



HAL
open science

Les experts semi-permanents des institutions : recrutements et carrières des membres des groupes consultatifs de la Commission

Cécile Robert

► **To cite this version:**

Cécile Robert. Les experts semi-permanents des institutions : recrutements et carrières des membres des groupes consultatifs de la Commission. Georgakakis, Didier. Le champ de l'Eurocratie : une sociologie politique du personnel de l'UE, *Economica*, pp.183-212, 2012. halshs-00667784

HAL Id: halshs-00667784

<https://shs.hal.science/halshs-00667784>

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. Les experts semi-permanents des institutions : recrutements et carrières des membres des groupes consultatifs de la Commission. Georgakakis, Didier. *Le champ de l'Eurocratie : une sociologie politique du personnel de l'UE*, Economica, pp.183-212, 2012. ([halshs-00667784](https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00667784))

Les experts semi-permanents des institutions. Recrutements et carrières des membres des groupes consultatifs de la Commission

Cécile Robert

In Georgakakis D. (dir) (2012), *Le champ de l'eurocratie*, Paris, Economica

Les groupes d'experts de la Commission européenne ont été jusque récemment parmi les instances les moins visibles du gouvernement de l'Europe. À la différence des groupes de travail du Conseil (rassemblant des représentants des États membres et préparant les négociations intergouvernementales), ou des comités comitologie (constitués de fonctionnaires des États membres encadrant la Commission dans ses fonctions exécutives), ces instances sont du seul ressort de l'administration communautaire (de Maillard, Robert, 2008). Au service de son travail d'initiative, et composés d'acteurs extérieurs aux statuts divers, ces groupes ont un pouvoir strictement consultatif, qu'ils exercent dans une phase aussi cruciale que souvent peu publicisée, du processus décisionnel européen. Au nombre d'un millier environ, ils ont rarement attiré l'attention des médias, à quelques exceptions notables près, comme celle par exemple du groupe Sapir (Peuziat, 2005).

Ils ont pourtant fait récemment une entrée fracassante dans la salle de presse de l'administration communautaire à l'occasion de passes d'armes fortement publicisées entre certains groupes d'intérêts et l'administration communautaire. L'ONG *Corporate UE Observatory*, qui s'est illustrée depuis plus d'une dizaine d'années par ses croisades contre le pouvoir des lobbys de l'industrie dans le système politique européen, a en effet produit en mars 2008 un rapport au titre évocateur, « Culture du secret et domination des entreprises - une étude de la composition et de la transparence des groupes d'experts de la Commission Européenne » (Vassalos, 2008)¹. Publié par le réseau ALTER EU (l'Alliance pour une réglementation de transparence et d'éthique en matière de lobbying) dont ils font partie, le document s'appuie sur l'analyse de la composition d'une quarantaine de groupes. Il dénonce tout à la fois l'opacité du fonctionnement de ces instances et la place - prépondérante - qu'elles feraient aux représentants de l'industrie, permettant à ces derniers d'infléchir discrètement autant qu'efficacement les processus décisionnels européens en leur faveur. Si elle s'inscrit dans des mobilisations désormais bien connues autour des questions relatives à la transparence et aux relations entre la Commission et les groupes d'intérêt, elle fait en outre écho à des plaintes répétées du Parlement concernant la rareté des informations disponibles sur les groupes d'experts². L'attaque est perçue comme suffisamment importante pour susciter une réponse de

¹. Depuis lors, ces collectifs ont fait des groupes d'experts l'une de leurs principales campagnes : outre des démarches engagées auprès du médiateur européen en 2010, ils y ont consacré plusieurs publications : « A captive Commission : the role of the financial industry in shaping EU regulation », Alter EU, 2009 ; « Whose views count ? Business influence and the European Commission's High Level Groups' », Friend of the Earth Europe, 2009 ou encore « Bursting the Brussels' Bubble », Alter EU, 2010.

². Au Parlement, les initiatives sur ce sujet se sont également poursuivies : en février 2011, pour la première fois, les groupes d'experts, leur composition et leur transparence ont fait l'objet d'une question

la Commission le lendemain par la voix de sa porte-parole, Valérie Rampi, qui rappellera les efforts engagés en matière de transparence, et surtout le caractère « équilibré » comme l'indépendance de l'expertise mobilisée dans le cadre des groupes.

À travers ces échanges, c'est la question des propriétés sociales des experts, et plus généralement des acteurs composant cette société civile « européenne » associée, selon différentes modalités, au gouvernement de l'UE, qui se trouve indirectement posée. Si cette perspective a longtemps constitué un angle aveugle des discours politiques et médiatiques, elle a aussi été peu abordée par la littérature académique (Michel, 2007a). Les premiers travaux consacrés aux groupes d'experts ont en effet plutôt proposé une lecture macroscopique de ces instances, centrée sur les « fonctions » assumées par ces dernières au sein du système institutionnel européen (Larsson, 2003 ; Larsson, Murk, 2007). Une sociologie plus fine de ces acteurs paraît toutefois indispensable à ce type d'analyse, tant il paraît difficile de penser les stratégies politiques conduites au sein ou par l'intermédiaire de ces groupes, sans prêter attention aux ressources sociales détenues par leurs membres et qui les rendent possibles. Par ailleurs, lorsqu'ils se sont intéressés à la composition des groupes d'experts, les travaux se sont concentrés sur les statuts les plus visibles de ces acteurs, reprenant les catégories mobilisées par l'administration elle-même pour les décrire (académiques, gouvernementaux, scientifiques, parties prenantes, etc.). S'ils peuvent donner, on y reviendra, un ensemble d'informations utiles pour prendre la mesure de l'hétérogénéité, sous certains aspects, de cette population (Gornitzka, Sverdrup, 2008a, 2008b), ces éléments masquent toutefois les propriétés communes que partagent ces acteurs, et notamment les processus qui leur confèrent leur autorité d'expert européen.

