



HAL
open science

Les incertitudes politiques sont-elles solubles dans l'expertise ? Du recours de la Commission européenne à l'expertise extérieure

Cécile Robert

► **To cite this version:**

Cécile Robert. Les incertitudes politiques sont-elles solubles dans l'expertise ? Du recours de la Commission européenne à l'expertise extérieure. Laurence Dumoulin; Stéphane La branche; Cécile Robert; Philippe Warin. Le recours aux experts. Raisons et usages politiques, hors série, Presses Universitaires de Grenoble, pp.103-125, 2005, Symposium, 2-7061-1203-4. halshs-00286893

HAL Id: halshs-00286893

<https://shs.hal.science/halshs-00286893v1>

Submitted on 26 Mar 2021

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.

Cécile Robert. Les incertitudes politiques sont-elles solubles dans l'expertise ? Du recours de la Commission européenne à l'expertise extérieure. Dumoulin, Laurence; Labranche, Stéphane; Robert, Cécile; Warin, Philippe; . *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, PUG (Presses Universitaires de Grenoble), pp.103-125, 2005, Symposium ; hors série. ([halshs-00286893](https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00286893))

Cécile ROBERT
Chargée de recherche au CNRS
CERAPS Université Lille 2

Résumé :

A partir de l'exemple de la politique d'assistance à l'Europe de l'Est gérée par la Commission, l'hypothèse examinée dans cet article consiste à considérer que si des savoirs experts peuvent être convoqués pour éclairer les choix publics, le recours à l'expertise peut également être utilisé pour contourner les questions politiques, déléguer les responsabilités associées à ces décisions, voire ne pas décider.

Expertise, non décision, élargissement à l'Est, programme Phare, Commission européenne

Les incertitudes politiques sont-elles solubles dans l'expertise ? Usages et enjeux du recours de la Commission européenne à l'expertise extérieure

Le recours à l'expertise dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques communautaires constitue aujourd'hui l'une des facettes du système politique européen les plus fréquemment questionnées par les spécialistes de l'Union. S'intéressant particulièrement à la Commission, présentée comme l'institution européenne la plus consommatrice d'expertises, la plupart des auteurs envisagent ces pratiques sous leurs aspects fonctionnels. Celles-ci sont mises en relation avec l'étendue des champs couverts par l'administration communautaire et la taille – réduite – de ses effectifs¹ ; avec le choix privilégié d'intervenir par la voie réglementaire, l'élaboration des directives communautaires rendant alors nécessaire la mobilisation d'expertises techniques² ; ou enfin avec les facilités (notamment budgétaires) d'accès à l'expertise extérieure dont bénéficient les agents de la Commission, en

¹ Cini Michelle (1997), *The European Commission. Leadership, organisation and culture in the EU administration*, Manchester, Manchester University Press ; Edwards Geoffrey et Spence David (dir.) (1994), *The European Commission*, London, Longman.

² Majone Giandomenico (1996), *Regulating Europe*, London, Routledge ; Radaelli Claudio M. (1999), « The public policy of the EU : wither politics of expertise ? », *Journal of European Public Policy*, 6(5) ; Muller Pierre (1994), "La mutation des politiques publiques européennes", *Pouvoirs*, 69.

comparaison de leurs homologues des administrations nationales³. Plus généralement, le recours à l'expertise au niveau européen est ainsi interprété comme la volonté des acteurs et institutions qui en usent de mobiliser des savoirs constitués pour « améliorer l'efficacité » des choix politiques, témoignant alors des tendances technocratiques d'un système de gouvernement où les experts prendraient le pas sur les représentants élus, et la légitimité de la science sur celle du débat public⁴.

Si ces analyses du recours à l'expertise, souvent empiriquement justifiées, offrent des pistes heuristiques pour l'analyse des spécificités du système politique européen, nous aimerions dans le cadre de cet article en proposer une lecture complémentaire, qui insiste sur les enjeux de légitimation associés à l'expertise. Plus précisément, il s'agit, à partir de l'exemple de la politique d'assistance à l'Europe de l'Est gérée par la Commission⁵, de souligner que si des savoirs experts peuvent être convoqués pour éclairer les choix publics, le recours à l'expertise peut également être utilisé pour contourner les questions politiques, déléguer les responsabilités associées à ces décisions, voire ne pas décider. En nous intéressant à la manière dont l'expertise autorise une technicisation des enjeux d'action publique, permettant de les/se tenir à l'écart du débat politique, il s'agira également de mettre en évidence les raisons pour lesquelles le recours à l'expertise constitue un mode d'action privilégié pour une institution comme la Commission, constamment amenée à jouer un rôle politique, sans avoir toutefois accès à la légitimité nécessaire pour assumer directement un tel rôle⁶.

³ Lequesne Christian (1996), « La Commission européenne entre autonomie et dépendance », *Revue Française de Science Politique*, 46(3), juin.

⁴ Andersen Svein S. et Eliassen Keith A. (dir.) (1996), *The EU : How democratic is it ?*, London, Sage ; Radaelli Claudio (1999), *Technocracy in the European Union*, London/New York, Longman ; Saurruger Sabine (2002), « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue Française de Science Politique*, 52(4). Pour une discussion sur ce thème : Lequesne Christian et Rivaud Philippe (2001), « Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale », *Revue Française de Science Politique*, 51(6) ; Scharpf Fritz W. (1999), *Governing Europe : Effective and Democratic ?*, Oxford, Oxford University Press.

⁵ Les données utilisées dans cet article sont tirées de notre thèse : *La fabrique de l'action publique communautaire. Le programme Phare (1989-1998), enjeux et usages d'une politique européenne incertaine*, Thèse de science politique, Université Pierre-Mendès France – Grenoble II, décembre 2001.

⁶ L'ambiguïté de cette position et le fait qu'elle conduise les agents de la Commission – fonctionnaires et commissaires – à osciller sans cesse, en fonction d'enjeux stratégiques, entre des registres d'action « politiques » et « techniques » sont des thèmes qui commencent à attirer l'attention des spécialistes de l'objet communautaire. Bellier Irène (1999), « Le lieu du politique, l'usage du technocrate. 'Hybridation' à la Commission européenne », in Dubois Vincent et Dulong Delphine (dir.), *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, coll. Sociologie Politique Européenne et le numéro de la revue *Pôle Sud* consacré à cette question : « La Commission européenne en politique (s) », n°15, novembre 2001, coordonné par Andy Smith.

