



HAL
open science

Les eurofonctionnaires et leurs experts : stratégies de recrutement et modalités d'encadrement des groupes d'experts européens

Cécile Robert

► **To cite this version:**

Cécile Robert. Les eurofonctionnaires et leurs experts : stratégies de recrutement et modalités d'encadrement des groupes d'experts européens. Camau, Michel;Massardier, Gilles;. Démocraties et autoritarismes : fragmentation et hybridation des régimes, Karthala, pp.287-303, 2009. halshs-00384761

HAL Id: halshs-00384761

<https://shs.hal.science/halshs-00384761v1>

Submitted on 25 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.

Les eurofonctionnaires et leurs experts

Stratégies de recrutement et modalités d'encadrement des groupes d'experts européens¹

Cécile ROBERT
Ceraps – CNRS
Université Lille 2

Introduction

Parmi les sources d'expertise auxquelles recourt la Commission européenne dans la conduite de l'action publique, les groupes d'experts qu'elle crée et anime sont sûrement l'une des plus fréquemment et massivement mobilisées. Au nombre de 1600², ils disposent d'un pouvoir consultatif, et ont pour vocation d'assister l'administration communautaire dans l'exercice de son droit d'initiative. Peu visibles, y compris dans la littérature académique³, ils interviennent pourtant dans une phase potentiellement cruciale du processus décisionnel. Ces groupes présentent en outre deux caractéristiques principales. Les règles qui régissent formellement leur fonctionnement laissent d'abord une grande latitude aux services de la Commission pour les créer et les encadrer, et ce de manière très décentralisée au sein de l'institution⁴ : plus précisément, outre leur composition et la définition de leurs attributions, les eurofonctionnaires assurent en général le secrétariat de ces groupes et en organisent les conditions concrètes de travail (logistique des réunions, mise en circulation de l'information, dans certains cas rédaction des compte-rendus, etc.).

La catégorie institutionnelle « groupe d'expert » se caractérise surtout par la diversité des instances qu'elle recouvre. Cette diversité s'observe au niveau des tâches qui leur sont confiées, et des sujets sur lesquels ils sont sollicités : exercice de prospective sur l'avenir de la politique agricole commune et des fonds structurels, état des lieux des connaissances scientifiques dans un domaine particulier, avis sur tel projet de directive en préparation. La diversité de ces groupes renvoie ensuite et surtout à celle de l'identité des experts qui les composent : s'il s'agit toujours de professionnels extérieurs à l'institution, recrutés au nom de leurs compétences et expériences dans un domaine donné, et non rémunérés (mais défrayés) pour cette fonction d'expertise, ces experts peuvent être aussi bien des scientifiques, des

¹ La réflexion proposée dans ce papier s'appuie notamment sur la discussion auquel il a donné lieu dans le cadre de la Table Ronde « Les régimes politiques revisités : analyse comparative des recompositions des rapports *politics/policies* » en septembre 2005. L'auteur tient à remercier ses participants et plus particulièrement ses coordinateurs et directeurs de cet ouvrage pour leurs lectures et commentaires.

² D'après une estimation fournie pour 2004 au terme d'un recensement effectué par le secrétariat général de la Commission européenne. Un article récent évoque le chiffre de 1400 groupes environ pour l'année 2000 (Larsson et Murk, 2007).

³ Il faut mentionner toutefois l'ouvrage collectif dirigé par T. Christiansen et E. Kirchner (2000), dont une partie des chapitres est consacré à quelques-uns des plus connus de ces groupes, ainsi que l'étude conduite pour le compte du gouvernement suédois par T. Larsson (2003).

⁴ Jusqu'en 2005, la création des groupes était du seul ressort des directions générales, la décision de création ne faisant l'objet que d'un contrôle formel (respect du règlement financier) par les services administratifs et financiers. Suite notamment à des demandes répétées du parlement européen de pouvoir disposer d'informations plus complètes sur les groupes en activité, une réforme a été engagée cette année par le secrétariat général, qui sans revenir sur les prérogatives des services, leur demande notamment de renseigner une base de données répertoriant les groupes existants ou nouvellement établis. Le projet de réforme prévoit également que certains groupes (estimés à 10% par le secrétariat général) auxquels la Commission souhaiterait donner une visibilité particulière devront être créés par le collège lui-même. Entretien avec des membres du secrétariat général, novembre 2004, juillet 2005.

Cécile Robert. Les eurofonctionnaires et leurs experts : stratégies de recrutement et modalités d'encadrement des groupes d'experts européens. Camau, Michel; Massardier, Gilles;. Démocraties et autoritarismes : fragmentation et hybridation des régimes, Karthala, pp.287-303, 2009. (halshs-00384761)
fonctionnaires des administrations nationales, ou des représentants de groupes d'intérêts et d'organisations issues de la société civile préparation.

S'interrogeant sur la labilité de la définition de l'expertise mobilisée par la Commission, ce papier s'attache plus particulièrement à montrer en quoi cette définition renvoie à l'invention et à la légitimation de pratiques spécifiques de recrutement des experts et d'encadrement de leurs délibérations. A partir de l'étude des écrits et discours produits par les eurofonctionnaires, il propose plus précisément de rendre compte des modalités de construction, au sein de cette administration, de la figure expertale, ainsi que des conceptions du travail politique européen et des acteurs légitimes à y contribuer, qui la sous-tendent⁵. Appréhendée comme un moyen pour la Commission de construire, à travers celle de l'expertise, sa propre légitimité, cette définition administrative est ici conjointement envisagée comme une rhétorique performative, orientant les pratiques des eurofonctionnaires à l'égard de ces groupes. A ce titre, l'analyse de ce discours vise ainsi à offrir un premier éclairage des logiques de production de cette forme d'expertise communautaire⁶.