Ce chapitre a pour but de contribuer à cet éclairage : il s'agira ici non seulement de s'interroger sur qui sont les experts européens, mais aussi en quoi ils le sont. L'analyse des processus de sélection et d'auto-promotion des experts permet en effet de dépasser l'opposition entre des visions figées et essentialistes de l'expertise qui en font l'attribut exclusif d'une catégorie d'acteurs – les intérêts économiques pour les plus puissants, ou, à l'inverse, la communauté scientifique. Elle permet d'observer comment se conquière l'autorité expertale dans l'arène communautaire, et dans quelles conditions elle peut s'exercer. Fondée sur des données quantitatives et – surtout – qualitatives relatives aux modalités de composition et de fonctionnement des groupes d'experts (voir encadré ci-dessous), cette contribution tentera d'abord d'offrir une vue générale de l'espace de l'expertise européenne : la mise en évidence des usages politiques des groupes vient ainsi éclairer le recrutement privilégié d'experts dans certaines catégories de professionnels (« académiques », membres de groupes d'intérêt, fonctionnaires nationaux, etc.). Ces usages politiques contribuent également à valoriser des ressources et des pratiques particulières, invitant à interroger les propriétés que partagent les experts, par delà leur hétérogénéité apparente. Un certain nombre d'entre elles sont en outre acquises dans l'espace communautaire, invitant à observer de plus près comment les fonctions d'expertise prennent place dans des trajectoires professionnelles liées aux institutions de l'UE.

Encadré 1 : enquêtes et données sur les groupes d'experts

Les groupes d'experts constituent, en dépit de réformes récentes, un terrain particulièrement difficile d'accès pour les observateurs extérieurs. La constitution et l'animation de groupes d'experts ont en effet longtemps été considérées comme des activités ne relevant que de la vie interne de la Commission et sur lesquelles elle n'avait par conséquent pas d'obligation particulière à l'égard de l'extérieur. Ces activités étant exercées de manière très décentralisée, au niveau des unités le plus souvent, et sur la base de règles administratives très souples, la mémoire de ces activités n'existait bien souvent qu'au niveau des services, et sous des formes très disparates. Ce n'est que récemment, en 2005, suite à une série d'interpellations parlementaires, et dans la continuité des réformes administratives impulsées par le Livre Blanc sur la Gouvernance (Commission européenne, 2001b), qu'un registre de ces groupes a été constitué et rendu

orale en plénière portée par des députés issus de trois principaux groupes politiques (Verts/ALE, ALDE, GUE/NGL).

public (<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>). Pour les raisons qu'on vient d'évoquer, l'instrument de travail que constitue ce registre n'est pas toujours fiable et contient des données lacunaires. Dans le cadre de notre enquête, il nous a ainsi été donné de constater que de nombreux groupes n'y étaient pas répertoriés, tandis que d'autres, mentionnés dans le registre, ne semblaient pas avoir d'existence réelle ou avoir été dissous depuis longtemps. De même, les informations relatives à leurs compositions (par grands types d'acteurs) et fonctionnements (fréquence des réunions, objectifs assignés) sont succinctes et inexactes : à titre d'exemple, il n'est pas rare qu'un groupe présenté comme temporaire existe depuis plus longtemps et se soit réuni plus souvent qu'un groupe dit permanent. Enfin, le registre ne contient pas systématiquement, loin s'en faut, d'informations sur l'identité des membres des groupes. Jusqu'en 2010, seuls ceux dont la création est le fruit d'une décision formelle de la Commission, adoptée par le Collège, étaient soumis à cette obligation. Notamment pour ces raisons, auxquelles s'ajoute le nombre pléthorique de groupes existants – souvent estimé à plus de 1200, dont 857 répertoriés en mai 2011 sur le site de la Commission –, cette recherche repose très largement sur des données qualitatives.

L'enquête s'appuie donc sur un peu plus d'une trentaine de groupes, inscrits dans différentes directions générales et services : secrétariat général ; DG « emploi, affaires sociales et égalité des chances » ; DG transports et énergie ; DG éducation et culture ; DG recherche ; DG justice, liberté et sécurité (entretiens conduits par Anne-Cécile Douillet et Jacques de Maillard) ; DG agriculture et développement rural (entretiens conduits par Marie Hrabanski) ; groupe des conseillers politiques et Bureau des conseillers de politique européenne (entretiens conduits avec Olivier Baisnée).

Les données sont constituées sur la base d'une consultation des sources administratives et principalement d'entretiens semi-directifs (une soixantaine) avec les fonctionnaires en charge de la composition et du suivi des groupes d'une part, et avec des experts membres de ces groupes d'autre part.

Les logiques de structuration de l'espace de l'expertise européenne : quand l'expertise absorbe la consultation

Quelles sont les grandes logiques de structuration de l'espace de l'expertise européen ? Pour le comprendre, on reviendra d'abord brièvement sur les règles qui encadrent la création des groupes d'experts pour détailler ensuite, et plus substantiellement, la définition de l'expertise qui structure ce processus. Les stratégies de recrutement et de composition des groupes sont en effet très directement guidées par une conception « consultative » de l'expertise, conçue tout autant comme un moment de pré-négociation que comme le moyen de recueillir des savoirs utiles à la décision.

