



**HAL**  
open science

# L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance

Cécile Robert

► **To cite this version:**

Cécile Robert. L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance. *Politique européenne*, 2003, 2003/3 (11), pp.57-78. 10.3917/poeu.011.0057 . halshs-00421457

**HAL Id: halshs-00421457**

**<https://shs.hal.science/halshs-00421457>**

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.

Cécile Robert. L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance. *Politique européenne*, l'Harmattan, 2003, 2003/3 (11), pp.57-78. ([10.3917/poeu.011.0057](https://doi.org/10.3917/poeu.011.0057)). ([halshs-00421457](https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00421457))

Cécile ROBERT  
Chargée de recherche CNRS  
CERAPS - Université Lille 2

## RESUME

Fondée sur l'hypothèse d'une spécificité communautaire des usages politiques de l'expertise, cet article suggère une lecture complémentaire de ces pratiques de recours aux experts, visant à comprendre comment celles-ci contribuent au travail d'institutionnalisation et de légitimation de l'administration communautaire. Dans cette perspective, il s'agit de mettre en relation les modes de construction et de mobilisation de l'expertise par la Commission avec la position qu'elle occupe dans le système politique et institutionnel communautaire et les contraintes et ressources spécifiques que cette position impose et offre à ses agents. L'accent est mis dans un premier temps sur les stratégies de technicisation de l'action publique qu'autorise l'expertise et les usages qui en sont faits face aux acteurs politiques et nationaux. Les procédures d'expertise sont ensuite envisagées comme des dispositifs d'intéressement, permettant à la Commission de se constituer des alliances : on observe comment l'expertise est mise au service de la construction de réseaux, de coalitions de soutien, favorisant une socialisation entre eux, et à l'Europe, d'un ensemble d'acteurs publics et privés, nationaux et européens.

### **L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance**

#### **Expertise as a policy making model : between technocratic logics and alliance strategies**

##### **Introduction**

Dans un rapport de juillet 2001, la Commission européenne concluait sur les vertus du recours à l'expertise, en la présentant comme une pratique incontournable pour “ *améliorer la qualité du policy-making et, dans le même temps, accroître la confiance de l'opinion publique dans la gouvernance européenne* ” (Commission européenne, 2001). Les réflexions conduites au sein de l'administration européenne sur les modalités du bon gouvernement paraissent ainsi confirmer l'hypothèse d'un rapport privilégié de cette institution à l'expertise comme mode d'action et de légitimation. Les origines de ces savoirs experts et les conditions de leur

mobilisation dans la conduite de l'action publique communautaire sont en effet aussi nombreuses que variées : construction d'une expertise interne dans certains segments de la Commission, création de comités d'experts indépendants, commande d'études et sous-traitance de programmes communautaires à des consultants privés, mise en réseaux de spécialistes appartenant aux administrations nationales et association de ces groupes à la préparation des normes européennes, etc.

Toutefois, ces pratiques restent essentiellement abordées à partir d'analyses sectorielles et envisagées sous leurs aspects fonctionnels. Les travaux récents qui évoquent la propension des agents de la Commission à recourir à l'expertise la présentent ainsi le plus souvent comme une solution " pratique " ajustée aux contraintes de l'univers administratif communautaire. Le recours à l'expertise – interne ou externe – est mis en relation avec l'étendue des champs couverts par la Commission et la taille, réduite, de ses effectifs (Cini, 1997 ; Edwards et Spence, 1994) ; avec le choix privilégié d'intervenir par la voie réglementaire, l'élaboration des directives communautaires rendant alors nécessaire la mobilisation d'expertises techniques (Majone, 1996 ; Muller, 1994 ) ; ou encore avec les facilités (notamment budgétaires) d'accès à l'expertise dont bénéficient les agents de la Commission, en comparaison de leurs homologues des administrations nationales (Lequesne, 1996).

Dans une perspective identique, bien qu'orientée vers une lecture plus globale du phénomène, un ensemble d'études perçoit dans le recours à l'expertise le souci de la Commission européenne de s'assurer " de la pertinence des choix publics " et d'améliorer " l'efficacité des politiques ". L'administration communautaire est alors, selon les auteurs, le fer de lance ou, tout au moins, le terrain d'observation privilégié, des transformations qui affecteraient la gouvernance contemporaine, caractérisée par une emprise croissante de la

science et de ses représentants sur l'action politique et le débat public (Andersen et Eliassen, 1996 ; Lequesne et Rivaud, 2001 ; Radaelli, 1999a ; Saurruger, 2002 ; Scharpf, 1999).

Fondée sur l'hypothèse d'une spécificité communautaire des usages politiques de l'expertise, cet article suggère une lecture complémentaire de ces pratiques de recours aux experts, visant à comprendre comment celles-ci contribuent au travail d'institutionnalisation et de légitimation de l'administration communautaire. Dans cette perspective, il s'agit de mettre en relation les modes de construction et de mobilisation de l'expertise par la Commission avec la position qu'elle occupe dans le système politique et institutionnel communautaire et les contraintes et ressources spécifiques que cette position impose et offre à ses agents. **L'accent est mis dans un premier temps sur les stratégies de technicisation de l'action publique qu'autorise l'expertise** : quels usages en fait l'administration européenne face aux acteurs politiques et nationaux ? Comment ces stratégies s'inscrivent-elles dans les concurrences que se livrent les instances communautaires pour imposer leur propre définition des compétences nécessaires à l'exercice légitime du pouvoir politique ? **Les procédures d'expertise sont ensuite envisagées comme des dispositifs d'intéressement**, permettant à la Commission de se constituer des alliances : dans quelle mesure l'expertise est-elle mise au service de la construction de réseaux, de coalitions de soutien, favorisant une socialisation entre eux, et à l'Europe, d'un ensemble d'acteurs publics et privés, nationaux et européens ? **Plus généralement, comment contribue-t-elle aux stratégies déployées par la Commission pour configurer, à distance, les modalités de mobilisation et d'accès à l'espace public européen ?**

## **I. Des usages politiques de la technicisation : l'expertise au cœur des conflits de légitimité entre acteurs communautaires**

Parmi les usages que les acteurs sociaux font de l'expertise, **la mise en forme savante de problèmes publics ou, plus précisément, la construction de ces problèmes comme nécessitant l'intervention d'acteurs dotés de compétences spécifiques**, a fait l'objet d'une attention particulière en sociologie et en science politique. Les travaux qui y sont consacrés ont notamment mis l'accent sur **la dimension stratégique et les enjeux politiques de ce travail de formalisation** (Bachir, 1991 ; Chevallier, 1996 ; Dubois et Dulong, 1999 ). Quels que soient les problèmes considérés, la nature des savoirs convoqués et les modalités de leur intervention dans la décision, le recours à l'expertise intervient dans des situations où il est jugé impossible ou non pertinent de mobiliser une argumentation et une autorité proprement politiques pour statuer sur une question. La soustrayant aux procédures politiques habituelles, le recours à l'expertise offre alors, aux acteurs capables de se faire reconnaître une autorité et des compétences alternatives, l'opportunité d'intervenir dans la gestion publique de la question concernée. **Parce qu'elles s'apparentent notamment à une (re)définition des formes d'autorité et des types de compétence nécessaires à la conduite des affaires publiques**, les pratiques de recours à l'expertise au sein de l'Union européenne apparaissent comme un enjeu essentiel dans les concurrences qui opposent les acteurs communautaires pour l'exercice du pouvoir politique, et renvoient à l'économie de la légitimité au sein du système politique européen.