La figure de l'expert européen incarnée par ces groupes repose en effet sur une conception spécifique du savoir mobilisé dans l'expertise. En particulier, le savoir de l'expert y est considéré comme indissociable de son appartenance à un groupe, national, professionnel ou militant. C'est d'abord au nom de cette appartenance que l'expertise est postulée, comme l'illustrent notamment les cas des représentants de la « société civile » sollicités pour offrir à l'Union européenne une expertise dite « *socialement robuste* », ou ceux des experts désignés au nom du fait qu'ils disposeraient d'un point de vue français, italien ou hongrois. Mais c'est également au nom de leur lien avec un espace social, militant, ou même national, que l'autonomie et l'indépendance de ces savoirs se trouvent radicalement remises en cause. Dans la mesure où ils émanent d'individus sinon soupçonnés d'agir comme des mandataires, au moins immergés dans une « culture » qui limiterait leur objectivité, les savoirs experts seraient ainsi constitutivement partiels et partiaux. Assimilés à des « points de vue », les savoirs experts seraient présents partout, mais toujours situés et jamais neutres. Une citation d'un entretien conduit avec un eurofonctionnaire résume bien cette conception :

« à partir du moment où on a connaissance de quelque chose, on vient d'un milieu particulier, donc l'éclairage n'est par définition pas absolu, il dépend du milieu auquel on appartient, et on va être plus ou moins capable de jouer un jeu neutre ou au contraire d'être un lobby sans l'avouer⁷. »

⁵ Les sources exploitées dans ce papier sont constituées d'une vingtaine d'entretiens semi-directifs conduits, entre 2005 et 2006, auprès de personnels de la Commission en charge du suivi des groupes au secrétariat général, au bureau des conseillers politiques (placé auprès de la présidence), et dans les directions générales suivantes : emploi, transports et énergie, éducation et culture, recherche. Les premiers entretiens et observations exploratoires déjà menés auprès d'experts membres de ces groupes sont également utilisés. L'article s'appuie enfin sur la production écrite que les services de la Commission ont consacrée à l'expertise (Commission européenne, 2001, 2002).

⁶ Premier éclairage qui devra être confronté aux données portant plus spécifiquement sur les experts eux-mêmes et permettant notamment d'observer leurs usages de ces procédures, et la manière dont ils contribuent à construire la nécessité de leur recrutement, et définir les formes légitimes du débat. De ce point de vue, cet article et les données sur lesquelles il s'appuie ne constitue qu'une première étape d'une recherche plus générale sur ces groupes d'experts, conduite dans le cadre de l'ACI « Gouverner par les comités. Une sociologie politique des comités d'experts européens », que nous coordonnons. Cette recherche aborde les groupes d'experts à partir de quatre interrogations complémentaires : la participation de ces groupes au travail d'élaboration des normes et plus généralement de l'action publique communautaires, les processus de socialisation à l'œuvre dans ces enceintes, les logiques de constitution des carrières et figures d'experts au niveau européen, et enfin les logiques de circulation des savoirs entre monde académiques et institutions communautaires.

⁷ Entretien avec un membre de la DG recherche, juillet 2005.

Cécile Robert. Les eurofonctionnaires et leurs experts : stratégies de recrutement et modalités d'encadrement des groupes d'experts européens. Camau, Michel; Massardier, Gilles;. Démocraties et autoritarismes : fragmentation et hybridation des régimes, Karthala, pp.287-303, 2009. (halshs-00384761)

Une telle conception des savoirs experts n'est pas sans effet sur les pratiques des eurofonctionnaires à l'égard des groupes qu'ils constituent. Elle vient d'abord justifier une pratique extensive de la consultation. En considérant que tout représentant est un expert potentiel, elle permet en effet à la Commission d'instituer dans cette fonction tous les acteurs qu'elle souhaite associer à sa réflexion⁸. Elle alimente ensuite et surtout l'idée selon laquelle la qualité de l'expertise ne saurait être garantie par les seules compétences des experts. Si les eurofonctionnaires revendiquent la neutralité et l'indépendance des avis produits par ces groupes, celles-ci dépendent moins, selon eux, de la maîtrise de savoirs spécialisés, que des qualités personnelles et savoir-être des experts, et de l'organisation de leurs débats par la Commission. Ainsi redéfinies, les conditions de légitimité de l'expertise constituent autant de règles opposables aux experts. Ce sont ces méthodes de recrutement et modes de délibération spécifiques, forgés par les eurofonctionnaires au nom d'une certaine définition de l'expertise, que nous proposons d'analyser plus précisément.

Dans cette perspective, cet article revient d'abord sur les conditions de l'indépendance et du désintéressement des contributions individuelles des experts, telles qu'elles sont définies et mises en pratiques par les eurofonctionnaires. Il évoque ensuite les principes qui encadrent les délibérations au sein des groupes d'experts, et auxquels ils sont conviés à se conformer pour assurer l'objectivité et la neutralité de leurs avis et rapports collectifs.

I. Les conditions de l'indépendance du jugement

La première des préoccupations affichées par les eurofonctionnaires qui recrutent et organisent le travail des groupes est celle de l'indépendance, non pas de l'expert, mais de son jugement, de sa contribution au travail du groupe. Présentée comme indispensable – pour attester de la neutralité des avis sur lesquels s'appuie la Commission –, l'indépendance apparaît en même temps comme une qualité introuvable dans la mesure où tout expert serait porteur d'une culture et d'intérêts, sinon militants et professionnels, au moins nationaux. S'il ne rentre pas dans le propos de cet article d'évoquer plus avant les déterminants d'une telle représentation de l'expertise, on peut néanmoins souligner qu'elle répond à un double enjeu.