Suivant cette perspective, deux thématiques seront successivement explorées. Le recours à l'expertise est d'abord analysé comme une mise en forme savante du travail de la Commission auprès des pays d'Europe de l'Est, qui sert des stratégies de légitimation de cette action publique et de ceux qui la conçoivent. Pourquoi les sujets liés à l'assistance à l'Europe de l'Est et à sa transition économique et politique ont-ils été convertis en questions techniques ? Comment cette technicisation permet-elle non seulement d'euphémiser la dimension politique de cette action publique, mais aussi d'é luder la question de ses finalités ?

Le recours à l'expertise sera ensuite envisagé dans sa dimension d'externalisation du travail de production du sens de l'action publique. L'indisponibilité en interne des savoirs revendiqués crée en effet les conditions d'une délégation à des consultants extérieurs de la conception et de la mise en œuvre de la politique d'assistance à l'Europe de l'Est. Le fonctionnement concret de cette division du travail entre agents de la Commission et consultants révèle toutefois que cette délégation fonctionne principalement comme une rupture du fil conducteur de l'action publique, rupture dont il s'agit alors d'éclairer les enjeux. Comment cette externalisation de l'expertise, en favorisant une diversification de ses producteurs, est-elle utilisée pour entretenir l'incertitude sur les orientations politiques de l'action ? Dans quelle mesure le recours à l'expertise extérieure s'apparente-t-il en outre à une délégation de responsabilité, permettant au commanditaire de ne pas directement assumer la politique qu'il finance ?

I. L'expertise comme technicisation : un moyen d'occulter la question des orientations et de la dimension politiques de l'action

Mise en place dès 1989 par l'Union européenne, la politique communautaire d'assistance aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) s'est principalement traduite par la création du programme Phare⁷, destiné à accompagner le processus de Transition économique et démocratique. Alimentée par une ligne budgétaire spécifique votée chaque année par le Parlement européen, la gestion de Phare, c'est à dire la conception de l'aide et sa mise en œuvre concrète à travers des projets d'assistance technique, a été confiée, par le Conseil, à la

⁷ Acronyme pour Pologne Hongrie Aide à la Restructuration Economique. Initialement conçue pour ces deux pays, l'aide Phare a progressivement couvert l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale. Le programme a été créé sur décision du Conseil par le *Règlement (CEE) n°3906/89 du Conseil du 18 décembre 1989 relatif à*

direction générale I (DGI – relations extérieures) puis à la DGIA (relations politiques extérieures) de la Commission européenne. Au cours de la dernière décennie, le programme a connu une augmentation exponentielle de ses responsabilités financières et institutionnelles : tandis que son budget se trouve multiplié par trois entre 1990 et 1999, il est désigné dès 1994 comme l'instrument de la préparation des pays candidats à l'adhésion à l'Union.

L'analyse du processus d'institutionnalisation de la politique communautaire à destination des PECO met en lumière quelques unes des caractéristiques de cette action publique. En particulier, il apparaît que Phare a très tôt été construit par la Commission, et saisi par les Etats membres, le Conseil et le Parlement, comme un instrument principalement destiné à rassurer les pays candidats sur la perspective de leur intégration, tout en évitant à l'Union de se prononcer sur les conditions auxquelles elle pourrait avoir lieu. La reconduction du programme année après année, sa montée en puissance budgétaire et institutionnelle sont donc non seulement liées à la nécessité pour les acteurs communautaires d'afficher leur engagement dans le processus d'adhésion, mais aussi aux difficultés et résistances que soulève l'ouverture d'un débat sur l'élargissement. Les objectifs et les orientations politiques de l'aide demeurant les impensés de l'*Ostpolitik* communautaire⁸, les gestionnaires du programme à la Commission se trouvent placés dans la situation d'avoir à promouvoir, *via* Phare, des changements et des réformes qui sont perçus, au sein de l'Union, comme des sujets si potentiellement conflictuels qu'ils n'ont fait l'objet d'aucune délibération et n'ont jamais été définis.

Par ailleurs, la position institutionnelle de la Commission lui impose des contraintes de légitimité spécifiques qui viennent limiter le champ et les moyens d'action de ses membres⁹. Ces contraintes de légitimité sont ici principalement de deux ordres : la nécessité d'éviter un conflit ouvert avec les Etats membres qui pourrait venir entamer une légitimité fondée, entre autres, sur sa capacité à produire le consensus¹⁰ ; l'obligation (liée à son absence de légitimité

l'aide économique en faveur de la république de Hongrie et de la république populaire de Pologne, [JO L375, 23 décembre 1989, pp.11-12].

⁸ Robert Cécile (2001), « L'Union européenne face à son élargissement à l'Est : incertitudes politiques et construction d'un leadership administratif », *Politique Européenne*, n°3, janvier.

⁹ Nugent Neil (1995), « The leadership capacity of the European Commission », *Journal of European Public Policy*, 2(4), december ; Cini Michelle (1997), *The European Commission. Leadership, organisation and culture in the EU administration*, ouvrage cité ; Cram Laura (1999), « The Commission », in Cram Laura, Dinan D., Nugent Neil (dir.), *Developments in the European Union*, New York, St. Martin's Press.

¹⁰ Abélès Marc et Bellier Irène (1996), « La Commission européenne du compromis culturel à la culture politique du compromis », *Revue Française de Science Politique*, 46(3), juin.

démocratique) de masquer la dimension créatrice (c'est à dire proprement politique) de son travail, en présentant ce qu'elle fait ou dit comme l'application stricte de principes définis en dehors d'elle (qu'il s'agisse de droit, de sciences, ou des déclarations officielles des instances politiques)¹¹.

La combinaison de ce contexte politique avec les contraintes institutionnelles propres aux acteurs de la Commission confronte donc le service en charge de Phare à deux injonctions contradictoires. Alors qu'il reste seul en charge de la définition de la politique d'assistance aux PECO, il doit cependant apparaître comme un simple exécutant, un agent neutre au service d'une mission dont les consignes du Conseil suffiraient à épuiser le sens, et dont le contenu affiché ne puisse réveiller de controverses, avec ou entre les Etats membres. Notre hypothèse est ici que le recours à l'expertise constitue précisément un des moyens utilisés par le service pour résoudre cette contradiction et rendre gouvernable la politique qui lui est confiée. Les représentations élaborées par le service des processus de transformation en Europe centrale et orientale permettent d'abord de certifier de la nature strictement scientifique et technique de l'assistance aux réformes mise en œuvre par la Commission. Telle qu'elle est mise en pratiques et en discours, l'intervention des savoirs experts dans la conception de Phare vient ensuite naturaliser les choix, et en garantir la cohérence, sans qu'il semble nécessaire d'en afficher clairement les intentions politiques.