Impulsées à l'issue du Livre blanc sur la gouvernance européenne publié par la Commission à l'été 2001, (Commission européenne, 2001b), les réformes récentes des groupes d'experts ont suscité de vives réactions dans les services de la Commission (sur les enjeux et les luttes politiques et administratives autour de ce livre blanc, cf. plus généralement, Georgakakis, de Lassalle, 2007b). Les groupes d'experts sont en effet perçus comme l'un des instruments et garants de l'autonomie de l'administration européenne dans l'exercice de son pouvoir d'initiative. Cette perception a contribué à asseoir l'idée que la création d'un groupe d'experts devait demeurer une pratique peu formalisée, un instrument dont la configuration précise serait déterminée au cas par cas, par les agents et en fonction de leurs besoins. Ce cadre institutionnel très souple s'applique en outre à une pratique très peu centralisée – la très grande majorité des groupes est gérée au plus petit niveau hiérarchique, celui des unités –, autorisant ainsi une grande labilité de cette définition administrative de l'expertise. Comme le rappelle l'encadré suivant, les « groupes d'experts » n'ont *formellement* pour points communs qu'une stricte fonction consultative, et d'être composés de personnes statutairement « extérieures » à la Commission au moment de leur recrutement.

Encadré 2 : L'encadrement administratif des groupes d'experts

Dans les textes administratifs qui en règlent le fonctionnement (Commission européenne, 2002a, 2005a), les groupes d'experts sont principalement envisagés à travers leur fonction et surtout leur absence de pouvoir décisionnel ; ce sont des instances purement consultatives permettant d'alimenter le travail d'initiative de la Commission européenne. Ils sont à ce titre définis par opposition aux comités comitologie

(évoqués en introduction), aux comités du dialogue social (qui peuvent forger des propositions à destination du Conseil), et aux entités dites « mixtes » (issues d'accords internationaux et à vocation d'en contrôler la mise en œuvre).

Selon les termes du secrétariat général de la Commission : « *Un groupe d'experts peut être défini comme une entité consultative composée d'experts nationaux et/ou du secteur privé, mise en place par la Commission afin de la conseiller. Un groupe d'experts est chargé essentiellement d'assister la Commission et ses services dans la préparation des propositions législatives et des initiatives politiques (droit d'initiative de la Commission) ainsi que dans ses tâches de surveillance et de coordination ou de coopération avec les États membres. Un groupe d'experts peut être permanent ou temporaire. Les membres d'un groupe d'experts ne sont pas rémunérés mais leurs dépenses sont remboursées par la Commission* (page du secrétariat général <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>, consultée le 1^{er} septembre 2008). »

Si certains d'entre eux (estimés à moins de 10 % des groupes en activité) peuvent faire l'objet d'une décision formelle du Collège, la plupart est constituée par les services, avec l'accord (quasi systématique) du secrétariat général. Cette distinction, pas plus que celle entre groupes permanents (créés par un acte formel ou pour plus de 5 ans) et groupes temporaires, ne se traduit pas par des règles et pratiques de recrutement spécifiques.

Il faut préciser enfin, on y reviendra, que les experts appartenant aux administrations nationales ou à certains groupes d'intérêt, peuvent, dans certaines configurations, être désignés par leurs propres organisations et institutions. Les services de la Commission composent alors un groupe type, précisant les administrations et groupes sollicités, en leur demandant d'envoyer, en fonction des sujets à l'ordre du jour, la personne qu'ils jugent la plus compétente sur ce point.

Au cours des dernières années, la Commission a procédé à plusieurs révisions de ses procédures internes relatives à l'encadrement des groupes d'experts, dont la dernière date de la fin de l'année 2010 (*communication du président à la Commission. Encadrement des groupes d'experts de la Commission : règles horizontales et registre public* [C(2010) 7649 final] et *Document de travail des services de la Commission accompagnant la communication du président à la Commission. Encadrement des groupes d'experts de la Commission : règles horizontales et registre public* [SEC(2010)1360]. Ces réformes témoignent de l'importance prise par le sujet dans les relations entre la Commission, le Parlement et certaines ONG européennes (Alter EU, CEO, Friends of the Earth, Transparency International). Mais elles ne constituent pas une remise en cause des pratiques administratives existantes. Les principales modifications apportées par ces derniers documents concernent l'amélioration de la qualité du registre (actualisation, rationalisation de la présentation des données, publicisation sous certaines conditions de l'identité des membres des groupes). Ils visent également à promouvoir de « bonnes pratiques » parmi lesquelles la sélection d'experts par appels d'offre et la recherche d'un équilibre (notamment entre types d'intérêts, mais aussi en termes de genre) dans la composition des groupes mais rappellent dans le même temps la nécessité d'une approche *ad hoc* et l'autonomie des services sur le recrutement.

La légèreté de cet encadrement administratif, et le caractère *ad hoc* de la composition de ces groupes, ne sont pas sans lien avec l'un des principes qui guident ces pratiques : la prise en charge, dans les procédures d'expertise, de logiques de consultation des « parties intéressées ». Autrement dit, si chacun des groupes d'experts incarne cette combinaison selon des modalités et à des degrés divers, ils ont pour point commun de revendiquer une double légitimité pour leur expertise : celle d'un savoir spécialisé destiné à éclairer la décision, et celle d'un point de vue représentatif des publics auxquels la décision s'adresse. La présentation qu'en fait la Commission sur le site *Europa* est sur ce point très claire : « *La composition d'un groupe varie selon le type et le domaine d'application de l'expertise recherchée. Les connaissances apportées à la Commission ne doivent pas seulement être excellentes d'un point de vue scientifique, elles doivent aussi être en phase avec des considérations pratiques, juridiques, sociales, économiques et environnementales ; c'est pourquoi de nombreux groupes incluent non seulement des scientifiques mais aussi des responsables des secteurs public et privé et autres acteurs de ce type* (Commission européenne, 2008b)».

