construction socio-historique de la fonction publique. Que la genèse de la fonction publique ait été incertaine n'empêche, tout d'abord, pas qu'elle ait eu des effets structurants comme le souligne Michel Mangenot (2001). Si l'histoire n'est pas absente des travaux sur les eurofonctionnaires (Conrad 1989 et 1992 ; Mazey 1992), elle a plus été saisie pour illustrer une théorie, à la manière d'Andrew Moravscik que dans une perspective de sociologie historique (Yves Deloye dans cet ouvrage), et c'est indéniablement cette piste qui est suivie par plusieurs auteurs. La sociohistoire permet de situer la fonction publique dans sa dimension processuelle, et ce tout d'abord en posant la question de l'invention et de la structuration des rôles administratifs. C'est dans cette perspective que se situent les travaux d'Hussein Kassim sur le secrétariat général de la Commission, de Michel Mangenot sur le secrétariat général du Conseil ou de Véronique Dimier sur la DG VIII. S'ouvre dans une perspective semblable, une piste pour l'analyse de la production des biographies. Celle-ci permet de revenir sur la structuration des standards d'excellence et sur les processus de « stylisation de la vie » des hauts fonctionnaires pour reprendre une expression de Weber. Elle permet aussi de penser que le paradoxe de cette fonction publique tient moins dans la dichotomie entre unité et diversité (qui est le propre de beaucoup de bureaucratie) que dans la définition sociohistorique d'un modèle de « bureaucratie enchantée » (pour une esquisse, Georgakakis, 2000, Georgakakis et de Lassalle 2004).

La sociohistoire des eurofonctionnaires invite du même coup a revenir sur les ressorts de la construction des vocations et des processus de conversion à l'Europe. Cette dimension renvoie à plusieurs terrains. C'est d'abord les conditions de la formation des hauts fonctionnaires. Le numéro de *Politix* paru en 1998 est de ce point de vue un numéro précurseur dans la littérature internationale. Dans son étude sur le collège de Bruges, l'article de Virginie Schnabel éclaire ainsi les conditions de sélection du personnel européen. Elle permet de mieux comprendre que les vocations européennes ne sont pas données, mais le produit croisé de dispositions familiales (reconversion du binationalisme, internationalisation de la bourgeoise moyenne supérieure) et de la révélation au multiculturalisme qui structure l'école. La formation n'est d'ailleurs pas la seule clef, elle mérite d'être complétée par une histoire socio-politique des conversions qui font que tout en étant membre d'un Etat d'origine, les fonctionnaires ne le sont plus vraiment comme le dit Marc Abélès (1998) à l'encontre de Hans Michelman. Le travail de thèse de Michel Mangenot sur les fonctionnaires français et l'Europe ouvre de ce point de vue une piste importante en montrant que les investissements dans l'Europe sont directement dépendants, fut-ce par contraste, des configurations de l'administration nationale, les économistes libéraux investissant la Commission dans les périodes de forte domination planiste sous la Vème république. La même chose vaut pour les tendances politiques avec la forte présence de haut fonctionnaires français opposés à de Gaulle sous la commission Hallstein. C'est ainsi dans le travail de reconstruction d'une position qu'il faut comprendre la conversion des loyautés et, au-delà, l'autonomisation de l'administration européenne. A cela s'ajoute ce qui relève de la causalité du probable qui fait que les comportement sont moins

dictés par l'origine que par l'avenir que projettent les fonctionnaires comme le montrent sur des plans différents Michel Mangenot (2000) et Cecile Robert (2002).

L'analyse des conditions d'objectivation du groupe, c'est-à-dire les conditions qui font qu'il se matérialise ou qu'il accède à cette robustesse évoquée par M. Egeberg (2000), représente une autre piste sociohistorique pour se défaire de l'alternative entre groupe éclaté ou groupe unis. Les travaux de sciences sociales sur les groupes sociaux ont bien montré qu'il n'existait pas de groupe en soi, mais qu'il était le produit d'un travail social d'homogénéisation toujours relatif mais conduisant à leur donner un certain degré d'objectivité. Cette perspective est tout à fait opérante dans le cas des eurofonctionnaires, que l'analyse porte sur les processus sociaux qui permettent la solidification des représentations de l'Eurocrate (Georgakakis 1999), sur la façon dont le groupe se dote de porte-parole qui le font exister et le défendent en tant que tel (Georgakakis, 2004) ou encore sur les politiques institutionnelles (Georgakakis 2002, 2006) qui confèrent au groupe son statut juridique (Gravier, 2002) mais aussi son capital économique et social, élément clef de sa « distinction » comme le dit C. Shore (2000).

Il s'agit en second lieu de penser l'espace de la haute fonction publique. L'attention portée à la dimension processuelle de la construction de l'administration est un bon instrument de rupture avec les dichotomies (loyauté nationale/internationale, unité/diversité) de type scholastique qui marquent la littérature. Elle l'est d'autant plus qu'elle invite à penser les phénomènes de structuration en termes d'espace de positions ou de champ. La notion de champ et surtout sa compatibilité avec l'espace européen en formation mériterait plus ample analyse. Sauf sur le plan métaphorique, il est en l'état encore difficile de parler de champ politique européen, sauf pour dire qu'il est potentiellement en formation. Plusieurs analyses renvoient ainsi a des dynamiques intersectorielles comme dans le cas des fonctionnaires de la politique étrangère (Buchet de Neuilly, 2005) ou de la sécurité (Mangenot, 2006). Le recours à ce concept est moins risqué dans le cadre d'analyses sectorielles (Fawell, 2000 ; Bigo, 2000, 2005 ; Mégie, 2006) ou institutionnelles.

Cette perspective peut se révéler féconde dans le cas circonscrit de l'analyse des directeurs généraux (Georgakakis et de Lassalle, 2005, 2007). Sur la base d'une analyse sociographique de plus de 200 directeurs généraux, on peut en effet montrer que ces derniers dessinent collectivement un espace tout à la fois stable et clivé. Certains d'entre eux ont fait toute leur carrière au sein des institutions européennes, d'autres au contraire ont fait la majorité de leur carrière au sein de la haute fonction publique de leur Etat d'origine. En outre, on peut opposer les directeurs généraux dont la carrière s'opère au sein d'un seul secteur et qui disposent de compétences techniques singulières (agriculture par exemple), à des directeurs dont le parcours est plus transversal (mobilité entre DG) ou politique (passage en cabinet). La distribution de ces profils dans les directions générales ne s'opère pas au hasard, mais renvoie à des structures relativement stables opposants des DG fortement politiques et européanisées (Concurrence, Administration notamment) à d'autres (Agriculture, Affaires sociales).

En couplant ces premiers résultats avec un ensemble d'entretiens, on peut du même coup formuler une hypothèse de type plus structurale sur la genèse d'un capital institutionnel européen et son inégale distribution dans l'espace de la Commission. Ce capital institutionnel européen se donne à voir sur un plan qualitatif par l'intermédiaire d'indicateurs réputationnels intégrant la définition de ce qu'est pour les acteurs un « bon directeur général (« fin politique », « ayant su tenir des positions contre son Etat-membre d'origine », etc.). Mais on peut le mesurer aussi à partir d'indicateurs plus quantifiables liés à la carrière (longévité dans les institutions européennes, mobilité interne, possession de titre scolaire ou autre européens,

passages en cabinet de commissaire, indicateurs de dénationalisation du parcours). L'analyse de la distribution de ce capital à l'aide d'une analyse factorielle des correspondances permet aussi de faire émerger un espace des directeurs généraux de la Commission européenne, ses évolutions dans le temps ou encore les transformations de la hiérarchie interne des postes et des secteurs (Georgakakis, de Lassalle, 2007). Au total, ces recherches invitent à s'interroger sur les concurrences pour la définition des propriétés légitimes des fonctionnaires et leur transformation, voire à formuler des hypothèses sur la dévalorisation tendancielle du capital technocratique dominant sous les mandats de Jacques Delors (Georgakakis, à paraître).