1.1. La conversion des problèmes politiques liés à la Transition en questions techniques

Le travail de conversion des enjeux politiques de l'aide à l'Est en questions techniques s'adosse d'abord à une représentation spécifique de la situation des pays bénéficiaires, élaborée dès 1989. Telle qu'elle émerge des documents de la Commission décrivant le programme Phare, cette représentation de la Transition se construit autour d'un ensemble de postulats complémentaires. Elle vise à montrer que la situation des PECO peut et doit s'appréhender comme un retard de développement, et la Transition comme un processus de rattrapage¹². Ces termes de retard et de rattrapage signalent implicitement qu'il existe une voie unique de développement, imposée par la raison, et que le progrès social, économique et

¹¹ Robert Cécile (2001), « La Commission européenne dans son rapport au politique : pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle Sud*, n°15, novembre.

¹² L'usage systématique du terme de Transition pour désigner les processus en cours en Europe de l'Est est d'ailleurs en lui-même significatif : il sous-entend en effet que l'aboutissement de ces processus est connu, et les assimile à un cheminement balisé entre deux états identifiés.

politique réside dans la capacité des sociétés à découvrir, plutôt qu'inventer, le chemin qui les y conduira. L'idée du retard comme comparaison sous-entend également que les pays d'Europe occidentale ont déjà parcouru ce même chemin, et que, partant, ils disposent d'un savoir et d'une expérience susceptibles d'être transférées à leurs voisins de l'Est pour accélérer leur transformation. On trouve une formulation particulièrement éloquente de cette conception de la Transition dans le paragraphe d'introduction d'une brochure à destination du public.

*« Enfermés dans un système économique et politique totalitaire de 1945 à 1989, les pays d'Europe centrale et orientale ont été **coupés de l'essentiel du développement européen**. Ils souhaitent aujourd'hui **reprendre la place qui est la leur dans la civilisation européenne** et s'associer aux économies et sociétés d'une Europe libre et prospère. Le défi de la reconstruction de leur économie s'offre à eux, afin **d'assimiler les métamorphoses traversées par l'Europe occidentale durant le dernier demi-siècle**. [...] Phare leur apporte **un savoir-faire et une expertise dans des domaines allant du conseil stratégique à la formation**.¹³ »*

Par ailleurs, si cette représentation trouve à s'imposer au sein de l'administration européenne, c'est qu'elle entre en résonance aussi bien avec le contexte politique de cette période qu'avec la culture administrative de la Commission. La campagne conduite, en Europe de l'Est et par ses porte-parole, sur le thème du « retour à l'Europe », vise en effet à présenter les efforts de ces pays pour se calquer sur le modèle économique et politique des pays de l'Union comme un retour à un état « normal », dont ils auraient été écartés contre leur volonté. Les objectifs de la Transition – l'économie de marché et la démocratie telles qu'incarénées par les régimes des Etats membres, puis, plus tard, l'intégration dans l'Union – seraient imposés par la raison et le sens de l'histoire, dont les dirigeants est-européens et leurs interlocuteurs communautaires se présentent comme les intermédiaires certes éclairés, mais résolument neutres. La naturalisation du processus de Transition est aussi très largement nourrie par le contexte idéologique du début des années 1990 qui a vu, dans la chute des régimes communistes, la preuve, par l'histoire, de leur invalidité comme modèles d'organisation sociale et la confirmation du caractère incontournable de nos propres systèmes politiques et économiques. La disparition momentanée des adversaires idéologiques, ou, plus exactement, la faible intensité des conflits sur ce terrain ont ainsi permis de solidifier une conception a-politique et linéaire de la Transition.

¹³ Commission des CE, DGIA, Phare Info Service (1994), *Qu'est-ce que Phare ? Une initiative de l'Union européenne pour l'intégration économique des pays de l'Europe centrale et orientale*, 16p., (p.1). C'est nous qui soulignons.

Cette vision de la Transition comme processus univoque, nécessitant la mise en œuvre de compétences techniques, s'ajuste également à une représentation dominante au sein de l'administration européenne des logiques qui doivent gouverner le travail politique. Cette conception technocratique¹⁴ de la conduite des affaires publiques repose notamment sur l'idée qu'à chaque problème politique correspond une *one best way*, une solution technique optimale, permettant de répondre le plus efficacement possible à la question posée. Dans la mesure où cette solution se définit par sa rationalité, elle préexisterait en quelque sorte aux interventions humaines qui permettent de l'identifier. Dès lors, la responsabilité de son élaboration devrait incomber à des acteurs dont la neutralité, l'indépendance, et les compétences scientifiques garantiraient à la solution « découverte » son adéquation au problème concerné. A l'inverse, le débat politique, par essence irrationnel, inefficace et conflictuel, ne saurait être considéré comme un moyen adapté d'identification de cette solution. Plusieurs travaux consacrés à la Commission ont montré qu'une telle rhétorique constituait un motif récurrent de son discours¹⁵ : une telle représentation des compétences légitimes nécessaires à l'exercice du pouvoir politique est en effet particulièrement adaptée aux contraintes de légitimité de la Commission, puisqu'elle vient justifier qu'une administration privée de légitimité démocratique puisse se considérer comme le moteur, la tête pensante de la construction communautaire, et monopoliser le pouvoir d'initiative.

Cette conception technocratique paraît avoir joué ici le rôle d'une sorte de routine administrative, conduisant les fonctionnaires européens confrontés à un nouvel objet à identifier des savoirs spécialisés leur permettant d'encadrer et de maîtriser cet objet. Elle semble avoir induit également une forme de confiance dans l'efficacité des méthodes et de la technique non seulement comme instruments de gouvernement, permettant de déterminer les orientations à suivre et les solutions à adopter, mais aussi comme facteurs de transformation sociale¹⁶. Enfin, associées à l'idée que les pays d'Europe occidentale disposaient, vis-à-vis de

¹⁴ Dubois Vincent et Dulong Delphine (dir.) (1999), *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, ouvrage cité.

¹⁵ Jourdain Laurence (1996), « La Commission européenne et la construction d'un nouveau modèle d'intervention publique. Le cas de la politique de recherche et de développement technologique », *Revue Française de Science Politique*, 46(3), juin ; Le Naëlou Anne (1995), *Politiques européennes de développement avec les pays du Sud*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques.