Cette définition de l'expertise prend sens au regard des enjeux politiques associés à cette forme de consultation (Robert, 2009, 2010b). Elle fait depuis 2000 l'objet d'un discours institutionnel qui entend faire des groupes d'experts le moyen d'attester « l'ouverture de la Commission à la société civile » et le caractère démocratique de ses processus décisionnels. Si l'argument n'est pas nouveau, il a néanmoins fait l'objet d'une mise en forme spécifique et d'une publicisation accrue depuis la publication du *Livre Blanc sur la Gouvernance*. Plusieurs documents (Commission européenne, 2001a, 2002a) ont contribué à la formalisation d'une définition de l'expertise revendiquée explicitement comme représentative, en la référant à deux principaux enjeux : la nécessité de ne pas la réduire aux savoirs scientifiques classiques et de lui permettre d'intégrer d'autres « préoccupations », c.-à-d. d'autres « points de vue » pour être « socialement robuste » ; la possibilité de faire du processus même d'élaboration de l'expertise un moment privilégié de rétablissement de la confiance avec la société civile, à condition que celle-ci y soit plus systématiquement intégrée.

Ces enjeux symboliques – la prise en compte des acteurs « cibles » des politiques européennes, le pluralisme de l'expertise – de la composition des groupes renvoient également à des préoccupations pratiques. Pour les fonctionnaires de la Commission, la constitution d'un groupe d'experts vise ainsi souvent à recueillir un ensemble d'informations susceptibles d'alimenter le travail de formulation des propositions de la Commission et, en particulier, de mieux connaître les terrains sur lesquels elle intervient. Cependant, qu'il s'agisse d'un inventaire des dispositions existantes dans les législations nationales, d'un état des lieux de la situation socio-économique de telle catégorie de la population dans les différents États membres, ou encore d'un bilan des différents procédés de production d'un équipement industriel, la mise en place d'une telle consultation est aussi, de manière inséparable, un moyen, pour les eurofonctionnaires, de tester et de travailler à l'acceptabilité sociale et politique de leurs initiatives. Autorisant des formes de concertation et de consultation préalables, la mise en discussion des projets de la Commission dans ces groupes permet d'anticiper des oppositions, d'en intégrer certaines contraintes en aménageant ses propositions, de suivre enfin les modalités de leur application sur les terrains nationaux. Les échanges et les avis formulés en groupe sont ainsi souvent présentés comme des arguments propres à convaincre d'éventuels interlocuteurs (Parlement, Conseil, autres États membres, groupes d'intérêts), en particulier d'ailleurs lorsque ces mêmes interlocuteurs sont « représentés » au sein des groupes d'experts. Par ailleurs, l'obligation faite aux services depuis 2004 de faire état, pour chaque acte de la Commission, d'une étude d'impact (liée à la réforme « better regulation » initiée à la Commission) a encouragé encore la mise en œuvre de consultations avec les différents acteurs concernés, pour lesquelles le cadre des groupes est parfois utilisé. De leur côté, les « experts » eux-mêmes investissent ces instances pour des motifs en partie similaires. Tout en gardant à l'esprit que ces logiques sont diverses, et qu'elles sont aussi bien individuelles qu'institutionnelles et collectives, elles tendent également à faire des groupes un lieu de pré-négociation. Pour les experts rencontrés dans le cadre de cette enquête, il s'agit notamment de se faire entendre très tôt dans la réflexion de la Commission, de mieux comprendre les positions des organisations concurrentes ou des partenaires institutionnels, de mettre à profit, le cas échéant, la présence de représentants des États membres, pour solliciter des engagements, souligner des lacunes dans la mise en œuvre de telle directive européenne, etc.

Ainsi, quelles que soient les parts respectives du politique ou du technique dans l'expertise attendue, chaque recrutement se pense et se pratique comme le choix d'un représentant autant que d'un expert. Pour le dire autrement, tout expert est considéré – que celui-ci et ses recruteurs le veuillent ou non – comme un représentant potentiel. Cette représentation spécifique de l'expertise invite par conséquent à renoncer à appréhender les experts à travers leur commune maîtrise d'un savoir spécialisé : celle-ci n'est ni un pré-requis, ni une propriété largement partagée. Le « savoir » ou la compétence de l'expert recherchés dans cette procédure, loin de se réduire à la détention de titres académiques, sont étroitement dépendants des appartenances de l'expert à différents « collectifs », nationaux, professionnels ou militants. Non seulement cette

appartenance permet de valoriser ces savoirs, mais elle peut même les postuler, en venant s'y substituer.

Pour ne donner ici qu'un exemple, on peut en trouver une illustration dans les titres auxquels les membres du groupe à haut niveau sur l'intégration sociale des minorités ethniques et leur pleine participation au marché du travail³ sont officiellement recrutés et présentés sur le site de la Commission. Ainsi Louis Schweitzer est-il nommé au nom de ses responsabilités au sein de la Halde (Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité) ; Lee Jasper en tant que conseiller aux questions ethniques auprès du maire de Londres ; Jarmila Balážová, parce qu'elle fait partie de la communauté Rom et anime notamment une émission de radio tchèque qui leur est destinée ; ou encore Rita Süßmuth, ancienne présidente du Bundestag, et ancienne ministre de la famille, de la condition féminine, de la jeunesse et de la santé, au titre notamment de sa participation à différents types de Commission (nationale et internationale) sur les questions migratoires.

Enfin, si ces appartenances tiennent parfois lieu de savoirs, elles peuvent, à l'inverse, faire perdre de la valeur à une candidature, ou même interdire un recrutement. Un exemple emblématique en est offert par l'appartenance nationale, qui au regard de la nécessité d'assurer au groupe une représentativité sur le plan géographique, peut constituer, en fonction des configurations, un atout ou un handicap considérables. Ce d'autant plus que cette représentativité n'est pas sans intégrer des formes de pondération, comme celle qui consiste à considérer que la « représentation », certes nécessaire, des pays d'Europe centrale et orientale, peut être assurée par un petit nombre, voire un seul, d'entre eux.