Resterait enfin à poser la question des effets de la structuration de cette fonction publique sur la construction et la légitimation de l'ordre communautaire. Cette dimension est importante et intègre plusieurs dimensions. C'est bien évidemment celle des processus de l'action publique — Patrick Hassenteufel et Yves Surel dans cet ouvrage. C'est aussi celle de la production des concepts européens qui s'est développée parallèlement aux pistes ouvertes par le courant constructiviste de l'intégration européenne, notamment sur l'idée de communauté (Cohen, 1999), l'acquis communautaire (Bellier *in* Dimitrakopoulos, 2004) ou encore leur traduction ou réutilisation par les institutions européennes, comme la « société civile » (Weisbein, 2001 ; Michel, 2006). C'est plus largement aussi toute la question de la contribution des hauts fonctionnaires à légitimation de l'Union européenne. Sur ce plan, les travaux d'Andy Smith (2002), Jean Joana et d'Andy Smith (2004) sur les commissaires ont ouvert une piste stimulante. Si, sur un premier aspect, les auteurs situent leur propos comme une tentative d'ouvrir la boîte noire du travail politico-administratif de la Commission et apportent un ensemble d'éléments très neufs sur les relations entre le Commissaire et le cabinet, ils ouvrent aussi une piste pour interroger le travail de représentation des commissaires. Indépendamment du travail politique des agents, c'est ici sur les effets qui résultent du mouvement même par lequel les eurofonctionnaires se construisent comme groupe qu'il faudrait insister (Georgakakis, 1999), et notamment sur les effets de distance (sociale, politique, culturelle) qui découlent de leur autonomisation progressive et de leur « éloignement » des schèmes, nationalement constitués et reconnaissables par les citoyens, d'une haute fonction publique au service d'un gouvernement politique. Il y a là plusieurs pistes qui peuvent entrer en résonance avec la redécouverte actuelle de la question de liens entre administration et représentation par la littérature internationale (Trondal, 2006).

Peut-on toutefois apporter des éléments de réponse à ces questions sans interroger les relations entre les euro-fonctionnaires et les autres administrateurs ? C'est peu probable et ceci amène à changer de perspective pour jeter un autre regard sur les réseaux de la « gouverne communautaire ».

2. Entre Bruxelles et les capitales : des réseaux de « fonctionnaires gouvernants »

Les « *European studies* » furent longtemps focalisées sur l'intégration européenne, ce qui n'incitait pas à s'intéresser aux fonctionnaires nationaux dans leurs rapports avec Bruxelles. Comme le débat entre théories de l'intégration et théories intergouvernementalistes se situait à un niveau où « les Etats » étaient tenus pour des « acteurs » unifiés, nul ne se souciait des administrations publiques qui les composent et des administrateurs qui leur prêtent vie. C'est le décentrement de l'intérêt scientifique vers les dynamiques du *policy-making* communautaire, opéré depuis les années 1980 (Wallace et Wallace, 1977), notamment par des chercheurs francophones qui se sont saisis de l'objet communautaire à partir de l'analyse des

politiques publiques, qui a autorisé une curiosité neuve pour le rôle des administrations et des administrateurs nationaux dans la conduite des affaires communautaires.

Un pré-requis : penser globalement la gouverne interactionnelle de l'UE

Si l'on approfondit ce sillon pour adopter sur le « gouvernement de l'Union européenne » (Smith, 2004) une perspective de sociologie des institutions et de l'action publique (Eymeri, 2005), l'on doit accorder toute l'attention nécessaire aux acteurs qui animent ces institutions gouvernantes. Précision doit être faite que « gouvernement » s'entend alors, avec Jacques Lagroye, comme l'ensemble des processus tendant à diriger et orienter méthodiquement – de multiples manières – les activités des individus et/ou ou des groupes d'une société donnée. Il n'est pas abusif en ce sens de parler de « gouvernement » de l'Union européenne, voire pour ne pas prêter à confusion de la « gouverne » de l'Europe communautaire, ce mot plus flou permettant de désigner les complexes interactions gouvernantes, à la fois sectorielles et intersectorielles qui, à chaque « niveau de gouvernement » (Bruxelles, Etats-nations, institutions locales), et entre ces niveaux, concourent au « gouvernement » de la *polity* européenne, tant en termes de *politics* que de *policies*.

Une telle perspective ne s'arrête pas aux coupures instituées par le droit, notamment entre les « institutions communautaires » *de jure* et tous les appareils politico-administratifs nationaux et infra-nationaux qui, sans avoir cette qualité, participent *de facto* à la gouverne de l'Europe. Tel est le cas des représentations permanentes des Etats membres, des bureaux de représentation des entités régionales, des instances nationales de coordination tels l'*European secretariat* au *Cabinet Office* et le SGAE (ex-SGCI) à Paris, des directions Europe des divers ministères nationaux, des ministères des affaires extérieures et européennes des *Länder* allemands ou des Communautés autonomes espagnoles, ou encore, dans chaque préfecture française, des SGAR (secrétariats généraux aux affaires régionales), qui sont désormais par leurs budgets comme par leurs missions, des services extérieurs *de facto* du gouvernement communautaire, etc. Quiconque observe le mouvement perpétuel de hauts fonctionnaires des 27 Etats-membres qui viennent prendre part aux réunions de groupes de travail du Conseil au *Justus Lipsius*, ou de groupes d'experts et de comités de comitologie à la Commission, ne peut douter de l'existence de cet « espace européen des politiques publiques » repéré par Pierre Muller dès 1995. Dans les « arènes » sectorisées et intersectorielles de cet espace de gouverne en réseaux se réalise une interpénétration « multi-niveaux » que révèlent tant de recherches empiriques et que les théories des réseaux d'action publique (Rhodes et Marsh, 1995) et de la « gouvernance multi-niveaux » (Hooghe et Marks, 2001) travaillent à conceptualiser. Elle s'étend bien au-delà des domaines communautarisés les plus connus (PAC, politiques de concurrence, UEM), pour toucher des matières en théorie « réservées » des Etats. Ainsi peut-on entendre tel haut fonctionnaire du ministère de la Réforme de l'Etat dire : « Je puis vous assurer que quand vous dîtes aujourd'hui que l'administration publique n'est, en vertu des traités, pas une compétence communautaire, vous faîtes rigoler tout le monde », et avouer en aparté que les articles de chaque loi française sur l'emploi public sont désormais négociés ligne à ligne avec la DG Marché intérieur et de la DG Emploi de la Commission européenne (voir Eymeri, 2006).

Est-ce à dire que les administrations et les administrateurs nationaux, ces « gardiens de l'Etat » (Eymeri, 1999), seraient les victimes d'un processus irréfragable d'européanisation croissante de tous les secteurs d'action publique, qui réduirait leurs marges de manœuvre à peau de chagrin, concourrant à l'« évidement » par le haut d'Etats en passe de devenir « creux » (Jessop, 2002 ; Peters, 1993) ? De façon bien plus nuancée, les travaux disponibles dessinent plutôt le paysage en clair-obscur de la gouverne de l'Europe comme un complexe

d'interactions gouvernantes associant des partenaires-adversaires interdépendants, dont les officiels de la Commission européenne sont loin d'avoir une maîtrise de type hiérarchique et où les hauts fonctionnaires des Etats demeurent des acteurs « plus égaux que d'autres ».