Parce qu'elle donne ainsi accès à des principes de justification de l'action publique qui en occultent la dimension proprement politique, l'expertise peut d'abord être envisagée comme un mode de légitimation ajusté aux contraintes de la Commission. Décivant autant une position d'indépendance et d'objectivité que la maîtrise de savoirs et techniques spécifiques, l'expertise est également saisie et revendiquée par ses agents comme une qualité propre à la figure professionnelle du fonctionnaire européen, contribuant ainsi à alimenter chez ces

derniers une conception technocratique de la conduite des affaires publiques. Mode de qualification des problèmes et des compétences nécessaires à leur résolution, le recours à l'expertise est enfin au cœur des conflits de territoire entre et au sein des institutions bruxelloises et mise, par l'administration européenne, au service de stratégies de technicisation visant à redéfinir ses prérogatives et à lui permettre l'appropriation de certains domaines d'action publique.

### **1. L'expertise : un mode de légitimation " a-politique "**

Tel qu'il est défini par les Traités successifs, et mis en pratique dans la coopération quotidienne entre les trois pôles du triangle institutionnel européen, le rôle de la Commission confronte cette dernière à une forme d'injonction paradoxale. " Moteur de l'Europe ", titre symbolique auquel renvoie son monopole du pouvoir d'initiative, chargée de donner sens et chair au projet communautaire et aux orientations du Conseil à travers ses fonctions en matière réglementaire et de gestion des programmes européens, l'administration communautaire, bien plus encore que ses homologues nationales, se trouve constamment engagée dans des activités proprement politiques. La légitimité dont elle dispose dans ce cadre semble, par contraste, bien " fragile " : à l'impossibilité de revendiquer une légitimité liée à des procédures électorales s'ajoutent les procès récurrents en eurocratie intentés par ses partenaires institutionnels, pour lesquels l'illégitimité démocratique de la Commission a très tôt constitué un thème privilégié et particulièrement fédérateur (Georgakakis 1999 ; Quermonne, 1994 ; Weaver, 1986). Acteur politique sans pouvoir l'assumer publiquement, l'administration communautaire se trouve conjointement engagée dans des conflits de légitimité particulièrement intenses avec ses partenaires " politiques ". Renvoyant aux concurrences opposant traditionnellement appareils administratifs et représentants élus pour l'exercice légitime du pouvoir (Duran, 1999 ; De Baecque et Quermonne, 1982 ; Chazel,

1995), ces tensions administration/politique prennent en effet dans l'espace communautaire une dimension supplémentaire, liée d'une part à l'association faite sur la place de Bruxelles entre ce qui relève du politique et ce qui s'apparente à la défense d'intérêts nationaux, et, d'autre part, aux conditions dans lesquelles s'est opérée la genèse de la Commission (Heyen, 1992).

De tels contraintes et conflits de légitimité conduisent ainsi l'administration communautaire à mobiliser, de manière privilégiée, des modes d'action et des registres de légitimation qui fonctionnent sur le principe d'un effacement de la dimension politique de son travail. En occultant la dimension créatrice de son action comme en masquant la dimension idéologique des choix sur lesquels elle repose, la Commission peut en effet non seulement revendiquer une capacité à définir l'intérêt général communautaire, mais aussi s'en arroger le monopole, au nom d'une objectivité et d'une indépendance dont ses partenaires politiques seraient constitutivement dépourvus (Robert, 2003). Cette configuration spécifique conduit les agents de la Commission à investir l'expertise d'un sens particulier et de fonctions stratégiques, contribuant ainsi à expliquer l'usage intensif qu'ils en font.

En premier lieu, la mobilisation d'une expertise – construite et revendiquée en interne, ou recherchée à l'extérieur de l'institution – offre à la Commission une autorité et une légitimité alternatives derrière lesquelles elle peut se retrancher, en particulier lorsque les instances politiques font silence sur les orientations à imprimer à l'action. Brandissant l'autorité de l'expertise, la Commission peut alors se passer d'un argumentaire en termes politiques, qu'elle n'est pas en mesure de manipuler seule. Par exemple, les documents officiels décrivent la politique communautaire de préparation à l'élargissement comme la mise en œuvre d'un savoir spécialisé sur la Transition permettant d'identifier, de manière “ neutre et

objective”, secteurs et réformes prioritaires ; les normes juridiques et dispositifs institutionnels exportés, dans ce cadre, en Europe de l’Est étant, pour leur part, ramenés au rang de solutions *ad hoc* à des problèmes techniques. L’expertise censée conférer aux actions qui s’y réfèrent leur caractère naturel et objectif ne se réduit pas, par ailleurs, à la mise en œuvre de savoirs spécialisés<sup>1</sup>. Comme l’illustrent les multiples commissions constituées et sollicitées par les services de l’administration communautaire, notamment sur les questions de politiques sociales, elle peut aussi se dégager de la délibération collective d’acteurs, réunis en petits comités, et choisis pour leur “sagesse”, l’objectivité étant alors attendue de l’éclectisme du groupe, de la multipositionnalité de ses membres et de leur capacité d’indépendance et de montée en généralité (Memmi, 1992 ; Bachir, 1991).

**La référence à l’expertise vient en second lieu attester de la légitimité de l’administration communautaire à se prononcer sur les problèmes considérés.** Présentée comme une politique fondée à chaque étape de sa formulation sur une expertise, l’aide à l’Est gérée par la Commission ne renvoie pas seulement l’image d’une action méthodique, maîtrisée et fondée en raison, elle donne aussi à cette institution l’apparence d’une administration dont la contribution se réduirait à l’organisation d’un transfert de savoirs et de techniques. En effaçant la dimension créatrice de son travail pour la présenter comme la simple interprète de principes définis en dehors d’elle et imposés “par la force de la raison”, l’expertise offre à la Commission un registre d’action et de légitimation conforme à ce que lui autorise sa position institutionnelle. Comme le souligne avec justesse Laurence Jourdain à propos des discours officiels sur la politique de la recherche communautaire : “Découverte plutôt qu’inventée, la politique de recherche se serait imposée [...] comme une évidence. (...) Dans ce contexte, les

---

<sup>1</sup> Voir sur la diversité des formes d’expertise sollicitées au niveau communautaire la typologie proposée par Christian Lequesne et Philippe Rivaud, autour de trois profils d’experts : “l’expert spécialiste”, “l’expert médiateur” et “l’expert sage” (Lequesne et Rivaud, 2001).



politiques publiques ne seraient donc plus l'expression d'une volonté de changement, d'un travail délibéré pour agir sur le réel : elles s'engendreraient et se perpétueraient en quelque sorte d'elles-mêmes, grâce à l'intervention d'un 'intermédiaire éclairé', mais en l'absence de tout arbitraire individuel." (Jourdain, 1996, 509)