« Il faut quand même un équilibre géographique, c'est-à-dire qu'on ne peut pas avoir que des États membres du Nord, on sait que les pays scandinaves ont des systèmes juridiques très proches, donc si on n'a pas un représentant de chacun des trois pays, ce n'est pas grave, mais il faut avoir au moins un Scandinave... Il faut un Common Law, il faut les nouveaux États membres ; on n'a pas tous les dix, mais au moins deux ou trois... Il y a des États qui sont quand même forts en termes de voix au Conseil, alors que si c'est la Lituanie qui n'est pas d'accord, la Lituanie n'est pas d'accord mais... » (Entretien fonctionnaire DG JLS, avril 2008).

Tant cette conception singulière des savoirs recherchés dans cette procédure que les usages politiques qui en sont attendus offrent enfin des éléments pour comprendre la diversité et l'hétérogénéité, au moins apparente, de la population experte. Loin d'un modèle unique, les seuls groupes d'experts étudiés dans le cadre de cette enquête présentent des configurations très diverses, ajustées notamment aux usages politiques qu'entendent en faire les services au moment de leur création. Ils se distribuent autour de différents pôles, auxquels correspondent des logiques de recrutement partiellement différenciées. Un premier axe figure une opposition, classique dans les travaux sur l'expertise, entre des groupes dont on attend qu'ils soient de véritables forces de proposition, et des instances qui jouent un rôle plus symbolique, soit par le simple fait de leur existence, soit parce qu'elles viennent valider et cautionner des idées et projets élaborés ailleurs. Sur un second axe, les groupes se répartissent en fonction de la nature des questions qui s'y trouvent examinées : des plus « techniques » (nécessitant des connaissances spécifiques, moins immédiatement lisibles en termes politiques) aux questions les plus explicitement centrées sur la détermination du faisable politiquement (consultation préalable des représentants des administrations nationales et des groupes d'intérêt pour déterminer les soutiens et oppositions à un projet donné)⁴.

³. Pour le statut du groupe, voir JO L.21 du 25/01/06. Pour une présentation de ses membres et de quelques-unes de ses activités, voir la page internet dédiée sur le site europa : http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/policy/hlgph_en.htm

⁴. Il ne s'agit bien évidemment pas d'opposer ici technique et politique comme s'il était possible de repérer dans la réalité des catégories, étanches, d'enjeux « politiques » ou « techniques » : ces qualifications renvoient moins à des objets qu'à la manière dont ceux-ci sont traités et construits à certains moments du

Des groupes peuvent être positionnés dans chacun de ces cadrans (étant entendu qu'un certain nombre de groupes peuvent, en fonction des contextes, se déplacer d'un cadran à un autre). Du côté des groupes moins associés au travail de préparation des projets initiés par la Commission qu'à leur légitimation, on peut évoquer, plus près du pôle « politique », une instance comme le groupe Michalski, constitué sous la présidence de Romano Prodi et auprès du groupe des conseillers politiques pour « témoigner de l'intérêt » de la Commission sur les questions de dimension culturelle et spirituelle de l'Europe. Plus près du pôle technique, on pense par exemple à une série de groupes composés notamment d'universitaires et dont leurs responsables à la DG emploi évoquent le rôle de « théorisation » et de « formalisation » des initiatives engagées par la Commission dans tel ou tel domaine.

Plus proche de la décision, mais toujours dans le pôle « technique », on retrouve, impliquées tôt dans le processus de rédaction des projets, des instances comme ce groupe d'experts composées de quelques spécialistes issus des secteurs public et privé pour conseiller la DG transport et énergie sur la méthodologie des enquêtes en matière d'accidentologie. Quant au versant politique, on y repérera par exemple des groupes composés de représentants des administrations nationales pour examiner avec la DG justice, liberté et sécurité la possibilité d'une harmonisation des dispositions juridiques nationales en matière d' « effets patrimoniaux du mariage ».

La mise en évidence des polarités qui structurent l'espace de l'expertise européen permet ensuite de comprendre pourquoi les membres de ces instances se recrutent principalement dans trois grandes « catégories » (voir tableaux suivants) : le monde académique, les administrations nationales des 27 États membres et la « société civile organisée » (recouvrant ici les organisations représentant des intérêts publics et/ou économiques auprès des institutions européennes).

Tableau n°1 : Participation dans les groupes d'experts de la Commission par catégories d'acteurs (voir annexe - à insérer ici)

Tableau n°2 : Principales « configurations » des groupes d'experts de la Commission (voir annexe - à insérer ici)

Si la lecture de l'expertise dans ces catégories présente l'avantage d'offrir une première image de l'espace de l'expertise européen, elle pose néanmoins problème à plusieurs titres. En dehors de la faible fiabilité des données disponibles sur ce registre en ligne (défaut d'actualisation, lacunes, etc.), les catégories présentent notamment le défaut de n'être ni homogènes, ni étanches : à titre d'exemple, les « académiques » sont ainsi classés à part des « membres des administrations nationales » alors même que dans un certain nombre d'États membres les deux « statuts » vont de pair ; ils sont également distingués des « scientifiques », dénomination rassemblant dans le registre des acteurs issus de la recherche publique, mais aussi des départements « recherche et développement » des entreprises. Mais surtout, en invitant à distinguer et souvent choisir entre les attributs multiples dont disposent ces experts, cette lecture occulte très largement les propriétés que ces derniers ont en commun, parmi lesquelles leur multipositionnalité. C'est précisément sur ce point que nous souhaiterions revenir à présent.