L'état de l'art : entre parcellisation et convergence

La part des administrations nationales dans la gouverne de l'UE est ainsi un sujet qui, longtemps, n'a pas suscité l'intérêt des chercheurs, anglophones ou francophones. Outre le tropisme intégrationniste susmentionné, la difficulté de réaliser l'investigation à la fois multi-niveaux et trans-sectorielle qu'un tel objet requiert a sans doute joué dans ce peu d'appétence. Dès lors, le matériau d'observations et les réflexions se trouvent épars dans la littérature qui, à l'exception d'un ouvrage de synthèse en anglais et d'une poignée d'articles, reste parcellaire. C'est ce qui sera montré tout d'abord, avant que soit relevée la relative convergence qui se dégage du dépouillement de ces écrits quant à l'influence importante des administrations nationales, en particulier de leurs hauts fonctionnaires, dans le gouvernement de l'UE.

Pour ce qui est de l'aspect mosaïque de l'état de la littérature, l'on relève que les ouvrages généraux, non purement juridiques, portant sur le gouvernement de la Ve République (par exemple, Quermonne et Chagnollaud, 1996) contiennent quelques paragraphes traitant du rôle et de l'influence de nos administrations dans les processus communautaires. Il en va de même, d'un point de vue plus ample et transnational, dans les ouvrages consacrés au *régime politique de l'Union européenne*, que ce soit en anglais (Hix, 1999) ou en français (Magnette, 2003 ; Quermonne, 1998 ; Smith, 2004). Les nombreux livres consacrés au « *policy-making* » européen (Wallace et Wallace, 1996 ; Cram, 1997 ; Peterson et Bomberg, 1999) sont logiquement plus détaillés, mais leurs analyses, par ailleurs stimulantes, des rapports entre Bruxelles et les administrations nationales ne sont pas toujours étayées sur des observations de terrain autres que celle du Royaume-Uni, et comportent dès lors des contresens sur l'organisation administrative des Etats de tradition latine. De même, les synthèses d'analyse des politiques publiques contiennent des développements, de plus en plus amples au fil des rééditions, sur l'articulation entre les espaces politico-administratifs nationaux de gouvernement et l'espace élargi de la gouverne européenne, dans lesquels des observations sont faites sur le rôle des hauts fonctionnaires (Muller et Surel, 1998 ; Gaudin, 2003 ; Massardier, 2004).

Vient ensuite la masse impressionnante des recherches consacrées à telle ou telle politique commune et aux politiques sectorielles qui, en chaque pays et dans le nôtre en particulier, sont touchées par la dynamique communautaire. Ces travaux fournissent un ensemble d'éléments épars quant aux répertoires de ressources, aux registres de contraintes, aux logiques ordinaires d'action et aux stratégies corporatives et institutionnelles de nos administrations nationales, et des administrateurs qui les animent, impliqués dans les réseaux, communautés et arènes de production et de mise en œuvre des politiques communautaires ou des politiques nationales et régionales à dimension européenne. Vouloir référencer ici ces travaux reviendrait à dérouler la bibliographie générale de l'analyse des politiques publiques des deux dernières décennies, depuis *Le Technocrate et le paysan* (Muller, 1984) jusqu'à *L'Europe de la politique étrangère* (Buchet de Neuilly, 2005) en passant par *L'Europe au miroir du local* (Smith, 1995), *Polices en réseaux* (Bigo, 1996), *L'Europe bleue* (Lequesne, 2000), ou *La politique agricole commune et ses réformes* (Fouilleux, 2003). Ces recherches donnent à voir l'activité constante des fonctionnaires nationaux qui vont à Bruxelles « défendre » leurs dossiers, leurs logiques d'institution, et leurs clientèles. Le rôle de ces fonctionnaires y est saisi, le plus souvent, au niveau des phases amont de la production des politiques communautaires : mise à l'agenda ou déni d'agenda, problématisation initiale, *policy framing*, négociations sur l'adoption des directives. En revanche, sauf exception, ce qui

est dit de la contribution des administrations nationales à la mise en œuvre des normes et des politiques communautaires sur le terrain reste assez succinct. Tout semble se passer comme si les chercheurs restaient précontraints, en dépit qu'ils en aient, par les répartitions juridiques de compétences entre Bruxelles où « se feraient » les politiques communautaires, et de l'autre des espaces différenciés de mise en œuvre qui, relevant des instances nationales et infra-nationales de gouverne, tendent à sortir du périmètre de l'analyse. Il est certes des exceptions : les travaux sur « l'action publique à l'épreuve du terrain » (Fontaine et Hassenteufel, 2002), « l'Europe en région » (Balme et Jouve, 1995), la mise en œuvre des politiques européennes au niveau régional (Nay, 2002), ou « l'Europe au microscope du local » (Pasquier et Weisbein, 2004) saisie « par le bas » au niveau des « usages » différenciés et des appropriations stratégiques dont elle fait l'objet (Jacquot et Woll, 2004) sont autant d'analyses de la façon dont les « *implementers* » de terrain refaçonnent les politiques communautaires en les « digérant » dans l'opération même de leur donner une inscription sectorielle et territoriale. Or ces « metteurs en œuvre » sont précisément les fonctionnaires, hauts et moins hauts, qui peuplent les services extérieurs de l'Etat et la fonction publique territoriale. L'on ne soulignera jamais assez que la *polity* européenne est dépendante, pour la concrétisation de ses *policies,* de ces niveaux d'administration et d'action publique nationaux, déconcentrés et décentralisés où des « *street-level bureaucrats* » concourent ainsi, avec leurs partenaires locaux, à la gouverne au concret de l'Europe communautaire.

Si l'on s'attache ensuite aux travaux qui étudient telle institution gouvernante de l'UE en particulier, l'impression de se trouver face à une mosaïque de notations éparses se confirme : dans ces travaux sur la Commission (Abélès et Bellier, 1996), les commissaires (Joana et Smith, 2002), le Parlement (Costa, 2001 ; Delwit, De Waele et Magnette, 1999), apparaissent ici ou là quelques fonctionnaires et experts nationaux détachés, sans qu'ils soient placés au cœur de l'analyse. Le Candide objectera que ceci est logique, puisque les administrations nationales sont censées se faire entendre au Conseil des ministres : c'est donc là qu'il faudrait porter le regard. Or, le Conseil, imbriqué avec les Représentations permanentes et, au-delà, avec les ministères des 27 capitales nationales qui y envoient quotidiennement des cohortes de hauts fonctionnaires nationaux pour les groupes de travail qui y siègent en permanence, est une institution laissée en friche scientifique pendant des décennies, tant en langue anglaise que française. L'on tend à penser que le fait que le Conseil soit précisément peuplé de fonctionnaires nationaux et n'apparaisse pas du coup comme « pleinement communautaire » explique pour l'essentiel cette longue cécité collective. Le réveil a été récent et demeure timide, tant en anglais où l'on trouve un ouvrage (Hayes-Renshaw et Wallace, 2005) et les recherches de Thomas Christiansen (2001 et 2003) que parmi les chercheurs français. Le terrain a été défriché par une enquête collective sur les groupes de travail du Conseil (Maillard, Fouilleux et Smith, 2004), tandis que Michel Mangenot a entrepris des recherches post-doctorales sur le rôle du Secrétariat général (Mangenot, 2002 et 2003). Il en ressort que le Conseil, en ses diverses composantes, est un espace réglé de constante interaction entre les cabinets des commissaires et les hauts fonctionnaires communautaires d'un côté, et de l'autre les hauts fonctionnaires ainsi que les entourages ministériels nationaux. Cet espace fonctionne comme le creuset où s'élabore, dans l'économie transactionnelle des pratiques des uns et des autres et l'ajustement mutuel de leurs schèmes mentaux, une espèce de culture de gouvernement interculturelle, qui se révèle assez robuste aux crises. La plus-value apportée par ces travaux est considérable car ils interviennent sur une *tabula rasa,* mais tant d'aspects de l'activité au Conseil demeurent inexplorés qu'il y a là un champ à investir par les jeunes chercheurs.