Les conflits de légitimité qui gouvernent les relations entre les instances communautaires conduisent par ailleurs la Commission à adhérer à une conception technocratique de la conduite des affaires publiques (Radaelli, 1999b). Suivant cette conception, à chaque problème politique correspondrait une *one best way*, une solution technique optimale dont l'identification serait par conséquent mieux garantie par l'intervention d'acteurs capables de neutralité, d'indépendance et dotés des compétences scientifiques nécessaires que par sa mise en débat politique, celui-ci étant par essence irrationnel, inefficace et conflictuel. Légitimant les prérogatives de la Commission, cette définition spécifique des compétences qui doivent guider le travail politique produit également chez ses agents des effets de croyance qui alimentent directement le recours à l'expertise. Ainsi, comme l'illustre notamment le recours massif à l'expertise privée dans la genèse de la politique communautaire à l'Est, la dimension technocratique propre à la culture des fonctionnaires de la Commission les conduit, lorsqu'ils se trouvent confrontés à un nouvel objet, à chercher d'abord à convertir les problèmes qu'il soulève en questions techniques, c'est-à-dire à identifier des savoirs spécialisés leur permettant d'encadrer et de maîtriser cet objet. Elle induit en outre 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 sociale (Robert, 2001b)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Comme le montre Anne Le Naëlou, une telle conception du pouvoir transformateur des techniques prévaut également dans les politiques communautaires d'aide au développement : " Progressivement, s'impose [dans les récits des acteurs communautaires] une logique enchaînant changement technique, amélioration économique, amélioration sociale pour aboutir enfin à une amélioration politique. Marquée par ce schéma rationaliste

L'adhésion des agents de la Commission à cette forme d'idéologie technocratique se traduit également par le rôle central conféré à l'expertise dans la définition de leur identité professionnelle. Revendiquer l'expertise comme un attribut essentiel de la figure du fonctionnaire européen leur permet d'abord de construire leur désintéressement. L'affichage du recours aux savoirs n'atteste pas seulement de la validité de la solution proposée, elle vient aussi témoigner de l'attachement des agents communautaires à leur indépendance, de leur souci d'objectivité et de neutralité, qualités opposées terme à terme à celles des acteurs politiques, qui ne seraient guidés que par la défense d'intérêts nationaux et/ou l'opportunité d'une réélection. Le recours à l'expertise, surtout lorsque celle-ci peut être construite en interne, offre ensuite le moyen de conjurer la diversité des origines nationales, des formations administratives et professionnelles des membres de la fonction publique européenne. Langage et savoir commun, permettant de s'émanciper des implicites véhiculées par les langues et cultures nationales, elle est enfin l'instrument d'une stratégie de distinction à l'égard des acteurs " politiques ", jugés " prisonniers " de leurs référents nationaux.

## **2. L'expertise comme mode qualification : de la définition des savoirs indispensables à la désignation des acteurs légitimes**

Mode de légitimation ajusté au contexte institutionnel et politique dans lequel évolue la Commission, le recours à l'expertise s'envisage, de manière complémentaire, comme le moyen d'opérer une transformation tactique des enjeux politiques en problèmes techniques. En tant que mode de qualification des problèmes et des compétences nécessaires à leur résolution, le recours à l'expertise impose en effet simultanément une définition spécifique des qualités requises pour participer au traitement de ces problèmes, contribuant ainsi à déterminer le type d'acteurs qui pourra s'en saisir.

---

occidental, l'adoption d'une nouvelle technique reste pour la coopération européenne le préalable à tout

Un premier usage du recours aux savoirs dans cette perspective est d'attester publiquement, à travers la mise en scène d'une procédure d'expertise, la nature strictement technique du problème à traiter, pour solidifier une lecture particulière de la répartition des prérogatives entre acteurs communautaires. L'enjeu est ici à la mesure de l'instabilité qui caractérise l'organisation des domaines d'action et compétences instituée par les traités européens successifs (Cini, 1997). Cette instabilité est quasi-constitutive, dans la mesure où l'Union se conçoit, depuis son origine, comme une construction politique et institutionnelle jamais achevée et dont les domaines d'intervention, de même que l'équilibre entre logiques intergouvernementales et supranationales, sont constamment redéfinis. En outre, cette architecture complexe et sans cesse recomposée s'adosse à un classement des dossiers et des fonctions en deux catégories, politique et technique, censées renvoyer à des compétences, des autorités, et des responsabilités spécifiques et distinctes (Bellier, 1999). Les incessants conflits de territoire qu'alimente ce dispositif entre et au sein des instances communautaires ont par conséquent tendance à se cristalliser autour d'enjeux de qualification (Leibried et Pierson, 1998 ; Robert, 2001a, 2001b ). Enfin, comme le montre bien Nicolas Jabko au sujet de la Banque Centrale Européenne, les usages stratégiques que les acteurs communautaires privés de légitimité démocratique font de la ligne de démarcation technique/politique, *via* notamment le recours à l'expertise, conditionnent fortement leur capacité à défendre une interprétation extensive de leurs compétences et à se protéger des interférences “ en éludant toute critique qui ne porte pas sur leur capacité à remplir les objectifs techniques qui leur sont assignés ” (Jabko, 2001, 905).

La mise en forme savante d'un enjeu politique contribue donc à déterminer les types de légitimité susceptibles d'être mobilisés pour être " autorisé " à participer aux débats. Mais elle impose également une forme d'appréhension de l'enjeu : c'est dans un langage et à partir de problématiques spécifiques que les acteurs devront formuler leurs propositions. Un second usage du recours à l'expertise dans sa dimension de technicisation renvoie ainsi à la sélection qu'il permet d'opérer entre les acteurs capables de maîtriser les savoirs concernés et ceux qui, privés de cette ressource, ne pourront accéder aux débats et peser sur les décisions. Si le recours au savoir comme stratégie de distinction permettant d'affermir la frontière entre profanes et initiés n'est pas l'apanage des acteurs communautaires, la technicisation des débats prend toutefois, au niveau européen, une forme et une importance particulière qui tiennent notamment aux modalités d'exercice du pouvoir réglementaire au sein de l'Union, plus couramment désignées sous le terme de comitologie<sup>3</sup>. Dans l'exercice de ses compétences d'exécution des règlements adoptés par le Conseil, le travail de la Commission s'effectue en effet dans le cadre de comités composés de représentants de l'administration communautaire et des Etats membres, qui constituent un cadre privilégié pour la mise en œuvre de stratégies de technicisation. D'une part, les enjeux de la négociation sont particulièrement importants, dans la mesure où la plupart des textes transmis par le Conseil laissent une place importante à l'interprétation (Eichener, 1992) ; d'autre part, la composition et le cadre institutionnel de ces comités assurent à la Commission la possibilité d'en orienter fortement le fonctionnement concret (IEP, 1989).

La mise en forme savante des débats en comité, et le recours à des expertises – internes ou externes – sur les aspects essentiels de la discussion, contraignent et encadrent de plusieurs

---

<sup>3</sup> Pour la directive organisant le fonctionnement de la comitologie : *Décision du Conseil n°87/373*, [JO L197, 18 juillet 1987].