¹⁶ Ce dont témoignent les formules usitées dans les documents officiels telles que : « *L'un des principaux problèmes rencontrés lors de la restructuration de l'agriculture collectiviste a été l'absence de base technique ou administrative. (...) Phare [a financé] une formation dans ce domaine. Pour réussir, la réforme agraire requiert ce mélange d'études, de consultance, de formation et de matériel* ». Commission des CE, DGIA, Phare Info Service (1994), *Qu'est-ce que Phare ?*

leurs partenaires, d'une avance décisive en matière économique comme du point de vue démocratique, ces conceptions ont certainement participé à renforcer les agents de la Commission dans la conviction que l'aide communautaire à la Transition devait se penser en termes d'assistance technique, fondée sur des savoirs experts. Comme le soulignait un responsable du programme à la Commission :

« quand nous avons pris les pays de l'Est dans cette affaire, il est clair qu'ils n'étaient absolument pas capables de concevoir ce qu'il y avait lieu de faire. Nous avons une position de supériorité intellectuelle : ils sortaient d'une économie planifiée, ils ne comprenaient pas grand chose aux règles de l'économie de marché. Bon, donc, il fallait d'abord les éduquer, ça faisait partie de notre travail, notre travail premier.¹⁷ »

1.2. Des usages rhétoriques de l'expertise : garantir la rationalité et la neutralité de l'action

Les documents officiels diffusés par la Commission qui décrivent les opérations successives par lesquelles le programme Phare prend forme concrète, renvoient l'image d'une action méthodique et maîtrisée, appuyée sur une connaissance précise et objective des processus de transformation en cours en Europe centrale et orientale. Ces discours évoquent plusieurs modes de mobilisation des savoirs dans la construction de la politique, mis en scène de telle sorte qu'ils viennent en garantir différentes qualités.

D'une part, chacun des aspects du travail d'élaboration des programmes – définition des secteurs prioritaires de l'aide, du type d'intervention envisagée, de la nature des modèles exportés – est présenté comme résultant de l'application stricte de savoirs existants. Cette méthodologie du changement social, qui gouvernerait chaque décision au point d'en faire disparaître la dimension de choix, emprunte en effet les habits et la rhétorique d'un discours scientifique, faisant comme s'il existait, dans les domaines où la Commission intervient, un ensemble de certitudes auxquelles les décisions pourraient être adossées¹⁸. Les termes utilisés pour introduire ces propos – la Transition « *requiert* », « *impose* », « *implique* », « *exige* » – contribuent à forger une représentation de l'action du service Phare comme soumise à des principes qui s'imposeraient avec la force de l'évidence, justifiant ainsi du caractère prescriptif de la démarche communautaire. D'autre part, le contenu même de l'assistance délivrée aux

¹⁷ Entretien avec un fonctionnaire de la Commission, ancien directeur général adjoint de Phare, 1999, Paris.

¹⁸ Par exemple, tous les documents concernant Phare posent en principe que la Transition implique une série de réformes sectorielles, à la fois incontournables et identiques pour chaque pays : « *Les principales priorités du financement Phare sont communes à tous les pays, bien que chacun se situe à un stade différent de transformation.* » Commission des CE (1995), *Cinquième rapport annuel de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la mise en œuvre de Phare*, [COM (95), 366 final, 20 juillet 1995, 51p].

pays bénéficiaires est assimilé à un ensemble de techniques. Chaque programme de soutien aux réformes est ainsi converti en un ensemble d'opérations qui prennent la forme d'un transfert de savoir et de savoir-faire et confondent, sous le terme générique d'*expertises*, des actions de natures aussi différentes que des technologies phytosanitaires, des méthodes de comptabilité, ou bien encore des modèles institutionnels organisant la répartition des pouvoirs et des responsabilités entre institutions dans le domaine de l'éducation.

La revendication d'un tel usage des savoirs est d'abord mise au service d'une rhétorique visant autant à attester de la rationalité et de la pertinence de l'action qu'à en euphémiser la dimension politique. En se retranchant derrière des principes qui bénéficient d'une légitimité propre – scientifique ou technique –, les agents de la Commission évitent de recourir à des arguments politiques, qu'ils ne sont pas en position de manipuler seuls. En prétendant que leur action est dictée et déterminée par ces principes, ils en effacent la dimension créatrice. Si la mise en place d'une économie de marché et d'un Etat de droit peut se fonder sur des savoirs experts indiquant la marche à suivre, les acteurs en charge du programme ne sont alors, vis à vis des instances politiques de l'Union, que les simples exécutants d'une mission dont le sens est déjà tout entier contenu dans les consignes du Conseil.

Par ailleurs, la naturalisation des solutions institutionnelles exportées *via* Phare masque la dimension politique du travail effectué par la Commission et l'Union vis à vis des pays bénéficiaires. Les normes juridiques et les dispositifs institutionnels promus dans le cadre de Phare sont ramenés au rang de simples techniques de gouvernement, de réponses objectives à des problèmes concrets, occultant ainsi le fait que les modèles proposés sont toujours un compromis, parmi d'autres possibles, entre les intérêts concurrents des groupes sociaux concernés et entre des représentations différentes des problèmes à traiter. En effaçant les enjeux politiques que représente la définition de modèles véhiculant des conceptions spécifiques du social, du marché, de la démocratie, cette technicisation dissimule le fait que cette activité met en jeu des valeurs et engage des choix. Elle situe l'action sur un registre – celui de la compétence et de la technique – dont les agents administratifs européens prétendent justement avoir le monopole.

Un second usage rhétorique de la référence aux savoirs experts dans la conduite de Phare consiste à revendiquer la cohérence de cette politique, alors même que ses producteurs ne peuvent en afficher clairement les orientations. Le fait que les instances politiques de l'Union

n'aient pu s'entendre ni même échanger sur les objectifs de Phare et les réformes qu'il doit soutenir en Europe de l'Est a en effet conduit les agents de la Commission à adopter une démarche d'élaboration des programmes qui prétend se dispenser d'orientations générales, et de perspectives à long terme. Tandis qu'aucun document de stratégie identifiant les orientations de Phare n'est produit, la définition du contenu du programme est élaborée par négociations successives avec les pays bénéficiaires, et remise en jeu, chaque année, pour chaque pays, secteur, et projet concernés. Dans un tel mode de construction des politiques, le recours à l'expertise acquiert une fonction légitimatrice essentielle. L'expertise vient attester de la cohérence et de la rationalité d'une démarche qui prétend pouvoir fonctionner « au cas par cas » et « au jour le jour », et faire l'économie d'une réflexion générale, en amont, sur la forme et le contenu de l'assistance à délivrer aux pays bénéficiaires¹⁹. En postulant l'existence de savoirs permettant d'identifier de manière objective les besoins spécifiques à chaque situation et d'associer à ces besoins des réponses appropriées, le service solidifie une politique qu'il entend construire au fil de l'action.