Quant aux travaux qui se donnent pour objet de rendre raison des rapports entre les administrations nationales et le niveau communautaire de gouvernement, ils demeurent rares en langue anglaise, et fort rares en français. Voilà dix ans à peine que quelques précurseurs

ont inscrit à l'agenda des études européennes cet objet d'importance qu'est la formulation des politiques européennes et des stratégies de négociations des Etats membres par leurs autorités politico-administratives centrales (Spence, 1995 ; Wright, 1996). Cette entreprise scientifique a débouché sur deux importants ouvrages collectifs (Kassim, Peters et Wright, 2000 et 2001) qui proposent un vaste panorama comparé des traits communs et des différences entre des cas nationaux significatifs dans les dispositifs et modalités de coordination interministérielle des politiques européennes des Etats, tant au niveau de leurs Représentations permanentes aux avant-postes bruxellois qu'au niveau de leurs capitales nationales – où l'on compte peu d'équivalents des très efficaces *European Secretariat* britannique et SGAE français. Depuis lors, des collègues produisent parfois des travaux se rapportant à leur propre pays (ainsi Brigid Laffan sur l'Irlande). Dans les publications en français, si l'on excepte les textes de collègues anglophones (Menon, 2001, ou Harmsen dans Georgakakis, 2002), force est de constater que ce sont la littérature « grise » des rapports administratifs (Clausade, 1991, Lanxade et Tenzer, 2002) et les ouvrages de praticiens qui sont les plus diserts (Bertrand, 1998 ; Sauron, 1998 ; Sauron, 2000). Pour ce qui est des politistes, hors certains développements dans un ouvrage d'ensemble sur *La politique étrangère de la France*, (Kessler, 1999), l'on ne trouve que quelques travaux réalisés par une demi-douzaine de chercheurs. Il s'agit tout d'abord de la thèse inaugurale de Christian Lequesne (Lequesne, 1993), prolongée par divers articles de réactualisation. Dans une perspective bien différente de sociologie historique et critique de la genèse des institutions par l'étude des groupes d'acteurs mobilisés à cette fin, l'on trouve la thèse d'Antonin Cohen, qui montre les formes de l'investissement initial de certains hauts fonctionnaires et universitaires français dans le projet européiste (Cohen, 1999). Les recherches doctorales de Michel Mangenot ont porté un éclairage différent sur le rôle des hauts fonctionnaires dans la construction des institutions communautaires, et interrogé les concurrences bureaucratiques, principalement entre notre ministère de l'Economie et des Finances et le Quai d'Orsay, que l'apparition de la dimension européenne a réactivées ; M.Mangenot analyse aussi les formes et la signification de la « conversion » tardive à l'Europe du Conseil d'Etat et de l'ENA, et les stratégies développées depuis lors par ces institutions centrales de l'espace administratif français pour re-produire les conditions de leur centralité dans des processus de gouvernement désormais européanisés (Mangenot, 1998, 2005, 2006). Centrée sur la PESC (qui n'est pas communautarisée mais constitue un des trois piliers de l'UE) et sur l'espace d'interaction des CIG, la thèse d'Yves Buchet de Neuilly, devenue *L'Europe de la politique étrangère* (2005), nous en apprend beaucoup sur les stratégies d'institutions administratives françaises qui concourent à la gouverne de l'Europe unie. Or repérer les stratégies différenciées d'institutions distinctes sinon rivales revient à poser la question majeure des formes de la coordination interministérielle : c'est ce travail au quotidien de fabrication d'une « position officielle de la France » dans les négociations communautaires dont on a tenté de rendre raison sur la base d'un compte-rendu d'observation ethnographique au SGCI (Eymeri, 2002), tandis que d'autres adoptaient une autre démarche (Petiteville, 1999 ; Jabko, 2005).

Quatre constats en forme de pistes de recherches.

De ces divers travaux ressortent avec force certains constats de recherche majeurs sur lesquels il importe d'insister à ce stade.

Le premier constat est celui de l'imbrication des « niveaux de gouvernement » européen et national. Tous les travaux cités démontrent que « Bruxelles », loin de l'image d'isolement souvent colportée, est peuplée de fonctionnaires des administrations nationales (que ce soit dans le cadre de réunions formelles comme de contacts informels lors de conférences et *workshops* divers) et que les fonctionnaires de la Commission, du Conseil et du

Parlement sont en constante communication par messagerie électronique et par téléphone avec leurs homologues des ministères nationaux (en particulier à l'occasion des débats informels sur la base des « non-papiers » de la Commission destinés à « faire flotter des idées ») : pour résumer, tout indique que les administrations nationales vont à Bruxelles, investissent Bruxelles davantage qu'on le croit parfois.

Deuxième constat : la dynamique d'« européanisation » des secteurs et des programmes d'action publique nationaux a la nature dialectique d'une contrainte-habilitation. Les administrations nationales, saisies par la normativité et les programmes communautaires, s'en saisissent en retour de manière stratégique, en usent et en abusent. La dimension européenne – dans ses divers aspects procéduraux, instrumentaux, programmatiques, juridiques, financiers – est désormais une dimension naturalisée des interactions gouvernantes, un registre supplémentaire dans lequel les gouvernants politiques et administratifs se situent, un répertoire qu'ils mobilisent pour les luttes d'institutions qu'ils se livrent dans les diverses arènes sectorielles et intersectorielles de gouvernement. Or les travaux référencés établissent avec clarté que cette « européanisation » des institutions administratives françaises est différenciée dans son intensité, son *modus operandi* et ses conséquences bureaucratiques : telles « maisons » administratives, directions d'administration centrale majeures et plus rarement ministères entiers, sont emportées dans la logique européenne quand d'autres le sont moins, d'où des incompréhensions récurrentes entre institutions. Il n'est même pas rare que, dans un même ministère, des services différents puissent, pour les uns, penser et agir « communautaire » (dans la logique intégrative du premier pilier, pour résumer) quand d'autres « construisent » autrement l'Europe, à la fois cognitivement et pratiquement (dans le cadre du *benchmarking* et de la « méthode ouverte de coordination », par exemple ; voir Dehousse, 2004), d'où là encore des mépris croisés et autres conflits, larvés et ouverts.

Dès lors – troisième constat de recherche – l'assomption d'une gouverne européanisée multi-niveaux dans le tourbillon de laquelle se trouvent emportées les administrations nationales n'entraîne pas la péremption de ces modes de fonctionnement administratifs ancestraux, à base de concurrence, de conflictualité et de négociation, qu'avait mis en évidence le modèle des « *bureaucratic politics* » (Allison et Halperin, 1972), dont le potentiel heuristique demeure entier. De fait, les travaux cités illustrent, chacun à sa façon, la manière dont la dimension européenne-communautaire de la fabrication et de la mise en œuvre des politiques publiques donne lieu à d'incessants jeux de conflit et/mais de coopération, tant en intra- qu'en inter-ministériel, entre administrations rivales porteuses de leurs logiques d'institution propres et de leurs intérêts sectoriels particuliers. La dimension désormais très européanisée de maintes politiques publiques parmi les plus importantes est ainsi l'objet, de la part des bureaucraties de l'Etat-nation, d'un intense travail de compétition interministérielle, qui pose avec beaucoup d'acuité le problème désormais majeur de la coordination interministérielle, laquelle est une des formes au concret de la médiation intersectorielle (au sens de Muller, 2006). Ce travail d'intermédiation, qui se déploie à Paris comme à Bruxelles, dans des enceintes formalisées comme lors d'échanges informels, travail complexe d'ajustement qui mêle maïeutique consensualiste et arbitrage arbitraire, donne à certains acteurs, à certains passeurs-médiateurs (Nay et Smith, 2002) des « chances de puissance » considérables, pour le dire avec Max Weber. Or il n'est pas fortuit et pas sans conséquences que, dans la France de la Ve République, ces acteurs-clé de la médiation intersectorielle à dimension européenne soient bien plus souvent des fonctionnaires gouvernants (notamment ceux des cabinets ministériels, du SGCI-SGAE et de la RP, voir Eymeri, 2002) que des hommes politiques élus, à la différence de ce que l'on observe dans d'autre Etats, notamment à gouvernements de coalition (Eymeri, 2001). Dès lors, au rebours de la vision répandue d'une « technocratie bruxelloise » dont la montée en puissance aurait réduit comme peau de chagrin les « marges de manœuvre » des gouvernants nationaux, l'observation empirique du quotidien