Elle est d'abord le produit des stratégies de légitimation propres à la Commission : en lien avec les concurrences qui les opposent aux Etats membres et au parlement européen, ses agents tendent en effet à associer systématiquement ce qui relève du national à la défense d'intérêts singuliers et, plus largement, à revendiquer le monopole de la capacité à penser "européen", à représenter, seuls, l'intérêt général communautaire (Bellier, 1999 ; Robert, 2001). La définition de conditions propres à assurer l'indépendance du travail des groupes leur permet ainsi d'attester de l'objectivité des avis sur lesquels ils s'appuient, en dépit de la subjectivité conférée à leurs experts. Elle vient ensuite, comme on va le voir, justifier d'un ensemble de contraintes imposées à ces derniers, rappelant aux experts que dans le cadre de ces fonctions, ils ne doivent pas agir en « mandataires ».

I.1. Multipositionnalité et trajectoire internationale

⁸ C'est notamment un des arguments déployés dans un rapport interne consacré à l'expertise, qui évoque la nécessité d'élargir le recrutement des experts à un ensemble d'acteurs issus de la société civile, au nom, précisément, du caractère partiel et partial des savoirs, et de l'invalidité de la distinction traditionnellement opérée entre savoirs académiques et savoirs sociaux (Commission européenne, 2001).

Cécile Robert. Les eurofonctionnaires et leurs experts : stratégies de recrutement et modalités d'encadrement des groupes d'experts européens. Camau, Michel; Massardier, Gilles;. Démocraties et autoritarismes : fragmentation et hybridation des régimes, Karthala, pp.287-303, 2009. (halshs-00384761)

Liée au droit d'initiative de la Commission, la création des groupes d'experts est une prérogative scrupuleusement défendue par ses services. Si la composition de ces groupes fait toujours intervenir des préoccupations stratégiques, qui peuvent parfois se traduire par des négociations informelles avec les représentations permanentes ou certains groupes d'intérêt, il appartient néanmoins aux fonctionnaires en charge de ces groupes d'en désigner les membres et de pouvoir justifier de cette sélection. Les critères sur lesquels ils s'appuient dans ce cadre sont notamment fonction des directions générales et des relations spécifiques et historiquement constituées qu'elles entretiennent avec certains Etats membres ou groupes sociaux concernés. Elles dépendent aussi de la nature des tâches confiées aux groupes. Toutefois, les critères évoqués par les différents responsables rencontrés dans cette première partie de notre enquête présentent un certain nombre de traits communs. Pour ces derniers, il est en particulier indispensable de pouvoir attester que les experts ne se comportent pas en représentants, au sens de mandataires⁹, d'un groupe ou d'une institution. Comme le dit une des fonctionnaires :

« nos experts, ils étaient là en indépendants, formellement, ils ne représentent pas leurs institutions de provenance, ce sont des fils de personne¹⁰. »

Une première manière de garantir l'absence de liens entre les positions des experts et leurs prise de positions consiste alors à recruter des individus dont les situations institutionnelles offriraient formellement les conditions de cette mise à distance : pour cette raison, les jeunes retraités qui ont occupé des postes à responsabilité dans le secteur privé ou la haute fonction publique nationale constituent un vivier important d'experts européens auxquels les eurofonctionnaires disent recourir volontiers.

« Il y a aussi un pool d'experts indépendants qui est fourni par les retraités, ceux qui ont fait partie de l'administration, d'un syndicat professionnel et puis qui n'en sont plus membres, n'y sont plus affiliés, mais qui à l'époque où ils en étaient membres, en étaient représentants, au sein des comités, notamment de la comitologie, et ont démontré dans ce cadre une autorité, une compétence que nous réexploitons¹¹. »

Pour des motifs similaires, les agents de la Commission soulignent leur intérêt pour les « profils académiques », à condition toutefois que les professeurs et chercheurs sollicités puissent attester également d'expériences professionnelles en dehors du monde universitaire, considéré comme « trop éloigné des réalités »¹².

Plus généralement, le recrutement s'oriente souvent vers des individus multipositionnés, que leurs trajectoires professionnelles ont amenés à occuper simultanément ou successivement plusieurs fonctions dans des espaces sociaux contrastés : secteurs privé et public, national et international, fonctions administrative et politique. Evoquant Lord Simon, un des membres du « groupe Strauss-Kahn »¹³, la fonctionnaire chargée de suivre le groupe justifiait ainsi ce choix :

⁹ Dans le sens que H. Pitkin (1967) propose de donner à ce terme : celui d'un représentant agissant sur instruction et rendant des comptes à ses « mandataires ». Pour une discussion de la typologie de Pitkin appliquée au travail de négociation européen : (Hauray, 2006).

¹⁰ Entretien avec un membre du groupe des conseillers politiques (actuellement « bureau des conseillers de politique européenne »), placé auprès du président de la Commission, juillet 2005.

¹¹ Entretien avec un membre de la DG emploi, novembre 2004.

¹² Voir sur ce point l'analyse biographique des membres du « groupe Sapir » proposée par J.P. Peuziat, qui souligne notamment le cumul par les experts de positions dans le monde universitaire, celui de la haute fonction publique, et celui de la consultance (Peuziat, 2005).