II. Les enjeux d'une externalisation de l'expertise : une rupture du fil conducteur de l'action publique

Tel qu'il est mis en scène et en discours par les agents de la Commission, le recours à l'expertise, dans sa dimension de technicisation, apparaît comme un moyen d'euphémiser les enjeux politiques de l'action publique. L'observation des usages concrets qu'en fait le service Phare met en lumière une seconde dimension du recours à l'expertise. La place qui a été conférée aux expertises dans la construction de cette action publique, combinée à l'absence de ces savoirs en interne, favorise en effet une externalisation du travail d'élaboration et de mise en œuvre de Phare, abandonné à des consultants extérieurs à l'institution. Dans une telle configuration, l'expertise peut alors fonctionner comme une rupture du fil conducteur de l'action publique : tandis que la diversité des expertises mobilisées contribue à rendre plus floues encore ses orientations politiques, la « sous-traitance » de cette action publique s'apparente à une délégation de responsabilité, permettant aux acteurs communautaires de ne pas directement l'endosser.

¹⁹ Comme le soulignait un directeur général de la Commission, en charge de Phare : « *Le fait qu'il n'y ait pas de stratégie n'empêche pas qu'on puisse faire des choses intelligentes. [Nos] experts avaient à conseiller les gouvernements en fonction d'un programme de réforme a minima de leur économie. Au fond, pour ça, on n'avait pas besoin de stratégie.* » Entretien, 1998, Bruxelles.

II.1. L'expert extérieur institué comme concepteur de l'assistance communautaire

Les experts extérieurs jouent en effet un rôle central dans le travail quotidien et concret d'élaboration des programmes d'assistance à l'Europe de l'Est. C'est à eux qu'il appartient non seulement de définir, pour chaque pays bénéficiaire, les priorités de l'aide et les actions par lesquelles elle pourra se concrétiser, mais aussi de préparer la mise en œuvre de ces actions depuis Bruxelles, et d'en assumer la réalisation sur le terrain, en collaboration avec les autorités locales. Quant aux membres du service Phare à la Commission, ils se réservent l'encadrement administratif et financier de ces activités : sélection des équipes de consultants, coordination de leurs travaux, vérification de leur conformité avec les procédures communautaires. Si les expertises, convoquées à chaque étape d'élaboration des programmes, constituent ainsi la substance même de l'assistance communautaire, les experts bénéficient, en outre, de marges de manœuvre très importantes. En l'absence de documents de la Commission sur les orientations de cette politique, il n'existe aucun critère autre que formel (respect des délais, du règlement financier) susceptible de tenir lieu de fil directeur à ces opérateurs, et d'instrument d'évaluation au personnel qui les encadre. Du fait de ce déficit d'encadrement proprement politique, tout semble se passer comme s'il revenait aux experts d'interpréter, en situation, le sens de cette action publique. Insaisissables vus de Bruxelles, les principes et les valeurs qu'elle véhicule dépendent étroitement du sens que chaque consultant choisit de leur donner.

La place dévolue ici aux experts extérieurs est d'abord susceptible d'une lecture « classique » du recours à l'expertise : celui-ci serait lié à la nécessité pour le service d'importer des savoirs, considérés comme indispensables au traitement de nouveaux objets d'intervention – l'Europe de l'Est, la Transition –, mais indisponibles en interne. Une des principales caractéristiques du service en charge de Phare au cours de la dernière décennie est en effet que son personnel a construit et revendiqué des compétences portant moins sur le contenu de la politique que sur sa mise en formes. La quasi-absence de savoirs sectoriels et géographiques et leur dévalorisation au profit de compétences procédurales (maîtrise des règlements administratifs et financiers liés à la contractualisation) sont liées autant à la précarité institutionnelle du service, notamment en matière de gestion des ressources humaines (déficit endémique de personnel, *turnover* élevé, extrême diversité des profils

professionnels) qu'à sa volonté, en investissant dans les procédures, de préserver son autonomie, et de limiter celle de ses partenaires (Conseil et Parlement, Etats membres, Etats bénéficiaires)²⁰.

Ce modèle professionnel explique pour partie le partage des tâches entre experts et personnel du service. Ses membres, qui n'ont pas d'expériences sectorielles et se définissent comme des spécialistes des procédures, envisagent la coopération avec les consultants comme une division, au sens strict, du travail de programmation : aux experts, la définition du contenu des programmes ; au personnel de la Commission, la coordination et la gestion de ces interventions extérieures. Cette distribution des compétences éclaire aussi la faible maîtrise du service sur le contenu des actions élaborées et réalisées par les experts. La faculté des chargés de programmation à mettre en place une véritable coopération avec les consultants, à pouvoir suivre, corriger, se réappropriier le travail qu'ils effectuent, dépend en effet de leur plus ou moins grande connaissance des réformes concernées et des pays bénéficiaires. Peu familiers des politiques sectorielles qui sont confiées aux consultants, la plupart des membres du service ne sont pas en mesure d'identifier les enjeux politiques des solutions techniques mises en œuvre sous leur responsabilité, et plus généralement d'interpréter le sens des actions engagées²¹.

Au-delà d'une analyse en termes de ressources savantes et de modèles professionnels, ce sont aussi les contraintes de légitimité des commanditaires de la Commission et les stratégies mises en œuvre pour les contourner qui contribuent à définir le rôle des experts. Comme nous l'avons souligné, la technicisation du travail de programmation, en masquant ses enjeux proprement politiques, a pu justifier que l'administration communautaire puisse en avoir la responsabilité. Mais elle légitime aussi, dans un même mouvement, sa dévolution à des acteurs censés incarner, personnifier, ces compétences techniques. Les logiques qui sous-tendent cette technicisation expliquent pourquoi ce sont précisément les questions les plus

²⁰ Robert Cécile, « La construction des compétences en situation d'incertitude. Un portrait du service Phare » in Georgakakis Didier (dir.) (2002), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisation de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, coll. Sociologie Politique Européenne.

²¹ Cette tendance a l'objet de commentaires très critiques, sur la fin de la décennie, de la part de la Cour des comptes et du Parlement européen. « *Le programme est formulé en termes vagues et, en pratique, les responsabilités confiées aux entreprises contractantes sont excessives. [...] les consultants qui bénéficient de contrats sont finalement libres d'agir plus ou moins comme ils l'entendent.* » Parlement européen (1997), *Rapport sur le rapport spécial n°3/97 de la Cour des comptes relatif au système décentralisé de mise en œuvre du programme Phare, accompagné des réponses de la Commission (C4-0349/97)*, Commission du contrôle budgétaire, [PE 222.178/déf].

sensibles – choix des priorités sectorielles de l'aide communautaire, et surtout des types de réformes conseillées aux gouvernements des PECO – qu'il revient aux experts de trancher. Plus encore, le choix de ce registre de légitimation est directement à l'origine de l'absence d'encadrement politique des experts sollicités dans le cadre de Phare. En effet, si l'illégitimité politique des agents de la Commission les a conduits à situer leur action sur un registre scientifique, et à donner un tel rôle aux experts, elle leur interdit également de recourir à des arguments politiques pour orienter, refuser ou valider ces expertises. En tant que commanditaire, et à la différence de l'homme politique ou du juge, la Commission ne dispose pas, dans cette situation, d'une légitimité propre qui lui permette de se positionner publiquement comme un décideur instrumentalisant à son gré les savoirs experts²². Le fait que les acteurs de l'administration communautaire fondent leur action sur le même type de légitimité que celui qu'incarnent les consultants prive les premiers de l'exercice d'une forme d'autorité sur les seconds. Expliquant ainsi que dans la conduite de cette politique, la Commission s'efface devant ses opérateurs extérieurs et que, par la liberté d'action et d'interprétation qu'elle leur laisse, ceux-ci finissent par jouer le rôle de décideurs.