des processus décisionnels et des luttes de pouvoir qui se jouent à Paris, à Bruxelles et entre les deux, donne plutôt à lire l'histoire de la construction européenne comme un processus qui, dans le moyen terme et à bas bruit, a eu pour effet, sans nul doute non-anticipé, de renforcer tendanciellement les « chances de puissance » des hauts fonctionnaires français au détriment des gouvernants politiques que sont les ministres, et plus encore les députés et sénateurs.

Ceci débouche sur un dernier constat de recherche : l'insertion grandissante des administrations nationales dans les configurations de pouvoir multi-niveaux de la gouverne communautaire contribue à accentuer encore la tendance, observée depuis des décennies en divers pays (Aberbach, Putnam et Rockmann, 1981 ; Page et Wright, 2006), à une imbrication plus étroite entre la sphère, les activités et les rôles dits « politiques », et la sphère, les activités et les rôles dits « administratifs ». Ce phénomène baptisé « soudure ou politisation fonctionnelle » (Mayntz et Derlien, 1989), qui voit les fonctionnaires gouvernants être intimement associés aux gouvernants politiques jusques et y compris dans le pilotage stratégique, s'exprime de façon éclatante en matière communautaire. Tel ministre très expérimenté ne confesse-t-il pas en entretien : « Il y a deux hauts fonctionnaires en France qui ont plus de pouvoir que la plupart, je dis bien la plupart des ministres du gouvernement : le directeur du Budget à Bercy et notre RP à Bruxelles » (Eymeri, 1999). De fait, l'observation de l'activité des groupes de travail du Conseil et du COREPER révèle l'ampleur des dossiers qui remontent au niveau politique des ministres en points A et « faux points B » de l'ordre du jour, ce qui signifie qu'ils ont été entièrement « bouclés » et finalisés dans un entre-soi de hauts fonctionnaires, nantis certes d'instructions politiques, mais souvent rédigées par d'autres hauts fonctionnaires au SGAE. A cela s'ajoute que les représentants permanents, et leurs collaborateurs par roulement, sont encore présents aux sessions du Conseil, à la droite des ministres. Quant à la sphère du 2e pilier, le rôle des directeurs politiques des 27 ministères des Affaires étrangères dans le fonctionnement de la PESC est à l'évidence central, comme celui de leurs homologues du 3e pilier. S'y ajoute le rôle de constituant européen *de facto* donné à certains grands fonctionnaires nationaux qui ont participé aux CIG si nombreuses depuis quinze ans pour élaborer les traités constitutifs, voire la Charte des droits fondamentaux (rôle du conseiller d'Etat Guy Braibant). C'est dire qu'en matière de gouverne de l'Europe communautaire il n'existe pas de frontière étanche entre le politique et l'administratif mais tout au plus des marches, une zone de recouvrement qui confine parfois à la symbiose (Eymeri, 2003). Les hauts fonctionnaires nationaux travaillant dans le registre européen, à Bruxelles comme dans les capitales nationales, participent *ex officio*, dans l'exercice de leurs fonctions typifiées comme administratives, aux procès gouvernants de l'UE avec des « chances de puissance » souvent très importantes comparativement aux autres interactants et qui n'en font certes pas les « maîtres du jeu », car il faut en finir avec le mythe de la « technocratie », mais – ce qui est déjà beaucoup – d'incontournables « joueurs principaux » (au sens d'Allison et Halperin, 1972) des configurations de pouvoir de l'Europe communautaire. La gouverne de l'Europe actuelle illustre en cela un phénomène observé depuis longtemps au niveau national, y compris par les hommes d'Etat les plus lucides, tel Léon Blum : « Le politique et l'administratif se confondent partout, puisque gouverner c'est, en dernière analyse, administrer dans le sens d'une politique » (Blum, 1936).

*

* *

De la lecture croisée des recherches portant sur les diverses « arènes » et dynamiques décisionnelles de l'Union européenne, et sur les acteurs qui les peuplent et les animent, ressort le constat convergent que les hauts fonctionnaires européens, à la fois ceux qui appartiennent à

l'administration communautaire *stricto sensu* et ceux qui servent dans les administrations nationales et infra-nationales des Etats membres, concourent de façon importante aux processus de gouvernement de l'Europe unie. Les « chances de puissance » et la « force au jeu » de ces fonctionnaires gouvernants prennent des formes différenciées et sont d'intensité variable selon les configurations sectorielles, les réseaux et communautés de politiques publiques étant plus ou moins ouverts ou fermés à d'autres partenaires co-gouvernants, sans que toutefois les capacités d'influence des hauts fonctionnaires soient jamais réduites à néant. A cela s'ajoute que ces fonctionnaires gouvernants oligopolisent voire monopolisent l'accès à plusieurs espaces institutionnalisés d'articulation multi-niveaux entre national et communautaire (groupes de travail du Conseil, comités de comitologie, etc.) et l'accès à plusieurs arènes de médiation intersectorielle transversale (telles les réunions inter-DG et inter-cabinets préparatoires aux délibérations du collège des commissaires, ou les séances du COREPER).

Dès lors que ces fonctionnaires gouvernants, servant dans la fonction publique communautaire comme dans celles des Etats membres, sont désormais identifiés comme des partenaires majeurs de la fabrication et de la mise en œuvre des *policies* européennes, et donc comme des co-gouvernants de la *polity* européenne, tout incite à développer des programmes de recherches visant à réaliser une sociologie de ces acteurs et groupes gouvernants. Cette sociologie des acteurs s'entend à la fois comme une sociographie fine qui restitue ce que leur identité, individuelle et collective, doit à leurs propriétés socio-démographiques d'origines nationales ou régionales, sociales, scolaires et universitaires, et donc ce que leurs manières de voir, de penser et d'agir doivent à leurs socialisations primaires et secondaires, et comme une étude approfondie de leurs carrières, tant en termes de trajectoires socio-professionnelles objectives que de processus de socialisation-resocialisation continue par les métiers ou les rôles exercés et par l'appartenance successive à des institutions administratives différentes, d'où résultent des effets culturels sur les façons de dire et les façons de faire des intéressés. S'y ajoute un essai de cartographie raisonnée des réseaux sociaux, des cercles de sociabilité et des milieux d'acteurs pertinents que le statut et les rôles de ces fonctionnaires gouvernants les amènent à fréquenter, et avec lesquels ils sont donc susceptibles d'entretenir un dialogue privilégié, de nouer des rapports d'alliance et de conclure des transactions plus ou moins collusives.

L'on ne saurait finir sans inviter à ce que cette sociologie des fonctionnaires (co)gouvernants de l'Europe politique multi-niveaux adopte autant que faire ce peut la méthode comparative. Il peut s'agir d'une comparaison des fonctionnaires communautaires du « noyau » bruxellois avec ceux de niveau national, d'une comparaison entre les groupes administratifs dirigeants de divers secteurs de politiques communautarisées, ou encore d'une comparaison de pays à pays des formes différentes selon lesquelles les administrations et les administrateurs nationaux viennent à l'Europe et font des usages socio-politiques en chaque cas différenciés des dynamiques, ni univoques ni toujours convergentes, d'européanisation des institutions et de l'action publique au sein de l'Union.