¹³ Le groupe Strauss-Kahn, désigné également comme le « Groupe de réflexion sur la dimension spirituelle et culturelle de l'Europe » a été mis en place auprès du groupe des conseillers politiques rattaché au président de la

Cécile Robert. Les eurofonctionnaires et leurs experts : stratégies de recrutement et modalités d'encadrement des groupes d'experts européens. Camau, Michel; Massardier, Gilles;. Démocraties et autoritarismes : fragmentation et hybridation des régimes, Karthala, pp.287-303, 2009. (halshs-00384761)

« Lord Simon avait fait partie de plusieurs groupes, à l'époque de Delors, il était chairman de la British Petroleum, il était parlementaire, il savait parler, il comprenait l'économie et le social, c'était parfait, pour un rôle d'expert praticien¹⁴. »

Si la garantie d'indépendance apportée par la multipositionnalité est à la fois une raison et une justification du choix de ce type de profils, le recours à des individus disposant de telles ressources relationnelles présente également d'autres avantages. En particulier, l'audience et l'autorité susceptibles d'être conférées aux travaux de groupes composés de tels individus ne sont pas les moindres de leurs atouts (Peuziat, 2005 ; Robert, 2003). L'idée que la neutralité puisse notamment se tenir dans la multipositionnalité fait enfin écho à une autre logique de recrutement, cette fois appliquée à l'échelle des groupes : la composition des groupes d'experts est en effet soigneusement pensée pour donner l'impression d'une représentation équilibrée de différents points de vue (hommes/femmes, grands et petits pays, libéral ou social, et en fonction des sujets traités, autant d'entrepreneurs que de professeurs d'université, etc.). On retrouve ainsi dans ces groupes d'experts européens une configuration proche de ce que Pierre Bourdieu et Luc Boltanski ont décrit comme des « lieux neutres », « *produisant un effet d'objectivité par la structure éclectique du groupe qu'il rassemble* » (Boltanski, Bourdieu, 1976, p. 59).

En dehors de la multipositionnalité, un second critère de recrutement mobilisé par les eurofonctionnaires pour s'assurer de l'indépendance de leurs experts est celui de leur trajectoire internationale. L'objectivité du jugement émis par l'expert dépendrait en effet de sa capacité à s'émanciper de sa/ses cultures, en particulier nationale. Une telle conception vient alors justifier le choix privilégié d'individus ayant multiplié les expériences personnelles et professionnelles dans différents pays. Celles-ci porteraient en effet la promesse d'une aptitude à remettre en cause des perceptions familières, à se déprendre d'habitudes de pensée. Comme le dit un fonctionnaire :

« le jeu c'est d'essayer de ne pas comprendre les problèmes d'un point de vue national, ce qui est très difficile. L'idéal c'est de choisir une personne qui serait née en Suède, aurait étudié en Espagne et travaillé en Allemagne¹⁵. »

Disposition socialement située s'il en est, cette expérience de l'international est cependant toujours décrite comme une qualité morale et personnelle, on parle de « *tolérance* » et « *d'ouverture* », d'« *Anglais mais qui adore le vin français et qui a beaucoup d'humour* ». Evoquant le président d'un groupe, ancien membre de l'administration britannique, un fonctionnaire évoque ces qualités :

« à mon avis, il n'est pas indépendant, il est très marqué par la culture britannique et les Français sont tout à fait malheureux, il y a des choses sur lesquelles ils ne se comprennent pas bien. Mais néanmoins on n'aura jamais un président complètement affranchi d'une culture, une indépendance absolue, ça n'existe pas. Ce qu'on demande à un expert c'est son autorité, sa capacité de tenir compte des cultures autres que la sienne¹⁶. »

Il faut plus généralement savoir évoquer d'autres pays et d'autres univers que le sien, monter en généralité. Un fonctionnaire chargé du suivi d'un groupe d'experts sur les politiques de l'emploi soulignait ainsi le cas d'une personne recrutée « *parce qu'il nous fallait*

Commission. Il a été chargé d'une réflexion sur les modalités de promotion des dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable. Il a fonctionné en 2003.

¹⁴ Entretien avec un membre du groupe des conseillers politiques, juillet 2005.

¹⁵ Entretien avec un membre du groupe des conseillers politiques, juillet 2005.

¹⁶ Entretien avec un membre de la DG emploi, novembre 2004.

Cécile Robert. Les eurofonctionnaires et leurs experts : stratégies de recrutement et modalités d'encadrement des groupes d'experts européens. Camau, Michel; Massardier, Gilles;. Démocraties et autoritarismes : fragmentation et hybridation des régimes, Karthala, pp.287-303, 2009. (halshs-00384761)
une femme chef d'entreprise », et qui ne serait plus sollicitée parce qu'elle « *ne savait parler que français, que des entreprises de loisir, que de sa région*¹⁷ ».

I.2. Un point de vue « européen » et désintéressé

Si l'indépendance des experts est donc pour partie liée à des propriétés individuelles, elle doit aussi s'affirmer à travers les prises de position qu'ils défendent. Pour les eurofonctionnaires, l'indépendance d'une position se mesurerait notamment à l'aune de deux critères : d'une part, sa conformité avec un point de vue « européen », et d'autre part, son caractère désintéressé, c'est à dire les modalités selon lesquelles les experts vont valoriser, ailleurs qu'à Bruxelles, leur contribution individuelle au rapport final.