II.2. Les usages de la « sous-traitance » : de la diversification des expertises à la délégation de leur responsabilité

Une des conséquences les plus manifestes du recours à l'expertise externe pratiqué dans le cadre de Phare est qu'il contribue à faire de cette politique, vue de Bruxelles, un objet insaisissable. Dans la mesure où le contenu et la forme de l'assistance communautaire se définissent principalement au cours des échanges entre les consultants et leurs interlocuteurs est-européens, il devient en effet particulièrement complexe d'en cerner la réalité et d'en mesurer l'impact²³. La nature hétérogène, voire contradictoire, des actions mises en œuvre, ainsi que la difficulté d'en apprécier les résultats concrets peuvent apparaître comme des

²² Conformément au modèle décisionniste forgé par Habermas, qui repose sur le primat de la décision politique et sur la subordination de l'expert au commanditaire : Habermas Jürgen (1973), *La technique et la science comme idéologie*, Paris, Gallimard. A l'inverse de la Commission, la légitimité associée à ces fonctions autorise, voire contraint leurs dépositaires à revendiquer publiquement l'autorité du décideur. C'est ce que montre Jacques Chevallier, lorsqu'il évoque précisément « l'encadrement » par le politique des travaux des commissions d'experts : « En faisant appel à des experts les gouvernants n'entendent nullement renoncer à leurs compétences propres, en glissant au modèle 'technocratique' évoqué par Habermas : l'activité d'expertise fait donc l'objet d'un bout à l'autre d'un strict encadrement, destiné à réaffirmer ostensiblement les prérogatives du politique. » Chevallier Jacques (1996), « L'entrée en expertise », *Politix*, n°36, (p.44).

²³ Si, dans les entretiens, les allusions à cette difficulté sont fréquentes, le rapport de l'unité d'évaluation l'évoque aussi très directement : « [la sous-traitance a] des conséquences négatives pour les informations en retour sur la substance du programme. (...) En évaluant les résultats spécifiques des programmes, il n'était

phénomènes inhérents à cette forme d'externalisation de l'expertise²⁴. L'hypothèse est toutefois permise que ces effets du recours à l'expertise revêtent également une dimension stratégique pour les acteurs communautaire. C'est dans cette perspective qu'il convient d'interroger les usages concrets de la division du travail entre experts et fonctionnaires évoquée précédemment, en mettant l'accent sur les modalités de recrutement des consultants et de contrôle de leurs travaux sur le terrain est-européen.

A bien des égards, le terme d'experts sous lequel la Commission désigne l'ensemble de ses opérateurs engagés en Europe de l'Est apparaît plus comme une construction rhétorique qu'elle ne renvoie à la préexistence d'une communauté de professionnels « capables de se rendre indispensables » et d'inciter, voire de contraindre, l'administration communautaire à recourir à leurs services. L'une des principales caractéristiques de ce groupe d'acteurs réside précisément dans l'hétérogénéité des profils et des carrières, la diversité des références et savoir-faire professionnels détenus par ses membres. La politique de sélection des experts mise en place par le service Phare est directement à l'origine de cette situation : soumise à des contraintes particulièrement fortes – la nécessité de recruter dans l'urgence et en très grand nombre²⁵ –, elle s'appuie surtout sur une définition très générale de l'expertise qui postule plus qu'elle ne questionne la nature et la réalité des savoirs mobilisés. Les exigences formulées à l'égard des candidats (qui n'ont jamais été des conditions impératives) sont en effet essentiellement de deux types : une expérience professionnelle dans le secteur concerné, une pratique préalable des activités de conseil dans des pays tiers et éventuellement en Europe de l'Est. Dans les faits l'adoption de critères aussi peu discriminants, conjuguée à une demande intense et constante d'expertise, ont conduit à une embauche au « tout venant » d'un ensemble hétéroclite d'opérateurs – acteurs nouveaux dans le champ de l'expertise ; consultants habitués d'autres programmes de la Commission ; grands cabinets anglo-saxons spécialistes de privatisation – partageant essentiellement une capacité à se rendre disponibles au bon moment et à cultiver des liens de proximité avec leurs recruteurs.

souvent possible d'en retracer que la contribution générale. » Commission des CE, DGIA (1997), *Le programme Phare : une évaluation à mi-parcours*, (p.22).

²⁴ Comme le soulignait justement Christian Lequesne : « Lorsque le recrutement des consultants extérieurs devient cependant trop important, comme cela est le cas dans certains services, le résultat peut être aussi un saupoudrage des idées débouchant sur un manque de cohérence globale des actions proposées. » Lequesne Christian (1996), « La Commission européenne entre autonomie et dépendance », article cité, (p.401).

²⁵ En effet, plus de 80% du budget annuel alloué au programme est consacré au financement de prestations délivrées par des acteurs hors institution, dont les deux tiers consistent en activités de conseil. Le recrutement représente donc des enjeux financiers décisifs et une charge de travail considérable. A titre d'exemple, en 1994, les membres du service ont dû employer des contractants pour un montant total de 660 millions d'écus.

La principale conséquence d'un tel mode de sélection des experts est l'extrême diversité des recettes et solutions préconisées par les opérateurs communautaires sur le terrain est-européen. Compte tenu du rôle confié à ces acteurs et de la liberté qui leur est laissée quant à la définition des projets, la variété de leurs conceptions des réformes à mettre en œuvre trouve à s'exprimer librement à travers les programmes qu'ils conduisent. Fidèles reflets de l'hétérogénéité de ces experts, les actions financées par l'Union ne paraissent présenter ni principes communs, ni véritable fil conducteur. Une caractéristique qui sera au centre des critiques adressées à l'Union à l'Est comme à l'Ouest²⁶ : « Dans la mesure où l'élaboration des projets est sous-traitée aux consultants et autres 'experts', une forme de 'hasard' prévaut quant au type de conseil qui sera finalement délivré. A la différence des [conseils] financés par la Banque Mondiale ou le BIT, ils ne sont pas porteurs d'une même analyse de la situation dans ces pays et ne défendent pas d'orientations politiques communes et cohérentes.²⁷ » note ainsi un universitaire britannique dans une étude consacré aux « philosophies » du social construites et diffusées par les acteurs occidentaux.