Bibliographie

Abélès (Marc), Bellier (Irène), McDonald Maryon, 1993, *Approche anthropologique de la Commission,* rapport pour la Commission européenne, multigraphié,

Abélès (Marc), Bellier (Irène), 1996, « La Commission entre culture et concepts de compromis », *RFSP*, 46(3).

Abélès (Marc), 1998, « Homo communautarus » in Riva Kastoryano, dir., *Quelle identité pour l'Europe ? Le multiculturalisme à l'épreuve*, Paris, Presses de Sciences Po.

Aberbach (Joel), Putnam (Robert), Rockman (Bert), 1981, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.

Allison (Graham), Halperin (Morton), 1972, « Bureaucratic Politics. A Paradigm and Some Policy Implications », in Tanter (Raymond), Ulman (Richard), eds, *Theory and Policy in International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1972, p. 40-79.

Balme (Richard), Jouve (Bernard), 1995, « L'Europe en région : les fonds structurels et la régionalisation de l'action publique en France métropolitaine », *PMP*.

Bellier (Irène), 1994, « La Commission européenne : hauts fonctionnaires et "culture du management" », *Revue française d'administration publique*, n° 70, p. 253-62.

Bellier (Irène), 1999, « Le lieu du politique, l'usage du technocrate » *in* D. Dulong, V. Dubois, dir., *La question technocratique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, p. 109-128.

Bertrand (Geneviève), 1998, *La prise de décision dans l'Union européenne*, Paris, La Documentation française.

Bigo (Didier), 1996, *Polices en réseaux. L'expérience européenne,* Paris, Presses de Sciences Po.

Blum (Léon), 1936, *La réforme gouvernementale*, in *Œuvres complètes*, tome III-1, Paris, Albin Michel 1972.

Bodiguel (Jean-Louis), 1994, *Les fonctions publiques dans l'Europe des douze*, Paris, LGDJ.

Buchet de Neuilly (Yves), 2005, *L'Europe de la politique étrangère,* Paris, Economica.

Caillez (Julie), 2004, *Schuman City. Des fonctionnaires britanniques à Bruxelles*, Louvain, Bruylant.

Chatzistavrou (Filippa), 2004, « Les représentants permanents auprès de l'UE ou la redéfinition d'un rôle politique européen », *Regards sociologiques,* n° 27 & 28.

Checkel (Jeffery.T.), 2005, « International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework », *International Organization*, 59 (4), p. 801-826.

Christiansen (Thomas), 1997, « Tensions in European Governance: Politicized Bureaucracy and Multiple Accountability in the EU », *Journal of European Public Policy*, 1, p. 195-218.

Christiansen (Thomas), 2001, « Relations between the European Commission and the Council Secretariat: the Administrative Complex of European Governance », *Politique européenne*, n° 5, automne.

Christiansen (Thomas), 2003, « Out of the Shadows: The General Secretariat of the Council of Ministers », *Journal of Legislative Studies*, 8(4).

Cini (Michelle), 1996, « La Commission européenne : lieu d'émergence de cultures administratives », *Revue française de science politique,* 46 (3).

Cini (Michelle), 1996, *The European Commission: Leadership, Organisation and Culture in the EU Administration,* Manchester, Manchester University Press.

Cini (Michelle), 2004, « Norms, Culture and the Kinnock White paper : the theory and practice of cultural change in the reform on the European Commission », in Dimitrakopoulos, D. G., p. 63-73.

Clausade (Josseline de), 1991, *L'adaptation de l'administration française à l'Europe*, Paris, La Documentation française.

Cohen (Antonin), 1998, « Le Plan Schuman de Paul Reuter. Entre communauté nationale et fédération européenne », *Revue française de science politique*, 48(5), p. 645-663.

Cohen (Antonin), 1999, *Histoire d'un groupe dans l'institution d'une « communauté » européenne (1940-1950)*, thèse de science politique, Université Paris 1.

Conrad (Yves), 1989, *Jean Monnet et les débuts de la fonction publique européenne: la haute autorité de la CECA, 1952-1953*, Louvain-la-Neuve, Ciaco.

Conrad (Yves), 1992, « La Communauté européenne du charbon et de l'acier et la situation de ses agents. Du régime contractuel au régime statutaire (1952-1958) », *Jahrbuch Für Europäische Verwaltungsgeschichte*, 4 (Die Anfänge de Verwaltung de Europäischen Gemeinschaft), p. 59 - 74.

Coombes (David), 1968, *Towards a European civil service*, London, Chatham House. European series, 64 p.

Coombes (David), 1970, *Politics and Bureaucracy in the European Community. A Portrait of the Commission of the E.E.C,* London, Allen and Unwin.

Coombes (David), 1976, « Commission of European Communauties », in Yves Chapel, dir., *Formation et perfectionnement des fonctionnaires internationaux et européens/Education and In-service Training of International and European Civil Servants*, Bruges, de Tempel, p. 81-98.

Costa (Olivier), *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Editions de l'ULB, 2001.

Cram (Laura), 1994, "The European Commission as a Multi-Organization: Social Policy and IT Policy in the Community Social Policy", *Policy and Politics,* 21(2), p. 135-46.

Cram (Laura), *Policy-making in the European Union*, London, Routledge, 1997.

Dehousse (Renaud), 2004, dir., *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, Paris, L'Harmattan.

Delwit (Pascal), De Waele Jean-Michel, Magnette Paul, 1999, *A quoi sert le Parlement européen ?*, Bruxelles, Complexe.

Dimier (Véronique), 2001, « Du bon usage de la tournée ; propagande et stratégie de légitimation au sein de la Direction générale Développement (1958-1970) », *Pôle Sud*, 15, p. 19-32.

Dimier (Véronique), 2004, « Administrative reform as political control : lessons from DG VIII, 1958-75, in Dimitrakopoulos, 2004, p. 74-87.

Dimitrakopoulos (Dionyssis G), 2004, *The Changing European Commission*, Manchester, Manchester University Press.

Drake (Helen), 2002, *Jacques Delors en Europe, Histoire et sociologie d'un leadership improbable,* Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg.

Edwards (Geoffrey), Spence David, 1997, eds, *The European Commission*, London, Cartermill.

Egeberg (Morten), 1996, "Organization and Nationality in the European Commission Services", *Public Administration*, 74 (4), p. 721-35.

Egeberg (Morten), 1999, "Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-Making", *Journal of European Public Policy,* 6 (3), p. 456-74.

Egeberg (Morten), ed., 2006, *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe.* London, Palgrave Macmillan.

Egeberg (Morten), 2004, « An organisational approach to European integration: Outline of a complementary », *European Journal of Political Research,* 43.

Eymeri (Jean-Michel), 1999, *Les gardiens de l'Etat. Une sociologie des énarques de ministère*, thèse de doctorat, Université Paris 1.

Eymeri (Jean-Michel), 2001, *Pouvoir politique et haute administration. Une comparaison européenne*, Maastricht, Presses de l'IEAP.

Eymeri (Jean-Michel), 2002, « Définir 'la position de la France' dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI », in Olivier Nay, Andy Smith, dir., *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, p. 149-175.

Eymeri (Jean-Michel), 2003, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Jacques Lagroye, dir., *La politisation*, Paris, Belin, p. 47-77.

Eymeri (Jean-Michel), 2004, « Pour une sociologie politique comparée des institutions et de l'action publiques », conclusion de Françoise Dreyfus, Jean-Michel Eymeri, dir., *Science politique de l'administration. Une comparaison européenne*, Paris, Economica, p. 269-283.