Une première exigence évoquée par les eurofonctionnaires, au nom du respect de l'indépendance, porte ainsi sur le contenu des positions que les experts défendent au sein du groupe. Pour être recevables, celles-ci doivent en effet être « audibles » dans un contexte européen, c'est à dire susceptibles d'être reprises à leur compte par les autres membres du groupe, et, dans certaines conditions, par la Commission elle-même. En d'autres termes, une telle conception de l'indépendance constitue un moyen efficace de stigmatiser des positions qui s'écarteraient trop fortement d'un point de vue consensuel. A l'instar de la plupart des règles non écrites qui encadrent le travail des groupes d'experts, celle-ci est de l'ordre de l'implicite et ne s'exprime clairement qu'à l'occasion de transgressions flagrantes. Ainsi cette fonctionnaire parlant d'un expert qu'elle ne solliciterait plus parce qu'il avait été « *trop français* » :

« parce que ce qu'il disait c'était : 'on ne touche pas la politique agricole, le social c'est plus important que l'économie'. [...] Son discours donnait un poids à certains sujets, qui était complètement disproportionné par rapport à un discours européen »¹⁸.

Une seconde condition de l'indépendance du jugement, pour les eurofonctionnaires, serait liée à l'aptitude des experts au désintéressement. La gratuité dans laquelle est pratiqué cet exercice intellectuel est d'abord attestée par la non rémunération de ces derniers, soulignant à la fois la pureté de leurs intentions, et leur liberté par rapport à la Commission. Mais ici, le désintéressement renvoie surtout au fait que les experts renoncent à une partie des profits symboliques de l'expertise, c'est à dire à faire état de leur influence sur l'avis final auprès d'éventuels groupes de référence. Un tel interdit trouve une première traduction concrète dans le fait que peu d'éléments filtrent des débats au sein des groupes : lorsqu'un compte rendu existe, les interventions y sont le plus souvent anonymées, permettant qu'aucune contribution personnelle ne puisse être identifiée et, partant, contrôlée de l'extérieur. Cette obligation est aussi rappelée plus explicitement pour stigmatiser des écarts à la règle. C'est tout le sens que prennent par exemple les commentaires indignés relatifs à certains hommes politiques jugés « *trop ambitieux* », qui sollicités comme experts et rentrés dans leurs capitales, se félicitaient d'avoir pesé sur les décisions bruxelloises. On perçoit bien l'enjeu de tels interdits : comment en effet revendiquer l'impartialité d'une expertise européenne, lorsque ceux qui l'ont produit se targuent d'y avoir fait valoir, voire gagner des intérêts particuliers ? Mais tel qu'il est ici traduit, le désintéressement s'apparente aussi, sous certains aspects, à un enrôlement européen. En d'autres termes, ces exigences tendent à présenter l'investissement dans les enceintes européennes comme une forme de renoncement, au moins temporaire, au maintien de certains liens avec d'autres espaces sociaux et nationaux.

¹⁷ Entretien avec un membre de la DG emploi, mars 2005.

¹⁸ Entretien avec un membre du groupe des conseillers politiques, juillet 2005.

Cécile Robert. Les eurofonctionnaires et leurs experts : stratégies de recrutement et modalités d'encadrement des groupes d'experts européens. Camau, Michel; Massardier, Gilles;. Démocraties et autoritarismes : fragmentation et hybridation des régimes, Karthala, pp.287-303, 2009. (halshs-00384761)

C'est ce que souligne cette responsable d'un groupe d'experts, opposant le comportement de ces experts trop pressés de reconverter leur participation au groupe sur les scènes politiques nationales, à celui d'un ancien président de la Commission :

« Il y a des politiciens qui jouent le jeu et qui comprennent les avantages de jouer le jeu. Prodi, par exemple, il ne joue pas le jeu de l'Italien à Bruxelles, il joue le jeu d'un européen qui s'occupe des questions italiennes et qui a bénéficié de regarder les choses d'un autre point de vue¹⁹. »

II. Les règles de la délibération

Outre les préoccupations relatives à l'indépendance du jugement produit par les experts et aux moyens de les y contraindre, un second ensemble de pratiques évoquées par les eurofonctionnaires pour assurer l'autorité et la neutralité des avis rendus par les groupes portent sur les modalités de leurs délibérations. Si elle s'appuie bien à nouveau sur l'idée que l'autorité des savoirs est limitée puisque ceux-ci sont presque toujours partiels et partiels, la définition qui est ici défendue de l'expertise renvoie celle-ci à une question de méthodes. En d'autres termes, sa qualité reposerait moins sur les qualités intrinsèques des savoirs convoqués que sur la manière dont ils s'expriment et sont mis en débats dans la procédure d'expertise. Justifiées au nom de l'expertise, ces méthodes renvoient d'une part au registre légitime de l'argumentation, et d'autre part à la valeur accordée au compromis. Elles véhiculent ainsi une conception spécifique de ce que doit être la négociation au niveau communautaire et du rôle que les experts doivent y jouer.

II.1. Les enjeux d'une mise en forme technique des débats

Parmi leurs attentes à l'égard du comportement des experts en réunion, les eurofonctionnaires évoquent fréquemment le recours à une argumentation de type technique. En d'autres termes, pour faire valoir une position ou en contester une autre, c'est derrière l'objectivité des chiffres, la neutralité des données techniques, la légitimité scientifique que les experts doivent se retrancher. Comme le résume bien l'une d'entre eux :

« C'est de la diplomatie technique. On lutte de manière technique, avec des arguments techniques, notamment pour des enjeux politiques, sauf qu'il n'est pas question d'argumenter en ces termes²⁰. »

Répertoire obligé, les connaissances techniques peuvent constituer, à condition qu'on en maîtrise l'usage, de puissants outils politiques. Evoquant plus loin un conflit avec un autre Etat membre sur le choix d'un indicateur statistique, la même personne indique qu'elle a emporté l'adhésion du groupe en montrant d'une part, à l'aide de calculs et projections mathématiques, que la formulation adverse désavantageait la majorité des membres, et en argumentant, d'autre part, dossier et publications scientifiques à l'appui, que sa proposition était la seule *« pertinente sur le plan méthodologique »*.