Stigmatisées par une partie de leurs interlocuteurs est-européens et partenaires occidentaux, l'hétérogénéité du contenu de cette assistance technique et l'impossibilité de lui attribuer des intentions clairement définies suscitent toutefois des commentaires d'une toute autre nature de la part des acteurs communautaires. Chez ces derniers, l'indétermination des orientations de l'aide ou, tout au moins, des principes et des solutions qu'elle préconise est non seulement reconnue mais prend aussi l'apparence d'une posture revendiquée. Comme le soulignait un ancien directeur du service :

« On n'a pas eu de réflexion sur le bon modèle, sur ce qu'on voulait faire en matière sociale. Et il n'y a pas eu de modèle exporté parce que nous sommes intervenus en recrutant des experts et des consultants pour des missions de courte durée. Et heureusement, d'ailleurs, parce qu'on n'avait pas à donner [aux pays bénéficiaires] une leçon globale de ce que doit être une réforme sociale, et qu'à ce moment-là il fallait parer au plus pressé...²⁸ »

Quant à la diversité des modèles proposés aux pays candidats, loin d'être considérée comme un signe d'échec, elle est même mobilisée comme un argument, présentée comme une

²⁶ Vaughan-Whitehead Daniel (2000), « Economic and social gaps, new hidden borders in the enlarged Europe », IUE Working Papers, n°2000/29, Florence, Institut Universitaire Européen.

²⁷ Deacon Bob (2000), *Globalization and social policy : the threat to equitable Welfare*, Geneva, United Nation Research Institute for Social Development (UNRISD), chapitre 4. C'est nous qui traduisons.

²⁸ Entretien avec le directeur général adjoint de la DGIA, 1998, Bruxelles.

garantie de la « neutralité » de la Commission et de sa non-ingérence dans les choix des pays bénéficiaires²⁹.

A travers ces commentaires, se dégage un des usages stratégiques que le service Phare fait de l'expertise extérieure. Tout se passe en effet comme si le désordre conceptuel introduit par les experts, de même que le caractère composite et disparate donné à cette politique par l'assemblage de leurs interventions, étaient ce qui fait d'elle un compromis acceptable au sein du système politique européen. Au regard du contexte politique dans lequel s'inscrit la mise en œuvre de Phare et, en particulier, des levées de bouclier que suscite toute allusion à l'existence d'un modèle social européen, l'œcuménisme des conseils prodigués dans ce domaine apparaît finalement comme la seule approche incontestable. Telle qu'elle est pratiquée, l'externalisation de l'expertise constitue un moyen de ne pas trancher sur les orientations politiques et les modèles à exporter et ainsi d'éviter aux acteurs de la Commission toute controverse, sur le fond, avec leurs partenaires institutionnels.

Le rôle d'intermédiaires occupé par ces opérateurs entre la Commission et les pays auxquels elle s'adresse révèle par ailleurs un second usage de l'externalisation de l'expertise. En effet, une des conséquences de cette forme de sous-traitance est qu'elle tient les acteurs communautaires à distance de ce qui se joue en Europe de l'Est. Dans le cadre des missions exploratoires qui précèdent la rédaction des programmes, comme au cours de leur mise en œuvre, c'est l'expert qui examine les demandes, identifie les besoins, conseille ses interlocuteurs, et recueille leurs réactions. Utilisée comme relais, l'expertise fonctionne aussi comme une rupture : elle contribue à éloigner, concrètement mais aussi symboliquement, les acteurs communautaires du terrain de leur intervention.

Si le service est ainsi maintenu dans une relative ignorance de la réalité concrète des projets qu'il finance, cette réalité s'est parfois manifestée brutalement et à son insu, sous la forme de « révélations » journalistiques sur les « dysfonctionnements » de l'aide communautaire. Au delà du fait qu'elles permettent de prendre la mesure de la perte de maîtrise des commanditaires sur le contenu de leur action, ces crises, en les contraignant à

²⁹ « Au fond, à partir du moment où on ne propose pas un seul système, c'est une ouverture pour le bénéficiaire, c'est une incitation à penser de façon indépendante » Entretien avec un membre du service Phare, 1998, Avignon.

prendre publiquement position sur leurs rôles et responsabilités, dévoilent la conception qu'ils en ont.

Jan Sekal, artiste slovaque, relate ainsi dans une chronique adressée à la revue *La Nouvelle Alternative* le contexte de ce qui fût un des plus grands scandales de Phare, provoquant la « démission forcée » de son directeur à la Commission. « *Le 27 septembre 1996, trois jours avant l'expiration du délai pour l'octroi des fonds Phare, le responsable du programme a reçu du Ministère de l'Education nationale slovaque une demande de financement du premier manuel chronologique de l'histoire slovaque. (...) Le ministre de l'Education a appuyé personnellement la demande. C'est sur cette base que l'Union européenne a débloqué les 80 000 écus.*³⁰ » Malheureusement, loin d'être un simple manuel scolaire, l'ouvrage s'est trouvé rapidement dénoncé comme un ouvrage de propagande scientifiquement approximatif et, surtout, « *contenant des passages tendancieux à caractère antisémite, antitchèque, antihongrois et antiprotestant.* » Interpellées par la presse et différentes associations slovaques, les autorités au ministère ainsi que dans les instances communautaires se sont alors mutuellement désignées comme uniques responsables de l'incident. Tandis que la ministre slovaque de l'Education nationale déclarait que la responsabilité de la publication incombait entièrement à la Commission européenne, le premier secrétaire de la Délégation de la Commission à Bratislava, M. Von Burgsdorf répondait : « *Le programme Phare exige la confiance réciproque. Puisque Madame le ministre a envoyé une lettre demandant la publication du livre, il était difficile de dire non. (...) Toutes les demandes qui remplissaient les critères formels ont été acceptées. De plus, ces programmes sont également réalisés à l'aide de fonds gouvernementaux, il est donc inexact de mettre en cause la responsabilité unique de la délégation européenne.*³¹ »