Eymeri (Jean-Michel), 2006, « La fonction publique aux prises avec une double européanisation », *Pouvoirs*, « Serviteurs de l'Etat », 117, p. 121-135.

Fontaine (Joseph), Hassenteufel (Patrick), dir., 2002, *To change or not to change. L'action publique à l'épreuve du terrain,* Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Fouilleux (Eve), 2003, *La politique agricole commune et ses réformes*, Paris, L'Harmattan.

Gaudin (Jean-Pierre), 2004, *L'Action publique. Sociologie et politique,* Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz.

Georgakakis (Didier), 1999, « Les réalités d'un mythe : figure de l'eurocrate et institutionnalisation de l'Europe politique ", *in* D. Dulong et V. Dubois, dir., *La question technocratique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, p. 109-128.

Georgakakis (Didier), 2001a, « La démission de la Commission européenne : scandale et tournant institutionnel (oct. 1998 - mars 1999) », *Cultures et conflits*, p. 39-71.

Georgakakis (Didier), 2001b, « Les instrumentalisations de la morale. Lutte anti-fraude, scandale et nouvelle gouvernance européenne », *in* J.-L. Briquet et P. Garraud, dir., *Juger la politique*, Presses universitaires de Rennes, p. 263-286.

Georgakakis (Didier), 2002a, « L'Europe sur le métier. Pour une sociologie des professionnels des questions européennes », *in* D. Georgakakis, dir., *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, p. 9-32.

Georgakakis (Didier), 2002b, « Une mobilisation formatrice : les eurofonctionnaires contre la réforme du statut (printemps 1998) » *in* D. Georgakakis, dir., *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, p. 55-84.

Georgakakis (Didier), 2004, « Was it really just 'poor communication'? Lessons from the Santer Commission's resignation » *in* Andy Smith, ed., *Politics and the European Commission. Actors, interdependence, legitimacy*, London, Routledge, p. 119-133.

Georgakakis (Didier, Lassalle Marine de, 2004, Les directeurs généraux de la Commission européenne : premiers éléments d'une enquête prosopographique », *Regards sociologiques*, 2005, p. 6-33.

Georgakakis (Didier), Lassalle (Marine de), 2007a, « L'européanisation du personnel politico-administratif européen : sociographie des directeurs généraux de la Commission européenne », in O. Baisnée, R. Pasquier, dir., *L'européanisation des sociétés nationales*, Paris, CNRS.

Georgakakis (Didier), 2007 b, « Les syndicats de fonctionnaires et la fonction publique européenne au prisme de ses syndicats : contribution à une sociologie de la formation du groupe des eurofonctionnaire», *in* Costa O. et Magnette P., (2007), *Une Europe des élites*, actes du colloque de la journée d'études de la SEE, Editions de l'Université de Bruxelles (collection « Etudes européennes »), p. 89-114.

Georgakakis (Didier), Lassalle (Marine de), 2007 b, « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen : les très hauts fonctionnaires de la Commission européenne : », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°168-69, 2007.

Georgakakis (Didier), 2007b, « La gouvernance de la gouvernance ou le leadership politique contrarié de la Commission », in Marine de Lassalle, Didier Georgakakis, dir., *La « nouvelle gouvernance européenne ». Genèses et usages d'un livre blanc,* Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg.

Giddens (Anthony), 1987, *La constitution de la société*, Paris, PUF.

Grant (Charles), 1994, *Jacques Delors. The House that Jacques Built,* London, Nicholas Brearly.

Guiraudon (Virginie), 2000, « Sociologie de l'Europe. Mobilisations, élites et configurations institutionnelles », *Cultures & Conflits,* 38-39.

Harmsen (Robert), 2002, « Les administrations nationales face à la construction européenne », in Didier Georgakakis, dir.

Haas (Ernst), 1958, *Beyond the Nation-State,* Stanford, Stanford University Press.

Haas (Ernst), 1964a, « Technocracy, Pluralism, and the New Europe », in R. Stephen, ed., *A New Europe?*, Harvard, Harvard University Press.

Hayes-Renshaw (Fiona), Wallace (Helen), 2005, *The Council of Ministers*, London, Macmillan, 2d ed.

Hix (Simon), 1999, *The Political System of the European Union*, London, Palgrave.

Hooghe (Liesbet), 1997, "A House with Different Views. The European Commission and Cohesion Policy", in Nugent, 1997.

Hooghe (Liesbet), 2001, *The European Commission and the Integration of Europe. Images of Governance,* Cambridge, Cambridge University Press.

Hooghe (Liesbet), Marks Gary, 2001, *Multi-Level Governance and European Integration*, New York, Rowman & Littlechild.

Hooghe (Liesbet), 2005, "Several Roads Lead to International Norms, but few via International Socialization. A Case Study of the European Commission". *International Organization,* 59, p. 861-898.

Irondelle (Bastien), 2006, « French Political Science and European Integration : The State of the Art », *French Politics*, 4, p. 188-208.

Jabko (Nicolas), 2005, « Comment la France définit ses intérêts dans l'Union européenne », *RFSP*, 55 (2), , p. 221-242.

Jacquot (Sophie), Woll (Cornelia), 2004, *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan.

Jessop (Bob), 2002, *The Future of the Capitalist State*, Cambridge, Polity Press.

Joanna, (Jean), Smith (Andy), 2002, *Les commissaires européens : technocrates, diplomates ou politiques ?,* Paris, Presses de Sciences Po.

Kassim (Hussein), Peters (Guy B.), Wright (Vincent), eds, 2000, *The National Co-ordination of EU Policy : The Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press.

Kassim (Hussein), Peters (Guy B.), Wright (Vincent), eds, 2001, *The National Co-ordination of EU Policy : The European Level*, Oxford, Oxford University Press.

Kassim (Hussein), Menon (Anand), 2003, « Les Etats membres de l'UE et la commission Prodi », *Revue française de science politique,*53 (4), p. 491-511

Kassim (Hussein), 2004, « The Secretariat General of the European Commission, 1958-2003 : a singular institution » in A. Smith, 2004.

Kassim (Hussein), 2004, « A historic accomplishment ? The Prodi Commission and administrative reform », in Dimitrakopoulos, D G, 2004, p. 33-62.

Kessler (Marie-Christine), 1999, *La politique étrangère de la France*, Paris, Presses de Sciences Po.

Lanxade (Jacques), Tenzer (Nicolas), 2002, *Organiser la politique européenne et internationale de la France*, Paris, Commissariat général du Plan, La Documentation française.

Lequesne (Christian), 1993, *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de la FNSP.

Lequesne (Christian), 2000, *L'Europe bleue. A quoi sert une politique communautaire de la pêche ?*, Paris, Presses de Sciences Po.

Lindberg (Leon), 1963, *The Political Dynamics of European Economic Integration,* Stanford, Stanford University Press.

MacMullen (Andrew), 1997, "European Commissioners, 1952-95", in Nugent, 1997.

Magnette (Paul), 2003, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.

Maillard (Jacques de), Fouilleux (Eve), Smith (Andy), 2004, « Les groupes de travail du Conseil, nerf de la production des politiques européennes ? », in Christian Lequesne, Yves Surel, dir., *L'intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 143-183.

Mangenot (Michel), 1998, « Une école européenne d'administration ? L'improbable conversion de l'ENA à l'Europe », *Politix*, 43, p. 7-32.

Mangenot (Michel), 2000, *Une Europe Improbable. Les haut fonctionnaires français dans la construction européenne*, thèse de science politique, IEP de Strasbourg.

Mangenot (Michel), 2001, « La revendication d'une paternité. Les hauts fonctionnaires et le style administratif de la Commission européenne (1958-1988) », *Pôle Sud*, 15, p. 33-46.