**manières la participation des représentants nationaux :** pour que celle-ci puisse être effective, ils doivent en effet maîtriser les savoirs concernés, non seulement pour percevoir les enjeux politiques qui sous-tendent les choix techniques suggérés mais aussi pour formuler, à leur tour, des propositions. En imposant la maîtrise et l'usage de savoirs spécifiques, dont l'accès lui est par ailleurs garanti, par le biais d'une expertise interne ou recherchée à l'extérieur, la Commission met en place deux types de configurations dont elle attend qu'elles lui soient, pour des raisons différentes, favorables. Dans le cas où les savoirs seraient partagés par l'ensemble des participants, la technicisation des débats déboucherait sur l'adoption d'une réglementation communautaire qui ne se réduirait pas au plus petit dénominateur commun des dispositions existantes au niveau national. Tandis que le partage de compétences professionnelles induirait "naturellement" une forme de solidarité ainsi qu'une convergence des positions entre les participants, leur permettant de dépasser les conflits entre Etats membres et avec le niveau communautaire (Bach, 1992 ; Scharpf, 1988), la technicisation favoriserait les représentants des pays aux réglementations les plus exigeantes, ces derniers étant nécessairement les mieux dotés en expertise (Eichener, 1992). Dans une configuration où la distribution des ressources savantes se ferait à l'avantage de la Commission, cette situation de maîtrise de l'expertise les placerait en position de force, limitant les capacités d'opposition des représentants nationaux et offrant à la Commission la possibilité de légitimer sa position dominante dans les débats, au nom de l'incompétence de ses partenaires (Robert, 2001b).

## **II. S'allier par l'expertise**

Si les multiples stratégies de technicisation et dépolitisation que favorise l'expertise permettent ainsi d'en éclairer l'usage par la Commission européenne, elles n'en épuisent toutefois pas le sens. Le recours à l'expertise, lorsque celle-ci est recherchée à l'extérieur, s'envisage aussi très concrètement comme un des moyens par lesquels l'administration européenne construit ses relations avec son environnement. Qu'elles consistent à consulter les fonctionnaires des administrations nationales, à s'appuyer sur les savoirs des partenaires sociaux et des associations, à mettre en place des comités de sages, ou bien encore à recueillir l'avis des citoyens, les procédures d'expertise constituent autant d'occasions d'échanges entre la Commission et les groupes et acteurs sociaux qu'elle sollicite, organise, et intéresse à son action. Il s'agit alors, en appréhendant ces procédures à travers les activités de conversion et d'échanges de ressources qui s'y déploient entre les fonctionnaires européens et un ensemble d'acteurs sociaux, de mettre en évidence quelques-uns de leurs usages " relationnels ".

### **1. Des experts " passeurs " : de l'activation de réseaux à la construction de coalitions de soutien**

Souvent évoquée dans les travaux sur la Commission, la facilité juridique et financière d'accès à l'expertise extérieure a été présentée comme une des explications de son usage courant par les fonctionnaires européens. Elle rend en effet possible une forme spécifique de recours à l'expertise, largement utilisée au sein de l'administration communautaire, qui consiste dans le recrutement par un fonctionnaire, dans des conditions particulièrement souples, voire discrétionnaires (pas d'appel d'offres et de jurys de sélection, peu ou pas d'encadrement juridique et hiérarchique), d'experts susceptibles de l'aider à formaliser les projets et documents d'orientation dont il est responsable. Peu visibles, ces pratiques jouent pourtant un rôle essentiel particulier dans la gestion, par les fonctionnaires, de leurs relations avec les appareils politico-administratifs des Etats membres. C'est ce qu'illustre notamment la collaboration entre des agents de la Commission et les experts qu'ils se sont associés pour préparer un document visant à définir un modèle social européen (Robert, 2000).

C'est entre 1995 et 1998, que se constitue, au sein de la direction générale en charge de l'élargissement, un groupe de travail dont la mission consiste à penser les conditions d'adhésion des pays candidats en matière de politiques sociales. La mise en place de ce groupe de travail s'opère à l'initiative d'une fonctionnaire responsable des programmes sociaux à destination de l'Europe de l'Est et de son directeur général adjoint, dont les objectifs sont les suivants : craignant que la perspective juridique adoptée par la Commission pour définir les critères et conditions d'adhésion ne conduise à négliger la dimension sociale (peu présente dans le droit européen du fait de sa faible communautarisation), ils souhaitent promouvoir une approche alternative, appuyée sur la mise en évidence (à partir de l'observation des convergences entre les modèles en vigueur dans les Etats membres) et la revendication d'un modèle social européen qui serait ensuite opposable aux pays candidats. Dans cette perspective, il est décidé de préparer un document, proposant notamment une définition de ce modèle social européen, dans l'objectif de le faire circuler et approuver, d'abord au sein de la Commission, et ensuite par le Parlement et le Conseil. Resituée dans ce contexte, l'analyse des stratégies qui gouvernent le choix d'associer des experts extérieurs à la rédaction du rapport et des critères utilisés pour les recruter permet de dégager trois principaux enjeux du recours à cette forme d'expertise.

Le " profil " des consultants engagés sur cette mission présente en effet des caractéristiques singulières : bien que membres d'un cabinet de conseil privé, ils sont tous issus de la haute fonction publique française (en particulier du ministère des affaires sociales), et ont été de proches collaborateurs de membres des précédents gouvernements socialistes, ainsi que de l'ancien président de la Commission, Jacques Delors. Par l'intermédiaire de contrats avec diverses organisations internationales, ils sont également en relation étroite avec des

responsables au sein de ces institutions : Commission, mais aussi Bureau International du Travail, Banque Mondiale, Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, etc. Ils cultivent enfin une proximité avec le monde universitaire par l'intermédiaire d'enseignements, de séminaires de recherche et de publications. Cette multipositionnalité, revendiquée par les experts comme une capacité à se jouer des frontières entre monde académique et monde du conseil, univers de la fonction publique et sphère de l'entreprise privée, administration et politiques, est au principe de leur recrutement.

Au-delà des savoir et savoir-faire en matière de politiques sociales que ces carrières leur permettent de revendiquer, les ressources relationnelles qu'elles leur confèrent constituent en effet pour leurs commanditaires des atouts indispensables. En premier lieu, la fréquentation, par ces experts, de plusieurs univers sociaux permet d'assurer une mise en circulation des idées défendues dans le rapport qu'ils préparent et d'en repérer d'éventuels partisans. Par l'intermédiaire des travaux et déplacements qu'ils effectuent pour le compte d'autres commanditaires, des relations personnelles qu'ils conservent avec des personnalités politiques et de hauts fonctionnaires, ils font ainsi “ parler du rapport ”, et en diffusent le contenu bien au delà des couloirs de la Commission. Ce travail de diffusion permet conjointement d'activer des réseaux qui dépassent les clivages institutionnels et se déploient autour de solidarités nationales et politiques. Choisis notamment pour ces proximités politique et nationale avec les commanditaires, les experts tissent autour de ces derniers et de leur projet un ensemble de relations, repérant et mobilisant au sein de l'administration communautaire, comme dans les ministères des affaires sociales des Etats membres, ou encore au Bureau International du Travail, les alliés et soutiens potentiels. Mettant à profit un carnet d'adresses constitué au cours d'une carrière professionnelle au sein de ces institutions, c'est dans le même temps au nom d'une position d'extériorité, “ en tant qu'experts ”, qu'ils peuvent ignorer les frontières



institutionnelles, court-circuiter les lignes hiérarchiques, afficher explicitement leur identité nationale et leur engagement politique, s'affranchissant ainsi d'un ensemble de règles non écrites de la Commission que leurs commanditaires sont, pour leur part, contraints de respecter.