Propriétés sociales des experts et ressources valorisées dans l'espace de l'expertise européen

Si la conception de l'expertise évoquée précédemment est au principe d'une diversification des statuts et profils donnant accès aux positions d'experts, elle contribue aussi, pour les mêmes raisons, à construire la fonction d'expertise dans ces groupes comme une forme particulière de représentation. Elle tend ainsi à faire des experts des artisans et facilitateurs de compromis, ce

processus décisionnel, ce qui signifie qu'un même enjeu et, partant, un même groupe, peuvent se déplacer, sur cet axe, au fil de leur traitement.

qui a des effets sur la valeur accordée à certaines pratiques et propriétés sociales. Si ces dernières ne constituent pas toutes et toujours un pré-requis à l'institution d'un acteur en position d'expert, elles paraissent en effet conditionner fortement sa réussite dans ce rôle et sa légitimité dans le groupe. Pour s'en convaincre, il faut quitter une analyse morphologique quantitative pour opérer des coups de sonde sur certains groupes ou tirer profit des interviews pour mieux percevoir ce type d'enjeux.

L'ouverture internationale

Un premier ensemble de propriétés détenues et valorisées dans les groupes d'experts renvoient à « l'ouverture internationale » de ces derniers. Sur cet aspect, comme sur un certain nombre d'autres, les logiques à l'œuvre dans l'espace de l'expertise ne font pas exception à celles qu'on peut repérer à propos d'autres « milieux communautaires », à l'instar des eurofonctionnaires (Georgakakis, de Lassalle, 2007b), des parlementaires européens (Beauvallet, Michon, dans ce même volume) ou bien encore des syndicalistes de la CES étudiés par Anne-Catherine Wagner (Wagner, 2004). Comme le dit dans une formule très claire un de nos interviewés :

« 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 Allemagne. » (Entretien avec un membre du groupe des conseillers politiques, juillet 2005).

La valorisation de ces ressources prend ainsi deux formes complémentaires, renvoyant non seulement à des compétences pratiques – la maîtrise de plusieurs langues et surtout de l'anglais – mais aussi à une forme de crédit symbolique associé aux trajectoires internationales et aux « dispositions » qu'elles induiraient.

Souvent justifiées de manière fonctionnelle, les compétences linguistiques, et singulièrement la maîtrise de la langue anglaise, sont primordiales. L'enquête conduite postérieurement à l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale enregistre l'un des effets majeurs de l'élargissement sur l'organisation administrative : la domination, à présent écrasante, de l'anglais comme langue de travail dans les institutions européennes. Pour les experts, cela se traduit par la nécessité de parler en anglais au cours de la plupart des réunions – seuls quelques groupes ont ponctuellement des dispositifs d'interprétariat ou travaillent au sein de directions générales qui souhaitent maintenir un cadre de réunion multilingue –, mais aussi par le fait de devoir lire et rédiger dans cette langue. Le fait d'être polyglotte, et plus spécifiquement une aisance minimale en anglais peuvent constituer des critères de recrutement plus ou moins explicites. Si cette « règle » est rappelée par la plupart des euro-fonctionnaires interrogés, souvent sur le mode de l'évidence, c'est également le cas des experts : plusieurs de ceux qui ont été interrogés dans le cadre de cette enquête, notamment des experts français, pensaient devoir notamment leur recrutement à leur aisance en anglais et à la rareté de cette compétence dans leur milieu professionnel.

Il arrive que le dispositif de recrutement interdise l'application stricte de ce critère. C'est en particulier le cas des groupes dits d'experts gouvernementaux, qui puisent dans des viviers de fonctionnaires nationaux inégalement habitués à travailler en anglais. Toutefois, les ressources linguistiques s'imposent presque toujours dans la pratique comme un élément incontournable pour obtenir audience et crédibilité au sein du groupe. *A contrario*, les – rares – situations d'incapacité à s'exprimer en langue anglaise sont perçues, par l'expert concerné et par ses homologues, comme très handicapantes. Ainsi de ce membre du groupe des experts sur la filière sucre, exploitant agricole wallon, et monoglotte : si la légitimité « de terrain » que lui reconnaissent ses homologues en raison notamment de son statut d'exploitant agricole lui permet d'accéder au titre de président, il se trouve presque totalement isolé des échanges pendant et surtout hors réunions, et ne participe à la rédaction d'aucun des documents produits par le groupe.

Comme l'illustre ce dernier cas, l'aisance à manipuler les langues étrangères est une propriété à la fois nationalement et socialement située. Ils tendent à désavantager plus souvent les représentants des pays d'Europe du Sud et des pays francophones. En outre, selon les contextes nationaux, la détention et l'acquisition de ces compétences linguistiques ne renvoient pas aux mêmes profils et trajectoires. Les groupes d'experts dits « gouvernementaux », composés de fonctionnaires des administrations nationales, en offrent un exemple particulièrement frappant, puisqu'ils rassemblent des individus qui ont des formations et des positions relativement proches, mais des niveaux d'expression en anglais fort différents. Ce sont principalement dans ces configurations que certains experts s'engagent dans des stratégies très volontaristes d'auto-formation. À travers les efforts qu'ils consentent, ils témoignent ainsi de l'inégalité des situations notamment nationales au regard de cet enjeu, mais aussi de l'importance qu'ils reconnaissent à cette compétence linguistique (que l'on « *doit bien* » à ses homologues européens dans le groupe, mais qui sera aussi « *utile pour la suite* »). En dehors de ces cas singuliers, le polyglottisme est souvent le fait d'experts dont les trajectoires, parfois familiales, le plus souvent universitaires et/ou professionnelles les ont amenés à vivre et travailler dans différents pays.