La technicisation des débats n'est pas du reste l'exclusivité des groupes d'experts : plusieurs travaux portant sur la comitologie (Eichener, 1992 ; Neyer, 1998 ; Krapohl, 2003), ou même sur certains groupes de travail du Conseil (Fouilleux *et alii*, 2004) font état d'observations similaires. Aux dires des acteurs qui ont une expérience de ces différentes

¹⁹ Entretien avec un membre du groupe des conseillers politiques, juillet 2005.

²⁰ Entretien avec un expert français dans le domaine des politiques sociales, février 2005.

Cécile Robert. Les eurofonctionnaires et leurs experts : stratégies de recrutement et modalités d'encadrement des groupes d'experts européens. Camau, Michel; Massardier, Gilles;. Démocraties et autoritarismes : fragmentation et hybridation des régimes, Karthala, pp.287-303, 2009. (halshs-00384761)

instances²¹, elle semble toutefois s'imposer avec une force particulière dans le cadre des procédures d'expertise. Outre qu'elle permet d'occulter le travail de représentation des intérêts à l'œuvre dans les groupes d'experts, les eurofonctionnaires lui prêtent également un certain nombre d'effets vertueux. Elle est en particulier perçue comme un moyen de faciliter le compromis. D'une part, elle limiterait la survenue dans le débat de positions trop éloignées du consensus, ou d'oppositions de principe qui ne trouveraient pas de traduction technique appropriée. D'autre part, les agents de la Commission partagent la conviction que la maîtrise d'un même savoir spécialisé, et la nécessité d'y faire recours dans les échanges favoriseraient une prise d'autonomie des membres à l'égard de leurs espaces sociaux d'origine, au profit d'un investissement dans le travail du groupe. Un fonctionnaire comparant une instance liée au Conseil et un groupe d'experts chargé d'en préparer les réunions sur des aspects plus techniques souligne ainsi à propos de ce second groupe : « *on y parle plus librement, car les sujets sont plus techniques, il y a un peu une dépolitisation*²². »

Cette contrainte de mise en forme technique des sujets abordés dans les groupes d'experts renvoie enfin aux enjeux du découpage entre technique et politique dans l'espace européen. Si aucun objet d'action publique n'est par nature technique ou politique, c'est toutefois au nom de sa qualification qu'en sont souvent définis les propriétaires légitimes. Dans un espace européen où les concurrences institutionnelles sont particulièrement intenses, la technicisation d'un sujet constitue ainsi un des instruments permettant de consolider une forme particulière de division du travail entre institutions et acteurs bruxellois (Buchet de Neuilly, 1999 ; Robert, 2005). Une des lectures possibles des logiques de technicisation à l'œuvre dans les groupes d'experts est qu'elle contribue à diffuser chez leurs membres une définition commune de ce qui est politique et de ce qui ne l'est pas. Une définition qui sera d'autant plus aisément partagée, qu'elle est au principe même de la création du groupe, et qu'à travers elle, ses membres se reconnaissent mutuellement, en même temps qu'à la Commission, la légitimité à se saisir du sujet concerné.

II.2. De l'euphémisation des conflits à la valorisation du compromis

Lorsqu'ils évoquent les processus de délibération au sein des groupes d'experts, les eurofonctionnaires soulignent également que l'avis final ne saurait être considéré comme le produit d'un rapport de force, qu'il ne refléterait pas un point de vue au détriment d'un autre. Si cet avis peut prétendre à la dignité de l'expertise, c'est parce qu'il est plutôt une synthèse transcendant les antagonismes, une solution découverte par le libre échange intellectuel et s'imposant par sa seule rationalité. Comme l'indépendance ou le désintéressement des experts, cette conception du débat devient ainsi une des conditions de légitimité de l'expertise : elle se décline en une série de normes de comportement auxquels les experts sont conviés à se conformer.

Une première de ces figures imposées consiste à adopter une attitude conviviale et coopérative, et en cas d'opposition, à savoir gérer et euphémiser les tensions. Le savoir-faire et la politesse des experts rompus à la diplomatie se mesurent parfois à l'aune de leur capacité à négocier et retourner des situations tendues, par un trait d'humour ou un jeu de mots

²¹ C'est notamment le cas de certains fonctionnaires des administrations nationales qui peuvent appartenir, successivement, ou même simultanément à un groupe d'expert, un comité de la comitologie, et un groupe de travail du Conseil.

²² Entretien avec un membre de la DG emploi, mars 2005.

Cécile Robert. Les eurofonctionnaires et leurs experts : stratégies de recrutement et modalités d'encadrement des groupes d'experts européens. Camau, Michel; Massardier, Gilles;. Démocraties et autoritarismes : fragmentation et hybridation des régimes, Karthala, pp.287-303, 2009. (halshs-00384761)

bienvenu. Une experte relate ainsi comment, choquée par un argument utilisé par un de ses collègues britanniques, elle réagit à la situation.