Utilisée pour assurer une diffusion informelle du rapport, en réactivant des liens et solidarités toujours “ en veille ” au sein de l'administration communautaire (Abélès, Bellier et MacDonald, 1993 ; Cini, 1997), leur intervention est recherchée en second lieu pour l'autorité qu'elle confère au rapport sur le modèle social européen. Le projet de définir des conditionnalités sociales à l'adhésion allant au delà du seul respect des directives européennes existantes s'inscrit en effet en rupture avec la démarche engagée par la Commission qui se focalise sur une définition exclusivement juridique de l'acquis communautaire. Pour que les auteurs du rapport se sentent autorisés à jouer un tel coup, il leur faut recourir à une source de légitimité suffisante pour être opposée à celle du droit, derrière laquelle se retranche les partisans d'une définition restreinte de l'acquis social communautaire. C'est donc au nom d'une légitimité spécifique, acquise, ou plus exactement attestée, par une carrière au plus haut niveau, l'occupation de postes à responsabilité et la fréquentation de personnalités reconnues sur la place de Bruxelles, qu'ils revendiquent pour leur prise de position le statut de parole autorisée. Comme le souligne l'un de ces consultants : “ *On peut défendre et faire entendre nos positions, mais pas en tant que consultants. On le peut en tant que personnalités, on le peut parce qu'on a des réseaux personnels dans certains ministères et parce qu'on connaît du monde. Donc, quand c'est nous qui causons, les gens nous écoutent.*<sup>4</sup> ”

---

<sup>4</sup> Entretien avec un consultant, 21 février 1997, Paris.

Un troisième usage des ressources relationnelles auxquelles donne accès ce type d'expertise renvoie enfin au travail d'anticipation qui accompagne à la Commission toute tentative d'intervention sur l'agenda communautaire. En effet, les contraintes de légitimité qui pèsent sur le travail des fonctionnaires européens les amènent à considérer qu'une opposition frontale avec les Etats membres n'est pas souhaitable et souvent trop coûteuse, tant pour l'image de l'institution que pour celle du projet européen dans son ensemble (Peterson, 1999). Il leur est donc indispensable d'anticiper au plus près les réactions susceptibles d'être suscitées par les propositions de la Commission dans les instances liées au Conseil. Dans cette perspective, les liens qu'entretiennent les consultants avec leurs anciens collègues au sein des administrations nationales et des représentations permanentes, ainsi que leur expérience concrète de la négociation communautaire et de ses pratiques (l'un d'entre eux a représenté la France dans la préparation du volet social du Traité de Maastricht) sont autant d'éléments permettant de prendre la mesure de la "sensibilité politique" du dossier, et, comme le dira leur commanditaire, de "*voir ce que nous pouvons essayer de faire passer*". Parce qu'ils interviennent en tant que "consultants extérieurs", leurs prises de position sur la question du modèle social européen n'engagent pas formellement la Commission et sont saisis comme autant de "ballons d'essai" susceptibles de renseigner les promoteurs officiels du rapport sur l'acceptabilité de ce qu'il contient. En l'occurrence, les réactions – négatives – recueillies par cet intermédiaire conduiront ces derniers à "enterrer le projet" en publiant le rapport comme un travail "*réalisé par des consultants*" et "*ne reflétant pas les politiques de la Commission européenne*". (Commission européenne, 1998)

Cette collaboration entre experts extérieurs et fonctionnaires européens met en évidence les jeux autour des identités et des frontières institutionnelles que favorise le recours à cette forme d'expertise. La multipositionnalité des experts, leurs identités hybrides à mi-chemin

entre public et privé, administration et politique, national et communautaire autorisent en effet les agents de la Commission à s'affranchir des catégories institutionnelles et des contraintes de rôle qu'elles imposent pour construire, autour de leurs projets, des relations avec leurs partenaires politiques et/ou nationaux. Permettant d'aménager la porosité des frontières entre la Commission et son environnement, l'expertise est au cœur des mécanismes d'ajustements successifs à travers lesquels les fonctionnaires européens appréhendent les attentes de leurs interlocuteurs politiques, prennent la mesure des rapports de force, et définissent progressivement une position qui puisse être revendiquée comme communautaire.

## **2. Négocier par l'expertise : la Commission face à ses “ administrés ”**

Utilisée pour favoriser la circulation des idées et des informations par delà les frontières institutionnelles, l'expertise est également saisie par la Commission comme un moyen d'échanger avec les administrations nationales et les groupes d'intérêts concernés par les politiques et réglementations communautaires. Une des caractéristiques de l'administration européenne les plus fréquemment évoquées réside en effet dans les moyens très limités – eu égard à l'étendue des champs couverts par ses interventions – dont elle dispose pour concevoir et surtout mettre en œuvre les actions publiques dont elle est responsable (Edwards et Spence, 1994). Un des défis devant lequel se trouve placée la Commission consiste ainsi plus généralement à gérer la distance pratique mais aussi symbolique qui la sépare de ses “ administrés ”. Les procédures de recours à l'expertise, mises en œuvre sous la forme de consultations techniques des différents groupes d'acteurs concernés par les mesures communautaires, peuvent alors être envisagées comme autant de stratégies susceptibles de pallier les difficultés générées par cette distance.

Un premier usage de ces consultations techniques les apparente à des scènes de négociation plus ou moins formalisées, permettant notamment de trouver un accord sur les modalités de mise en œuvre des politiques communautaires dans les territoires concernés. Si la comitologie en constitue une figure imposée, la plupart de ces consultations sont créées de manière *ad hoc*, à l'initiative de l'administration communautaire et en fonction de ses demandes sur les dossiers à traiter. De nature très différente, elles sont alimentées par trois grandes sources d'incertitudes : la nécessité de donner chair aux directives du Conseil, qu'il s'agisse de définir les standards utilisés pour tel ou tel type de réglementation, ou de préciser les contenus des programmes communautaires ; le besoin d'identifier les modalités et les responsables de la gestion concrète des programmes sur le terrain et/ou du contrôle de l'application des règles communautaires, dans la mesure où l'administration européenne ne peut s'assurer elle-même de la mise en œuvre de ses actions publiques ; l'obligation de penser les conditions de traduction des mesures communautaires dans des contextes nationaux et régionaux différenciés et de déterminer les ajustements que ces différences peuvent éventuellement imposer.

Des interprétations différentes des relations établies par cet intermédiaire entre Commission et groupes d'intérêt ont été avancées par la littérature académique. Pour un certain nombre d'auteurs, l'expertise se confondrait ici avec le *lobbying* : la nécessité pour la Commission de disposer d'informations sur ses domaines techniques et territoires géographiques d'intervention, associée aux prérogatives dont elle dispose en matière réglementaire auraient fait d'elle un lieu d'intenses marchandages entre les groupes d'intérêts désireux d'imprimer leur influence sur les directives européennes (Mazey et Richardson, 1992). Des études empiriques récentes conduisent à adopter une conception plus nuancée de ces interactions. D'une part, certains services de la Commission, en particulier ceux qui sont

en charge de politiques communautaires fortement institutionnalisées comme la politique agricole commune, recherchent moins l'expertise chez les groupes d'intérêts concernés qu'ils ne la construisent en interne (Saurruger, 2002). D'autre part, ces derniers sont parfois dans l'incapacité de produire eux-mêmes des savoirs susceptibles d'alimenter leurs échanges avec l'administration européenne. Enfin, il est apparu que les liens existants entre les fonctionnaires européens et les représentants à Bruxelles des groupes d'intérêts sont moins souvent le produit de tactiques d'entrisme conduites par des euro-groupes omnipotents que le résultat d'une stratégie volontariste de la Commission, sollicitant elle-même les rencontres et soutenant financièrement et institutionnellement ses interlocuteurs (Lequesne, 2001). L'observation attentive de ces formes de concertation amène ainsi à concevoir ces pratiques particulières de recours à l'expertise non seulement comme une forme de recueil des informations nécessaires à l'ajustement technique des politiques communautaires mais aussi comme un moyen de rechercher le soutien et l'accord de leurs opérateurs et/ou bénéficiaires (Muller, 1994). Comme le suggère l'exemple des comités consultatifs institués dans le cadre de la politique communautaire de la recherche : "Censées apporter une expertise supplémentaire et permettre une large circulation de l'information, ces structures ont surtout servi à garantir la formation d'un "consensus" autour de la politique de recherche communautaire." (Jourdain, 1996, 502)