Ces expériences internationales sont le fait de trajectoires variées : celles-ci vont du cursus universitaire comprenant un séjour financé par le programme Erasmus dans un autre État membre, en passant par l'obtention de diplômes dans des universités anglaises ou américaines prestigieuses, jusqu'à l'exercice professionnel en environnement international. Elles sont notamment le fait de positions qui sont valorisées pour d'autres raisons dans l'espace européen de l'expertise : c'est d'abord le cas des experts issus du « monde académique », que leur cadre d'exercice professionnel dispose à construire et entretenir des réseaux internationaux. Parmi les expériences internationales particulièrement mises en avant par les experts et leurs recruteurs figurent ensuite la fréquentation de différentes organisations ou lieux de négociations internationaux : outre les institutions européennes elles-mêmes, celles qui fonctionnent sous l'égide des Nations Unies, l'OTAN, les comités d'experts de l'OCDE (en particulier pour les experts issus des administrations nationales), sont les plus fréquemment citées.

À travers ces critères de recrutement et le sens qu'ils leur donnent, les eurofonctionnaires importent et reproduisent, dans l'espace de l'expertise, des valeurs et des hiérarchies qui prévalent plus généralement dans l'espace institutionnel communautaire. Ils associent ainsi volontiers à la « dimension internationale » une forte valeur symbolique, notamment intellectuelle et morale : elle serait, dans le contexte de l'expertise, la garante de l'ouverture de l'expert mais aussi de l'universalité de son savoir (Robert, 2010a). C'est notamment dans cette perspective que les compétences comparatistes (que celles-ci soient formalisées dans une pratique universitaire comme pour le droit comparé, ou seulement postulées par l'accumulation d'expériences dans des contextes nationaux différents) se trouvent particulièrement valorisées :

« Parce que nous, à ce stade, vraiment, ce qui nous intéresse, c'est l'expertise... Et bien sûr des gens qui ont beaucoup de contacts avec l'étranger. Parce que c'est ça notre grand problème, ici, c'est qu'on a beaucoup, beaucoup d'experts, qui sont super compétents, mais qui sont incapables de communiquer avec d'autres personnes, avec des gens d'autres systèmes juridiques » (Entretien avec un membre de la DG JLS, avril 2008).

Incarner la neutralité

Second type de ressources favorisant l'accès à des positions d'expertise, les statuts professionnels des acteurs sollicités pour faire partie des groupes. Pour les eurofonctionnaires, en effet, certaines de ces situations et trajectoires (professionnelles) disposeraient, plus que d'autres, à l'indépendance dans l'exercice de l'expertise. Une telle préoccupation renvoie à l'ambiguïté consubstantielle du dispositif, et aux usages politiques qui en sont attendus. Les experts sont toujours associés, dans des mesures différentes, à un ou plusieurs espaces (nationaux, professionnels, militants), qui seraient en quelque sorte « consultés » par leur intermédiaire. Mais ils sont aussi invités, au nom de leur position d'experts, et de la nécessaire

« neutralité » qui en serait le corollaire, à renoncer, en discours comme en pratique, à jouer les « représentants », au sens de mandataire, des espaces dont ils proviennent (Robert, 2008a). Ces logiques sont partout présentes, bien qu'à des degrés divers : ainsi même les fonctionnaires nationaux membres des « groupes d'experts gouvernementaux » sont réputés « *ne pas toutefois recevoir d'instructions de leur gouvernement respectif. Ils apportent au groupe d'experts leur expertise nationale dans un domaine particulier* » (Commission européenne, 2008b).

Dans ce dispositif singulier, la présomption d'autonomie attachée à certaines positions prend ainsi une valeur importante. Il s'agit de sélectionner des experts dont les situations professionnelles les rendraient plus capables de (se) tenir à distance d'éventuels commanditaires ou seraient tout au moins perçues comme telles à l'extérieur, confortant ainsi la légitimité du groupe. Différentes catégories d'acteurs bénéficient de ces logiques de recrutement. L'un des directeurs de la DG emploi, affaires sociales et égalité des chances souligne ainsi que sa direction recrute volontiers d'anciens « collaborateurs » – représentants de leurs administrations nationales, d'organisations syndicales auprès de la Commission – dont la situation de « retraités » viendrait garantir une autonomie formelle à leurs jugements :

« 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 réexploitons » (entretien avec un membre de la DG emploi, novembre 2004).

Ce même argument est également mobilisé au sujet d'une seconde catégorie d'experts : les personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche publics. Généralement désignés sous le terme d'« académiques », ils sont en effet très bien représentés parmi les membres des groupes d'experts⁵, notamment parce qu'ils sont considérés comme plus « indépendants », par statut, comme par vocation :

« Oui, la Commission a beaucoup recours à l'expertise académique et notamment l'expertise belge, il y a beaucoup d'universitaires en Belgique qui sont très indépendants et en plus de ça, ils ne sont pas loin. Donc la Belgique est un réservoir tout à fait exceptionnel d'expertise pour la Commission. Est-ce qu'on pense que les universitaires sont plus indépendants que les autres experts ? Oui on le pense tout à fait, notamment moins liés à des intérêts particuliers que les experts venant d'entreprises, ou des administrations, parce que j'ai oublié de mentionner toute l'expertise qui vient des entreprises et qui est très utilisée par la DG entreprises » (entretien avec l'un des anciens directeurs de la Cellule de prospective, J. Vignon, novembre 2004).

Le crédit particulier dont bénéficient les « académiques » dans les procédures d'expertise n'est évidemment pas sans relation avec le fait qu'ils soient les détenteurs, parfois exclusifs, de savoirs spécialisés considérés comme utiles à la décision. La sélection des experts reflète à ce titre la manière dont certaines disciplines, plus que d'autres, accèdent, selon les périodes, et les services concernés, aux statuts de savoirs de gouvernement : à titre d'exemple, si le droit et les juristes sont fortement représentés dans les groupes de la DG justice, liberté et sécurité et dans une moindre mesure de la DG emploi, affaires sociales et égalité des chances, force est de constater qu'ils ont concédé beaucoup de terrain aux économistes dans les groupes du BEPA.