« Là, j'étais intervenue en disant : 'j'espère que je n'ai pas très bien compris, peut-être était-ce une plaisanterie, voilà, j'ai cru entendre qu'il n'était pas possible de retenir un indicateur qui montrerait que la Grande Bretagne était mal placée, j'espère bien que j'ai mal entendu, parce que ce n'est pas démocratiquement correct'. Enfin, c'était un petit peu une leçon de morale là. Et là, [le président, britannique lui aussi] qui était un type adorable, a dit que c'était de l'humour britannique et que l'humour britannique a du mal à franchir la frontière française²³. »

Par ailleurs, comme l'indique explicitement un rapport de la Commission consacré à l'expertise, en date de 2001, la participation au processus d'expertise doit s'envisager comme un moment d'apprentissage, au cours duquel les experts remettent en cause leurs positions, se convainquent mutuellement de les faire évoluer.

« Un autre aspect important réside dans la disposition à se laisser influencer par l'acte de participer. En effet, si les participants n'assistent aux réunions que pour exposer leur propre point de vue sans être ouverts à celui des autres, il se produit une déperdition d'informations importantes et la pluralité ne débouche pas sur l'apprentissage, mais sur un simple positionnement. » (Commission européenne, 2001, p. 9)

Les experts sont ainsi, plus généralement, conviés à faire la preuve de leur esprit de coopération, de leur désir de faire passer l'adoption d'un avis commun avant la défense de convictions personnelles. Les attentes évoquées à l'égard des experts qu'ils donnent la priorité à l'aboutissement des discussions ne sont pas sans rappeler à nouveau certaines des pratiques de négociation mises en évidence par des travaux portant sur les comités de la comitologie ou les groupes de travail du Conseil (Baisnée et Smith, 2006 ; Juncos et Pomorska, 2006 ; Lewis, 2005). La spécificité de cet éloge du compromis analysé ici tient au fait qu'il est non seulement formulé au nom de l'expertise, mais aussi qu'il renvoie à une conception du travail politique au niveau communautaire, propre aux eurofonctionnaires. En tant qu'agents d'une administration privée de légitimité démocratique, leur tendance à occulter la dimension politique de l'activité de la Commission (Robert, 2001) se traduit notamment en effet par l'effacement du caractère potentiellement conflictuel de la négociation. Comme le suggèrent les affirmations réitérées des eurofonctionnaires concernant l'absence de conflits ouverts au sein des groupes, les experts sont ainsi appelés à renoncer à une représentation agonistique du jeu politique européen pour considérer qu'appréhendés depuis Bruxelles, les intérêts ne sont plus antagonistes, mais au contraire réconciliables. Il est d'ailleurs fréquent que l'effacement progressif des clivages soit présenté comme le premier motif de satisfaction, le principal indicateur de succès de la procédure d'expertise. Comme le souligne la présidente d'un groupe d'experts en matière de politique de recherche :

« Un des succès [du groupe] est de montrer que chercheurs et industriels sont capables de travailler ensemble, de parvenir à constituer un seul groupe, avec une identité collective²⁴. »

Conclusion

Telle qu'elle est construite au sein de l'administration communautaire, la figure de l'expert est ainsi susceptible d'une double lecture. Elle vient d'abord alimenter un discours de légitimation, fournissant une série d'arguments de nature à attester de l'objectivité et de la neutralité des avis produits par les groupes d'experts, et ce presque malgré eux. Elle permet

²³ Entretien avec un membre d'un groupe d'expert dans le domaine des politiques de l'emploi, mars 2005.

²⁴ Entretien avec la présidente d'un groupe d'expert dans le domaine des politiques de recherche, février 2005.

Cécile Robert. Les eurofonctionnaires et leurs experts : stratégies de recrutement et modalités d'encadrement des groupes d'experts européens. Camau, Michel; Massardier, Gilles;. Démocraties et autoritarismes : fragmentation et hybridation des régimes, Karthala, pp.287-303, 2009. (halshs-00384761)

plus généralement aux eurofonctionnaires de renvoyer de l'action publique européenne l'image d'une politique fondée à la fois sur la consultation de ses publics et l'autorité de la science.

De manière peut-être plus singulière, cette définition administrative de l'expertise montre également comment le discours sur l'expertise peut s'apparenter à une rhétorique performative. A travers la manière dont les eurofonctionnaires appréhendent l'indépendance, l'objectivité, les modes de délibération nécessaires à l'exercice de l'expertise, se construisent et se justifient en effet un ensemble de normes et de valeurs auxquelles les experts sont invités à se conformer. L'expert européen apparaît ainsi comme devant, plus qu'un autre, conquérir son statut, en apportant la preuve de sa capacité à se déprendre de sa culture, à (se) tenir à distance (de) ses institutions ou groupes d'appartenance, à respecter enfin les formes et figures imposées de la négociation communautaire.

A ce titre, la définition de l'expertise élaborée au sein de la Commission soulève deux interrogations complémentaires pour des recherches ultérieures. Elle pose d'abord la question de la mesure de son caractère prescriptif. Si elle semble bien être traduite en « pratiques » par les eurofonctionnaires, orientant le recrutement et l'encadrement des groupes d'experts, ces pratiques présentent des caractéristiques singulières. Peu formalisées, et plus souvent perçues comme des savoir-faire et des savoir-vivre, elles appartiennent au registre de l'implicite, et ne deviennent souvent manifestes que lorsqu'elles sont transgressées. C'est là tout l'intérêt des « scandales », suscités par le comportement de tel ou tel expert, que de jouer le rôle de révélateurs mais aussi de souligner la nécessité d'une étude plus systématique des « carrières » d'experts pour objectiver ces règles, les modalités de leurs sanctions, et les ressources dont disposent les experts pour les aménager.