Mangenot (Michel), 2002, « Gouverner l'Union européenne. L'institutionnalisation du Secrétariat général du Conseil » in Renaud Dehousse, Yves Surel, dir., *L'institutionnalisation de l'Europe*, Congrès de l'AFSP.

Mangenot (Michel), 2003, « Une 'Chancellerie du Prince'. Le Secrétariat général du Conseil dans le processus de décision bruxellois », *Politique européenne*, 11, p. 123-142.

Mangenot (Michel), 2004, « Des eurocrates si proches des élites étatiques : l'encadrement du Secrétariat général du Conseil (1958-2002) », *Regards sociologiques,* 27 & 28, p. 34-44

Mangenot (Michel), 2006, « Le Conseil d'Etat et l'Europe. Conditions et effets d'un ralliement », in Philippe Raimbault, dir., *La puissance publique à l'heure européenne*, Paris, Dalloz.

Massardier (Gilles), 2003, *Politiques et action publiques,* Paris, Armand Colin.

Mayntz (Renate), Derlien (Hans-Ulrich,) 1989, « Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite. 1970-1987. Towards Hybridization? », *Governance*, 2.

Mazey (Sonia), Richardson (Jeremy), 1992, *Lobbying in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

Menon (Anand), 2001, « L'administration française à Bruxelles », *RFSP*, 51(5), , p. 763-786.

Metcalfe (Les), 2000, "Reforming the Commission", *Journal of Common Market Studies*, 38 (5).

Michelmann (Hans), 1978, "Multinational Staffing and Organisational Functioning in the Commission of the EEC", *International organisation*, 32 (2).

Middlemas (Keith,) 1995, *Orchestrating Europe: The Informal Politics of the European Union,* London, Harper Collins

Moravcsik (Andrew), 1998, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht,* Ithaca, Cornell University Press, 1998.

Moravcsik (Andrew), 1999, « A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation », *International Organisation,* 53 (2), p. 267-306.

Muller (Pierre), 1984, *Le Technocrate et le paysan*, Paris, Economie et Humanisme.

Muller (Pierre), 1995, « Un espace européen des politiques publiques », in Yves Mény, Pierre Muller, Jean-Louis Quermonne, dir., *Les politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan.

Muller (Pierre), 2006, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 6e éd.

Muller (Pierre), Yves Surel, 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

Nay (Olivier), 2002, « La négociation en régime d'incertitude. Une comparaison des partenariats publics régionaux dans la mise en œuvre de la politique européenne », *Revue internationale de politique comparée*, 9 (3).

Nay (Olivier), Smith (Andy), dir., 2002, *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica.

Noiriel (Gérard), 1986, *Les ouvriers dans la société française*, Paris, Le Seuil.

Nugent (Neill), 1995, « The Leadership Capacity of the European Commission », *Journal of European Public Policy*, 2 (4), p. 602-23.

Nugent (Neill), ed., 1997, *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission,* London, MacMillan.

Nugent (Neill), 2000, *The European Commission*, London, Palgrave.

Page (Edward), Wouters (Linda), 1994, "Bureaucratic Politics and Political Leadership in Brussels", *Public Administration,* 72, p. 445-459

Page (Edward), 1997, *People Who Run Europe,* Oxford, Oxford University Press.

Page (Edward), Wright (Vincent), eds., 2006, *From the Active to the Enabling State. The Changing Role of Top Officials in European Nations*, London, Basingstoke-Palgrave.

Pasquier (Romain), Weisbein (Julien), 2004, « L'Europe au microscope du local », *Politique européenne*, 12.

Peters (Guy B.), 1992, "Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community", in Alberta Sbragia, ed., *Euro-Politics: Institutions and Policy-Making in the 'New' European Community*, Washington (D.C.), Brookings Institution, p. 75-122.

Peters B.Guy, 1993, « Governing the Hollow State », *International Journal of Public Administration*, 17.

Peterson (John), Bomberg (Elizabeth), 1999, *Decision-making in the European Union*, London, Macmillan.

Peterson (John), « The Prodi Commission, fresh start or free fall ?", in Dimitrakopoulos, D. G., 2004, p. 15-32.

Peterson (John), 1996, « The Santer Era: The European Commission in Normative, Historical and Theoretical Perspective », *Journal of European Public Policy*, 1, p. 46-65.

Petiteville (Franck), 1999, *La face nationale de la gouvernance communautaire,* Maastricht, Presses de l'IEAP.

Quermonne (Jean-Louis), 1998, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien.

Quermonne (Jean-Louis), Chagnollaud (Dominique), 1996, *Le Gouvernement de la France sous la Ve République*, Paris, Fayard.

Regards sociologiques, 2004, n° 27 & 28.

Revue française d'administration publique, 1992, n° 63.

Revue française d'administration publique, 2000, n° 95, n° spécial « L'administration de l'Union européenne ».

Rhodes R.A.W., Marsh David, 1995, « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », in Patrick Le Galès, Mark Thatcher Mark, dir., *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan.

Rogalla (Dieter), 1982, *La Fonction publique européenne*, Paris, Nathan.

Ross (George), 1995, *Jacques Delors and European Integration,* Oxford, Oxford University Press.

Sauron (Jean-Luc), 1998, *Droit communautaire et décision nationale*, Paris, LGDJ.

Sauron (Jean-Luc), 2000, *L'administration française et l'Union européenne*, Paris, La Documentation française.

Schnabel (Virginie), 1998, « Élites européennes en formation : les étudiants du Collège de Bruges », *Politix*, 43, p. 33-53.

Shore (Cris), Black Annabel, 1992, « The European Communities and the Construction of Europe », *Anthropology Today,* 8 (3).

Shore (Cris), 1999, *Building Europe,* London, Routledge.

Sidjanski (Dusan), 1964, « Some Remarks on Siotis' Article », *Journal of Common Market Studies*, III p.47-60.

Siotis (Jean), 1964, "Some Problems of European Secretariats", *Journal of Common Market Studies*, II (3), p. 222.

Smith (Andy), 1995, *L'Europe au miroir du local*, Paris, L'Harmattan.

Smith (Andy), 2003, « Who governs in Brussels ? Une comparaison des configurations de leadership de Delors, Santer et Prodi », in Andy Smith, Claude Sorbets, dir., *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Presses Universitaires de Rennes.

Smith (Andy), 2004, *Politics and the European Commission. Actors, interdependence, legitimacy,* London, Routledge.

Smith (Andy), 2004, *Le Gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique*, Paris, LGDJ.

Smith (Keith A.), 1973, "The European Economic Community and National Civil Servants of the Member States - A Comment", *International Organization,* 27(4), p.563-568.

Spence (David), 1995, « The Co-ordination of European Policy by Member States », in M. Westlake, ed., *The Council of the European Union*, London, Cartermill.

Spence (David), 1997, « Staff and Personal Policy in the Commission", in G. Edwards et D. Spece, *The European Commission*, London, Catermill.

Stevens (Anne), Stevens (Handley), 2001, *Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union*, Basingstoke, Palgrave.

Trondal (Jarl), 2004, « Political Dynamics of the Parallel Administration of the European Commission », in Andy (Smith), 2004, p. 67-82.

Trondal (Jarl), 2006, « An Institutional Perspective on Representation. Ambiguous representation in the European Commission », *Working papers Eiop*.

Wallace (Helen), Wallace (William), eds, 1996, *Policy-making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1st ed. (with Carole Webb) 1977, 3rd ed., 1996.

Wright (Vincent), 1996, « The National Co-ordination of European Policy-making : Negotiating the Quagmire », in Jeremy Richardson, ed., *European Union : Power and Policy-Making*, London, Routledge.