Les réactions officielles à « l'affaire du manuel d'histoire slovaque » soulignent la posture adoptée par les acteurs de l'administration européenne quant à leur implication dans cette politique et à la nature des responsabilités qui leur incombent. En argumentant que la demande de financement de l'ouvrage incriminé « *remplissait les critères formels* » et qu'elle était par ailleurs soutenue par le ministère, le représentant de la Commission présente le travail de ses collaborateurs comme une simple gestion comptable de fonds attribués aux PECO par l'intermédiaire du programme. Il signale ainsi qu'il ne leur appartient pas de se prononcer sur le bien fondé et la pertinence de leur affectation, et que, partant, ils ne pourraient être tenus pour responsables d'une « mauvaise » utilisation de ces fonds. Cette conception de l'irresponsabilité de la Commission quant au contenu de l'aide délivrée par les experts occupe une place centrale dans les représentations forgées par les membres du service. Tout semble se passer comme si le recours à des acteurs extérieurs pour conseiller les pays bénéficiaires amenait la plupart d'entre eux à se considérer comme déchargés de toute responsabilité concernant la nature de ces conseils. Dans les discours qu'ils construisent

³⁰ Sekal Jan (1997), « Slovaquie : un manuel, objet de scandale », *La Nouvelle Alternative*, n°47, septembre, (pp.50-51).

autour du rôle des experts reviennent ainsi deux arguments complémentaires. D'une part, l'assistance technique ne serait que « payée », ou « offerte » aux PECO, elle resterait l'œuvre des seuls consultants et, par conséquent, ne refléterait en rien les positions de la Commission elle-même. D'autre part, il reviendrait aux responsables est-européens, conçus comme les « clients » des opérateurs financés par la Commission, de juger de la qualité et de l'intérêt des conseils qui leur sont délivrés.

*« Ce qui est difficile, c'est que les pays bénéficiaires parfois, ils confondent un peu les experts et la Commission. Et ils ont du mal à comprendre que **ce que proposent les experts, ce n'est pas toujours la position de la Commission.** et qu'eux, ils ont à se déterminer sur leur position à eux. Ils doivent être capables de dire non aux experts ou de leur demander : 'Est-ce que vous êtes sûrs que c'est cohérent avec l'approche communautaire ?' Et la Commission ne peut pas accepter qu'un pays lui dise : 'Oh oui, mais votre expert, il nous a recommandé ça.' **Ah, ben oui, notre expert, il a été contracté par nous, mais il n'engage que lui.**³² »*

Comme celle de l'hétérogénéité des conseils délivrés par les experts, la question de la maîtrise conservée par le service sur la forme et le contenu de l'aide qu'il finance amène à considérer la sous-traitance comme un mode d'action qui produit, certes, des effets propres mais qui traduit aussi une posture particulière des agents de la Commission à l'égard de cette politique. Il est ainsi permis de penser que si le service dispose finalement de moyens limités pour contrôler, et même connaître, la nature des conseils délivrés aux pays bénéficiaires c'est aussi parce que la sous-traitance aux experts du travail de conseil conduit son personnel à considérer que ce travail n'engage pas sa responsabilité. En d'autres termes, le rôle qui leur incombe dans le cadre de la gestion de Phare se limiterait à l'embauche et au financement d'experts et à la provision d'une assistance technique dont le contenu, l'usage et l'interprétation ne « concerneraient » plus l'administration communautaire elle-même. Dans cette conception, l'externalisation, fonctionnant comme une rupture, est conçue comme une délégation de responsabilité : en étant confiée à des acteurs hors institution, l'assistance technique aux réformes n'apparaît plus comme le prolongement de l'action de la Commission, ou, pour reprendre les termes d'une de nos interlocutrices, peut ne plus être revendiquée comme « reflétant ses positions ».

Conclusion

³¹ *Ibid.*

³² Entretien avec un membre du service Phare, 1998, Avignon.

Les usages symboliques et pratiques du recours à l'expertise par les agents de la Commission en charge de Phare mettent ainsi en évidence la diversité des stratégies qui sous-tendent le choix d'un tel mode d'action publique. Mobilisée comme un moyen de pallier les incertitudes liées à l'absence d'orientations politiques, le recours à l'expertise extérieure va au delà d'une stratégie de dépolitisation qui consisterait à habiller les choix politiques en décisions techniques, pour les légitimer et attester de la légitimité de la Commission à les endosser ; elle s'apparente aussi à la création d'un relais supplémentaire permettant à la Commission de se décharger du travail de production du sens de cette action publique. L'utilisation des consultants pour concevoir et réaliser les programmes Phare lui évite non seulement de prendre ouvertement parti sur le fond, de "s'engager clairement au niveau politique", mais également – en se transformant en prestataire de services – de ne pas assumer directement la responsabilité des conseils aux réformes délivrés aux pays bénéficiaires.

Si l'exemple de la politique communautaire d'assistance à l'Europe de l'Est constitue un bon révélateur des enjeux liés au recours à l'expertise, celle-ci offre pour sa part une porte d'entrée intéressante pour comprendre les logiques qui gouvernent le fonctionnement du système politique européen. En tant que répertoire d'action privilégiée par la Commission, elle met d'abord en lumière toute l'ambiguïté du rôle joué par cette institution, à la fois agent administratif et acteur politique, moteur de la l'intégration européenne et exécutant aux services des gouvernements nationaux, chargée de donner corps au projet communautaire et privée de la légitimité proprement politique pour en assumer publiquement la responsabilité. Les usages qui sont fait ici de l'expertise extérieure éclairent en outre les difficultés, voire les effets pervers qu'un tel décalage entre le pouvoir (la capacité à agir) dont dispose la Commission et l'autorité (ou compétence décisionnelle) que sa position institutionnelle lui confère, est susceptible d'engendrer. Dans le cas de Phare, ce décalage a interdit à la Commission de donner sens et contenu à la politique communautaire. Laissée seule en charge de la définition de cette action publique par des instances politiques incapables de se déterminer sur les objectifs de l'aide à l'Est, elle a reproduit cette logique de délégation en chaîne en confiant la délibération sur les finalités de l'assistance à des experts extérieurs ; cette sous-traitance contribuant, à son tour, à rendre les finalités de cette action plus floues et moins lisibles encore. L'exemple des usages de l'expertise dans le cadre de Phare souligne ainsi toute la pertinence, pour l'échelon communautaire, du constat formulé par Patrice Duran concernant l'évolution des rapports administration/politique : « Souvent liée à la faiblesse du politique dans son activité de fixation des objectifs d'action, la nature du travail administratif

ne fait que la renforcer selon une logique de cercle vicieux. Le refus ou l'incapacité de s'engager clairement au niveau politique implique qu'on retrouve implicitement les problèmes de finalisation de l'action à travers les choix et les techniques de mise en œuvre.³³ »

Cécile ROBERT

CERAPS-CNRS, Université Lille 2

³³ Duran Patrice (1993), "Piloter l'action publique, avec ou sans le droit?", *Politiques et Management Public*, 11(4), décembre, (pp.34-35).