L'évocation de ces modes de recrutement et d'encadrement et la manière dont ceux-ci s'articulent, dans le discours des eurofonctionnaires, à la revendication d'une représentativité des savoirs suggèrent enfin d'enquêter plus avant sur les conceptions du jeu politique européen qui y sont mobilisées. C'est notamment une certaine idée de la démocratie européenne qui se trouve ainsi véhiculée à travers cette formalisation de l'expertise, revendiquant l'association la plus large des publics intéressés à la formulation des politiques, tout en justifiant d'un ensemble de critères permettant de désigner, parmi eux, ceux des citoyens et des points de vue qui pourront s'exprimer. Une sociologie de l'expertise, telle qu'elle est pensée et mise en pratique dans l'espace institutionnel et politique communautaire, doit ainsi pouvoir prendre en charge une réflexion sur la manière dont s'y trouvent définies les formes légitimes de la participation, et la manière dont celles-ci contribuent à distribuer les possibilités d'accès au processus décisionnel communautaire.

Cécile Robert. Les eurofonctionnaires et leurs experts : stratégies de recrutement et modalités d'encadrement des groupes d'experts européens. Camau, Michel;Massardier, Gilles;. Démocraties et autoritarismes : fragmentation et hybridation des régimes, Karthala, pp.287-303, 2009. (halshs-00384761)

Bibliographie

BAISNEE, O., SMITH, A., 2006, « Pour une sociologie de l'°apolitique' : acteurs, interactions et représentations au cœur du gouvernement de l'Union européenne », p. 335-354 dans COHEN, A., LACROIX, B., RIUTORT, P., dir, *Les formes de l'activité politique. Eléments d'analyse sociologique (18è-20è siècles)*, Paris, PUF, 2006

BELLIER, I., 1999, « Le lieu du politique, l'usage du technocrate. 'Hybridation' à la Commission européenne », p.233-253, dans DUBOIS, V., DULONG, D., 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

BOLTANSKI, L., BOURDIEU, P., 1976, « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 2-3, 3-73

BUCHET DE NEUILLY, Y., 1999, « La politique étrangère et de sécurité commune : dynamique d'un système d'action », *Politix*, 46, p. 125-146

CHRISTIANSEN, T., KIRCHNER, E., eds., 2000, *Europe in change. Committee governance in the European Union*, Manchester, Manchester University Press

COMMISSION EUROPEENNE, 2001, *Democratising Expertise and Establishing Scientific Reference System*. Report of the Working Group for White Paper on Governance.

COMMISSION EUROPEENNE, 2002, *Communication sur l'obtention et l'utilisation d'expertise par la Commission – principes et lignes directrices*, COM(2002)713, 11 décembre 2002

EICHENER, V., 1992, *Social dumping or Innovative regulations ? Processes and Outcomes of European Decision-Making in the Sector of Health and Safety at Work Harmonisation*, European University Institute Working Paper, 92/98. Florence

FOUILLEUX, E., MAILLARD DE, J., SMITH A., 2004, « Les groupes de travail du Conseil : nerf de la production des politiques européennes ? », p. 143-183, dans LEQUESNE, C. et SUREL, Y., dir., *L'institutionnalisation de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences po

HAURAY, B., 2006, *L'Europe du médicament. Politique, expertise, intérêts privés*, Paris, Presses de Science-Po

JUNCOS, A. E., POMORSKA, K., 2006, « Playing the Brussels game: Strategic socialisation in the CFSP Council Working Groups », *European Integration On Line Paper*, 10

KRAPOHL, S., 2003, « Risk regulation between interests and expertise : the case of BSE », *Journal of European Public Policy*, 10(2), 189-207

LARSSON, T. (2003), *Pre-cooking – the world of expert groups in the European Union*, Rapport pour le ministère suédois des Finances.

Cécile Robert. Les eurofonctionnaires et leurs experts : stratégies de recrutement et modalités d'encadrement des groupes d'experts européens. Camau, Michel;Massardier, Gilles;. Démocraties et autoritarismes : fragmentation et hybridation des régimes, Karthala, pp.287-303, 2009. (halshs-00384761)

LARSSON, T., MURK, J., 2007, « The Commission's expert groups », in CHRISTIANSEN, T., LARSSON, T., SCHAEFFER, G. eds., *The Role of Committees in the Policy Process of the European Union*, London, Ashgate

LEWIS, J., 2005, « The Janus Face of Brussels : Socialization and Everyday Decision Making in the European Union », *International Organization*, 59, 937-971

NEYER, J., 1998, « The standing committee for Foodstuffs : arguing and bargaining in comitology », p. 148-163, in VAN SCHENDELEN, M.P.C.M., ed., *EU Committees as Influential Policymakers*, Aldershot, Ashgate publishing.

PEUZIAT, J. P., 2005, *La politique régionale de l'Union européenne, entre expertise et réforme*, Paris, L'Harmattan

PITKIN, H., 1967, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press

ROBERT, C., 2001, « La Commission européenne dans son rapport au politique : pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle Sud*, 15, 61-75

ROBERT, C., 2003, « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, 11, 57-78.

ROBERT, C., 2005, « Les incertitudes politiques sont-elles solubles dans l'expertise ? Usages et enjeux du recours de la Commission européenne à l'expertise extérieure », p. 103-126, dans DUMOULIN, L., LABRANCHE, S., ROBERT, C., WARIN, P., dir., *Le recours aux experts. Usages et raisons politiques*, Grenoble, PUG, coll. Symposium