Mettre ainsi l'accent sur les ressources échangées à travers ces procédures de concertation permet par ailleurs de dégager un second type d'usage, par la Commission, du recours à l'expertise des groupes d'intérêts. Tout paraît contribuer en effet à faire converger les stratégies des "euro-représentants" et de l'administration communautaire concernant l'enjeu symbolique des procédures de recours à l'expertise. D'un côté, les travaux portant sur les transformations opérées par l'émergence du nouveau centre de pouvoir qu'est l'Union sur les

modalités d'organisation et de représentation des intérêts au niveau national ont montré que de la capacité des structures existantes à s'eupéaniser, c'est à dire à revendiquer une présence et une action à Bruxelles, dépendait pour partie le maintien de leur légitimité auprès de leurs adhérents dans les Etats membres (Michel, 2002). C'est ce que souligne l'exemple de l'organisation Europêche étudiée par Christian Lequesne : “ [la raison d'être] d'Europêche est en fait de fournir une tribune ou une scène politique aux responsables des organisations nationales, dont la légitimité à l'égard de leurs adhérents dépend aussi de leur présence à Bruxelles. (...) Le secrétaire général d'Europêche résume cette situation lorsqu'il déclare : *‘Ce qui compte pour mes adhérents, c'est de ramener à la maison une photo attestant qu'ils étaient à Bruxelles’* ” (Lequesne, 2001, 81). Quant à la Commission, ces procédures lui permettent d'afficher une pratique de la concertation, qui serait d'autant plus recherchée quand les politiques en jeu ne prennent peu ou pas en compte les intérêts des groupes concernés. Tel serait un des enseignements à tirer de l'histoire des relations entre la Commission et le syndicalisme européen : “ Tout se passe comme si la Commission avait consacré beaucoup de temps et de moyens à la construction d'un capital symbolique propre à légitimer les dirigeants du syndicalisme européen aux yeux de leurs confédérations affiliées afin de compenser le déficit de reconnaissance que représente le passage de la CECA au Marché commun pour les syndicalistes” (Pernot, 1998, 62). Enfin, la légitimité attendue par la Commission est d'autant plus importante qu'elle n'est pas seulement recherchée auprès des publics concernés, mais peut aussi attester de sa capacité à représenter l'intérêt général communautaire face à ses partenaires institutionnels. En témoigne l'intérêt qu'elle a manifesté récemment pour les procédures de recours à l'expertise citoyenne, autour des modèles de conférences de consensus ou de jurys de citoyens ; le caractère “ socialement robuste ” de l'expertise citoyenne ainsi constituée permettant de consolider la légitimité de l'administration européenne (Commission européenne, 2001).

En troisième lieu, ces procédures de consultation conservent à la Commission une position stratégique dans ces échanges. Disposant du pouvoir de les initier et de les organiser, elle peut par cet intermédiaire, participer à la désignation des porte-parole légitimes des groupes d'intérêt, contribuant de la sorte à structurer leurs modes d'organisation sur la scène politique communautaire. C'est ce qu'illustre l'évolution des relations de l'administration communautaire avec le secteur non gouvernemental et associatif (Weisbein, 2001). La collaboration de la Commission avec les associations, loin de déboucher sur l'institutionnalisation d'une interface pérenne avec le secteur associatif dans son ensemble, s'est en effet principalement établie dans le cadre de procédures d'expertise *ad hoc* et ponctuelles mobilisant chaque fois des interlocuteurs différents. Ce faisant, la Commission conserve des marges de manœuvre importantes, qui lui permettent de choisir ses interlocuteurs, de puiser dans le vivier de ses partenaires de quoi constituer des coalitions politiques ponctuelles et variables en fonction des enjeux concernés. Un tel pouvoir d'identification des experts légitimes offre en outre une ressource monnayable dans ses échanges avec les acteurs concernés. Enfin, en contribuant à l'existence et à la reconnaissance de ses interlocuteurs par leur association à des procédures de consultation, la Commission s'affirme comme un lieu légitime d'expression des intérêts au sein de l'Union.

### **3. Socialiser par l'expertise : former et intéresser les experts à l'Europe**

Envisager le recours à l'expertise comme un moyen pour les agents de la Commission de se constituer des alliances conduit enfin à s'intéresser aux effets que ces échanges produisent sur leurs participants, et en particulier sur leurs représentations de l'Union européenne et de ses politiques. Certaines procédures de consultation semblent en effet destinées non seulement à produire du consensus sur les dossiers considérés, mais aussi à amener les experts, en les

socialisant à l'Europe et à son fonctionnement, à adhérer au projet communautaire. C'est notamment l'objectif assigné aux dispositifs d'échange d'expériences mis en place par la Direction Générale " emploi et affaires sociales ", dont l'investissement dans ces formes de concertation est d'autant plus important qu'elle dispose de ressources juridiques limitées pour encadrer l'action des Etats membres en matière sociale. L'organisation de rencontres systématiques entre des experts des administrations nationales et/ou des spécialistes reconnus (chercheurs et universitaires) issus des différents pays de l'Union doivent ainsi permettre une socialisation réciproque visant non seulement à faciliter les transferts de solution institutionnelle d'un pays à un autre, mais aussi à générer une forme de *peers pressure* (pression par les pairs), chacun se convainquant mutuellement de la nécessité et des bienfaits d'une protection sociale élevée et s'efforçant, pour ne pas se trouver isolé, d'en défendre et d'en appliquer le principe (Robert, 2001b). Les échanges s'appuient par ailleurs sur un travail de comparaison systématique des politiques sociales nationales<sup>5</sup> destiné notamment à souligner les points de convergence et à convaincre les participants que la recherche de solutions communes est non seulement pertinente, mais déjà naturellement à l'œuvre (Ferrara, 1996).

Sollicités comme experts, les participants aux procédures mises en place par la Commission se trouvent immergés dans un univers où l'adhésion au projet européen est considérée comme allant de soi, de même que l'intérêt d'une approche communautaire de l'enjeu considéré. Si certaines procédures d'expertise, comme celles de la DG " emploi et affaires sociales ", sont pensées comme une démonstration permanente des vertus de

---

<sup>5</sup> C'est l'objet de programmes tels le MISSOC (*Mutual Information System on Social Protection in the Community*) qui regroupent un ensemble de correspondants dans chaque ministère et institution en charge de la protection sociale en Europe sous la houlette de la Commission, s'inscrivent bien dans cette stratégie : chaque année depuis 1990, le Missoc publie les *Missoc tables* qui recensent et comparent sur chaque aspect juridique relatif au social les dispositifs existants dans les Etats membres, et les dernières réformes mises en œuvre. Il a été étendu aux pays candidats à la fin de la dernière décennie.



l'intégration européenne, le consensus sur la nécessité d'une communautarisation du secteur concerné et sur la validité de la démarche choisie par la Commission peut simplement être le résultat d'une fréquentation assidue des dispositifs de consultation. A travers l'établissement de relations de proximité avec leurs homologues à la Commission et dans les Etats membres, l'appropriation d'un langage propre aux institutions communautaires, ou encore la découverte des circuits et mécanismes décisionnels, les experts s'imprègnent de l'univers bruxellois en même temps qu'ils apprennent à en respecter les règles. La familiarisation avec cet univers passe ainsi par l'acceptation tacite des croyances qui y circulent – le bien fondé du projet européen, l'intérêt et la légitimité de l'expertise comme mode de gouvernement, etc. –, des normes implicites qui y gouvernent les comportements – évitement du conflit et de l'affrontement direct, valorisation des compromis et de la négociation, recherche du consensus –, et enfin, parfois, des valeurs propres aux cultures administratives, sectorielles, et politiques des différentes directions générales<sup>6</sup>.

L'exigence d'une technicisation des argumentaires, liée au choix communautaire d'une consultation sur le mode expertal, contribue à consolider ces pratiques comme à les naturaliser. Les experts sollicités doivent se conformer au rôle qui leur est ici attribué : la politesse attendue de l'expert se manifeste ainsi par la non contestation des institutions et règles qui encadrent son intervention, par son souci de la mesure et de l'objectivité, par sa croyance affichée en les vertus des procédures dans lesquelles il est engagé. La formation des experts à l'Europe peut alors s'entendre comme conformation à ses principes de fonctionnement. “ Au cours des années soixante et jusqu'aux années quatre-vingt, la Commission de Bruxelles a recherché l'association des syndicats non seulement aux objectifs

---

<sup>6</sup> L'hypothèse d'une appropriation, voire d'une co-construction, par les experts, de ces cultures spécifiques, pourrait notamment s'appuyer sur l'observation des mouvements d'experts d'une DG à une autre : en l'absence de données chiffrées, on peut toutefois souligner que l'interchangeabilité est chose rare, et que la plupart des “ communautés d'experts ” semblent fortement structurées autour des différentes directions générales.

de la construction européenne, mais aussi aux procédures concrètes par lesquelles s'est établi l'écheveau complexe des institutions de la Communauté. [...] [Les réunions des multiples commissions consultatives réunissant Commission et experts syndicaux] ont alors permis à de larges couches de syndicalistes de se former, et en l'occurrence de se conformer, aux circuits décisionnels complexes des arcanes communautaires : ils y ont appris la longueur des processus de décision et d'arbitrage, sans commune mesure avec les temporalités nationales ; ils y ont acquis la patience nécessaire et l'habitude de ne voir que le filigrane de leur influence dans la décision finale. ” (Pernot, 1998, 62-63)

Dans cette perspective, le recours privilégié à l'expertise comme mode d'association des groupes d'intérêt à la décision communautaire contribue à orienter fortement les modalités de mobilisation de ces groupes vis à vis de l'Union. La participation *via* l'expertise implique non seulement la mise en conformité des valeurs, normes d'action et perceptions de l'Europe portées par les représentants avec celles qui sont attendues et valorisées par la Commission, mais ces investissements – savants, financiers, et symboliques – s'opèrent aussi au détriment d'autres formes de mobilisation, potentiellement plus contestataires et déstabilisantes pour les instances communautaires. C'est ce que suggère notamment le travail de Julien Weisbein concernant les relations entre les associations et la Commission. Evoquant “ une [modification] substantielle des modalités d'intervention [des associations] autour d'une logique d'expertise davantage que de mobilisation ”, il souligne que “ le répertoire d'action des groupes associatifs structurés à l'échelle européenne reste finalement restreint et se concentre quasi exclusivement sur la production d'une expertise de nature juridique ou sociologique à l'adresse des institutions communautaires ”. Cette évolution a également “ des conséquences notables sur les représentations de la construction communautaire chez les acteurs mobilisés ” : ceux-ci se caractériseraient “ par une forte croyance dans l'échelon

communautaire comme producteur de normes favorables aux associations et aux intérêts publics”, et par “ le passage d’une conception instrumentale de l’Europe comme matrice de ressources vers une dimension plus volontariste de l’Europe comme cause à défendre ” (Weisbein, 2001, 113-114).

Raison d’être de leur présence à Bruxelles, les croyances des experts dans les mérites d’un traitement communautaire du secteur qu’ils représentent et leur investissement dans un tel projet sont enfin alimentés par les opportunités professionnelles que leur offre une mission d’expertise auprès de la Commission. Si l’on ne dispose pas encore de données qui puissent nourrir une analyse systématique des modalités de reconversion de cette ressource au plan professionnel et sur la scène nationale, plusieurs études ont souligné les profits en termes statutaire, hiérarchique, financier que retirent les experts de leur participation aux procédures européennes<sup>7</sup>. Laurence Jourdain évoque ainsi l’influence et l’autonomie conquises dans leurs institutions par les chercheurs et universitaires désignés comme experts auprès de la Commission, soulignant que ces conquêtes les ont “ disposés à faire de la recherche communautaire ‘leur affaire’, et par conséquent, à relayer le projet bruxellois au sein de leurs structures d’origine”. (Jourdain, 1996, 506 )

## **Conclusion**

A travers la mise en lumière de ces deux types d’usages politiques de l’expertise, cet article n’a pas pour ambition d’éclairer l’ensemble des raisons pour lesquelles ce mode d’action et de légitimation semble jouer un rôle privilégié dans l’espace politique européen. Ainsi, au titre des aspects – volontairement – écartés de cette discussion, il faut notamment mentionner les

---

<sup>7</sup> Dans certains cas, ces opportunités professionnelles vont jusqu’à la possibilité d’une reconversion et d’une carrière dans les institutions européennes. Jean-Marie Pernot mentionne ainsi l’existence d’une “ tradition ancienne consistant à offrir aux syndicalistes européens des postes au sein de l’appareil communautaire ”, et parle à ce sujet d’un “ phénomène d’absorption ”. (Pernot, 1998, 63)

enjeux liés au positionnement de l'Union sur la scène internationale, alimentant la construction d'une expertise proprement communautaire susceptible d'être exportée dans les pays tiers et/ou opposée à des modèles concurrents dans les différents forums mondiaux de négociation (concernant par exemple le commerce ou l'environnement). Il convient aussi de ne pas occulter la contribution des experts eux-mêmes à la construction des demandes qui leur sont faites : les usages de l'expertise autant que les processus de légitimation de ces interventions d'acteurs extérieurs et souvent privés dans la formulation des politiques communautaires apparaissent ainsi comme le produit d'interactions complexes entre ces professionnels et les institutions qui les emploient.

Si les stratégies de technicisation, d'alliance et de socialisation n'épuisent donc pas le sens du recours par la Commission à l'expertise, ils permettent toutefois de mesurer l'ampleur des enjeux qui sous-tendent l'usage de ce mode d'action et de légitimation, et de souligner l'intérêt de leur élucidation pour la compréhension des dynamiques propres à la construction de ce nouveau centre de pouvoir qu'est l'Union européenne. L'éclairage porté ici sur certains usages de l'expertise montre d'abord que leur compréhension ne peut se réduire à une explication en termes de technicité des questions européennes, nécessitant l'utilisation de savoirs spécialisés, souvent indisponibles "en interne". Il suggère ensuite qu'à travers la mise en forme savante des enjeux communautaires et de leur traitement, de même que par l'ouverture de lieux de débats où ces enjeux sont négociés en termes techniques, s'expriment des tensions fondamentales à l'œuvre dans le processus d'intégration communautaire : les conflits de légitimité qui travaillent ce système politique plus qu'un autre puisqu'au niveau européen se nouent de manière particulière les concurrences entre administration et politique, national et communautaire ; les modalités spécifiques de la représentation politique auprès d'instances communautaires qui revendiquent des modalités de définitions concurrentes de

l'intérêt général européen. La mise en évidence des ces différents usages communautaires de l'expertise vise enfin à souligner l'ampleur des effets produits par le recours à ce mode d'action : parmi ceux-là, ce sont les croyances concernant les compétences et qualités requises pour l'exercice légitime du pouvoir politique, ainsi que les possibilités et les formes de la participation politique au niveau européen qui se trouvent ainsi au centre des questions posées par l'expertise comme mode d'administration communautaire.

## Bibliographie

- Abélès Marc, Bellier Irène, Mac Donald Maryon (1993). *Approche anthropologique de la Commission*. Rapport rédigé pour le compte de la Cellule de prospective
- Andersen Svein S. et Eliassen Keith A. (dir.) (1996). *The EU : How democratic is it ?*. London, Sage
- Bach Maurizio (1992). “ Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren. Bürokratische Integrationsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft ”. *Zeitschrift für Soziologie*, 21, p.16-30
- Bachir Myriam (1991). “ Faire de sagesse vertu. La réforme du code de la nationalité ”. *Politix*, 16, p.33-40
- 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, p.233-253
- Chazel François (1995). “ Eléments pour une reconsidération wéberienne de la bureaucratie ”. in Lascombes Pierre (dir.) (1995). *Actualité de Max Weber pour la sociologie du droit*. Paris, LGDJ, coll. Droit et Société, p.179-198
- Chevallier Jacques (1996). “ L'entrée en expertise ”. *Politix*, 36, p.33-51
- Cini Michelle (1997). *The European Commission. Leadership, organisation and culture in the EU administration*. Manchester, Manchester University Press
- Commission européenne (2001). *Democratising Expertise and Establishing Scientific Reference System*. Report of the Working Group for White Paper on Governance
- Commission européenne – DGIA (1998). *Rapport "Stratégie du secteur social"*, programme PHARE
- De Baecque Francis et Quermonne Jean-Louis (dir.) (1982). *Administration et politique sous la Cinquième République*. Paris, Presses de la FNSP
- Duran Patrice (1999). *Penser l'action publique*. Paris, LGDJ, coll. Droit et Société, Série Politique
- Edwards Geoffrey et Spence David (dir.) (1994). *The European Commission*. London, Longman
- Eichener Volker (1992). *Social dumping or innovative regulations ? Processes and outcomes of European decision-making in the sector of health and safety at work harmonisation*. EUI Working Paper, SPS 92/98, Florence, European University Institute

Ferrara Maurizio (1996). “ Modèles de solidarité, divergences, convergences : perspectives pour l'Europe ”. *Revue Suisse de Science Politique*, 2(1), p.55-72

Georgakakis Didier (1999). “ Les réalités d'un mythe : figure de l'eurocrate et institutionnalisation de l'Europe politique ”. in Dubois Vincent et Dulong Delphine (dir). *Ouvrage cité*, p.109-130

Heyen E. V. (dir.) (1992). *Yearbook of european administrative history : early European Community administration*. Baden Baden, Nomos

IEP (Institut für Europäische Politik) (1989). *Comitology, Characteristics, Performance and Options*. Bonn, Selbstverlag (Research project under contract by EC Commission, Preliminary Final Report, Bonn)

Jabko Nicolas (2001). “ Expertise et politique à l'âge de l'Euro : la Banque Centrale Européenne sur le terrain de la démocratie ”. *Revue Française de Science Politique*, 51(6), p.903-931.

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), p.496-520

Leibfried Stephen et Pierson Paul (dir.) (1998). *Politiques sociales européennes. Entre intégration et fragmentation*. Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques

Le Naëlou Anne (1995). *Politiques européennes de développement avec les pays du Sud*. Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques

Lequesne Christian (1996). “ La Commission européenne entre autonomie et dépendance ”. *Revue Française de Science Politique*, 46(3), p.389-408

Lequesne Christian, Rivaud Philippe (2001). “ Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale ? ”. *Revue Française de Science Politique*, 51 (6), p.867-880

Lequesne Christian (2001). *L'Europe bleue. A quoi sert une politique communautaire de la pêche ?*. Paris, Presses de Sciences Po

Majone Giandomenico (1996). *Regulating Europe*. London, Routledge

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

Memmi Dominique (1992). “ La compétence morale ”. *Politix*, 17, p.104-124

Michel Hélène (2002). “ Le droit comme registre d'eupérisation d'un groupe d'intérêt. La défense des propriétaires et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ”. *Politique européenne*, 7, p.19-42

- Muller Pierre (1994). "La mutation des politiques publiques européennes". *Pouvoirs*, 69, p.63-75
- Pernot Jean-Marie (1998). "Une université européenne du syndicalisme ? L'Europe des syndicats". *Politix*, 43, p.53-78
- Peterson John (1999). "The Santer Era : the European Commission in normative, historical and theoretical perspective". *Journal of European Public Policy*, 6(1), p.46-65
- Quermonne Jean-Louis (1994). "Le spectre de la technocratie et le retour du politique". *Pouvoirs*, 69, p.7-21
- Radaelli Claudio M. (1999a). "The public policy of the EU : wither politics of expertise ?". *Journal of European Public Policy*, 6(5), p.757-774
- Radaelli Claudio M. (1999b). *Technocracy in the European Union*. London, Longman
- Robert Cécile (2000). "Ressources juridiques et stratégies politiques. Analyse d'une controverse à la Commission européenne sur la dimension sociale de l'élargissement de l'Union". *Sociologie du Travail*, 42(2), p.203-224
- Robert Cécile (2001a). "L'Union européenne face à son élargissement à l'Est : incertitudes politiques et construction d'un leadership administratif". *Politique Européenne*, 3, p.38-60
- Robert Cécile (2001b). *La fabrique de l'action publique communautaire. Le programme Phare (1989-1998), enjeux et usages d'une politique européenne incertaine*. Thèse de doctorat en Science Politique, Université Pierre Mendès-France Grenoble II
- Robert Cécile (2003). "Doing politics and pretending not to. The Commission's role in distributing aid to Eastern Europe". in Smith Andy (dir.). *Politics and the European Commission. Actors, interdependence, legitimacy*. London, Routledge, (à paraître)
- Saurruger Sabine (2002). "L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire". *Revue Française de Science Politique*, 52(4), p.375-401
- Scharpf Fritz W. (1988). "The joint decision trap : lessons from German federalism and European integration". *Public Administration*, 66(3), p.239-278
- Scharpf Fritz W. (1999). *Governing Europe : Effective and Democratic ?*. Oxford, Oxford University Press
- Weaver R. Kent (1986). "The politics of blame avoidance". *Journal of Public Policy*. 6, octobre-décembre, p.371-398
- Weisbein Julien (2001). "Le militant et l'expert : les associations civiques face au système politique européen". *Politique européenne*, 4, p.105-118