Leur sélection repose néanmoins de manière importante sur cette présomption d'indépendance, tant à l'endroit des intérêts privés, et notamment économiques, qu'à celui des intérêts nationaux, autant sinon plus cruciaux pour les eurofonctionnaires. Cette dimension est particulièrement importante lorsqu'il s'agit de groupes d'experts chargés d'examiner les conditions de transposition et d'application de directives européennes dans les États membres (cas

⁵. D'après le registre de la Commission évoqué précédemment, près d'un tiers des groupes d'experts comprendraient ainsi des experts appartenant à la catégorie – plus large – des scientifiques et académiques.

notamment de nombreux groupes à la DG emploi, affaires sociales et égalité des chances et à la DG justice, liberté et sécurité) ou d'accompagner les dispositifs de coordination des politiques nationales (autrement appelés méthodes ouvertes de coordination).

« Pour l'analyse des mesures nationales de transposition, là on veut quelqu'un d'indépendant. On prend normalement quelqu'un du milieu académique, un universitaire en droit. (...) Quand je dis quelqu'un d'indépendant, c'est indépendant des États membres et de la Commission » (entretien avec un membre de la DG JLS, octobre 2006).

Comme en témoigne l'exemple des groupes constitués autour du BEPA et de la présidence de la Commission (encadré), les universitaires sont particulièrement bien représentés dans les groupes dits de « haut niveau », dont le travail et la composition sont destinés à une forte publicisation. Ces profils d'experts académiques présentent par ailleurs des similitudes avec ceux des eurofonctionnaires qui les recrutent : on pense ici au partage de dispositions à l'international, mais aussi à la forte représentation, parmi le personnel administratif (et politique) européen, de détenteurs de diplômes de troisième cycle et de doctorats (Beauvallet, Michon dans ce même volume ; Georgakakis, de Lassalle, 2007b). Plus généralement, la présence importante d'acteurs issus du monde académique au sein des groupes d'experts peut ainsi être comprise comme l'une des manifestations des liens étroits qui se sont noués, depuis les années cinquante, entre les élites institutionnelles européennes et les chercheurs spécialistes de la construction communautaire dans différentes disciplines (droit, économie, science politique).

Encadré 3 : le poids du capital académique, l'exemple des groupes à haut niveau du GOPA et du BEPA

Le poids du capital académique se donne tout particulièrement à voir dans le cas du *Bureau of European Policy Adviser*. Le BEPA est une instance placée sous la responsabilité directe du président Barroso. Elle est l'héritière du GOPA (pour *Group of Political Advisers*) créée sous la présidence de Romano Prodi et, précédemment, de la cellule de prospective – créée par Roy Jenkins et très visible sous les deux mandats de Jacques Delors. Sous les mandats actuel et immédiatement précédent, ces structures ont suscité et animé des groupes d'experts dont certains ont connu une renommée particulière, à l'exemple du groupe Sapir (Peuziat, 2005). La totalité des membres des trois groupes d'experts associés au Bureau des conseillers de politique européenne (« groupe d'analyse politique », « groupe d'analyse économique », « groupe d'analyse de la société ») occupent ou ont occupé des postes d'enseignement et de recherche à l'université, ce qui était également le cas des groupes et structures précédentes : six membres sur sept composant le groupe Sapir sont ainsi présentés comme des professeurs. Ces trois groupes sont placés sous la responsabilité de « conseillers spéciaux », en poste au sein du BEPA le temps du mandat présidentiel, qui sont également issus du monde académique. Le poids du capital académique n'est pas l'exclusivité du BEPA et s'observe dans la plupart des groupes bénéficiant d'une forte visibilité : ainsi par exemple de la task force « Kok » du nom de l'ancien premier ministre néerlandais Wim Kok, chargée de produire en 2003 un rapport sur les politiques de l'emploi en Europe, et dont cinq des huit membres sont des professeurs d'universités.

Une propriété induite : la multipositionnalité

Un examen plus attentif des parcours et profils de ces experts académiques met en évidence une troisième propriété valorisée dans l'espace de l'expertise européen : la multipositionnalité. À côté de leurs titres et fonctions universitaires, les experts évoqués précédemment cumulent en effet tous des positions dans d'autres espaces sociaux et professionnels.

C'est par exemple le cas des membres du groupe Sapir, qui évoluent dans le monde académique, mais aussi dans ceux de la haute fonction publique et de la consultance. C'est également celui des universitaires membres du groupe Kok, qui poursuivent parallèlement des carrières politiques et dans la haute fonction publique nationale ou européenne (Maria Joao Rodriguez) ou comme consultant pour les secteurs public et privé (Carlo Dell'Aringa).

On peut encore évoquer le profil des deux conseillers spéciaux du « groupe d'analyse politique » rattaché au BEPA. Loukas Tsoukalis est titulaire d'une chaire Jean Monnet, et professeur à l'université d'Athènes et au collège de Bruges, il a été ambassadeur et a occupé des fonctions de conseiller spécial auprès de plusieurs gouvernements grecs, il a également été impliqué dans l'activité d'une entreprise de conseil travaillant pour l'Union européenne. Quant à Dusan Sidjanski, il est le fondateur et l'ancien directeur du Département de science politique de l'université de Genève : connu pour son engagement politique pro-européen et les positions qu'il a occupées au sein de la mouvance fédéraliste, il a enfin exercé des activités de conseil pour différentes organisations internationales.

Cette multipositionnalité n'est par ailleurs pas une propriété exclusive des membres des groupes « à haut niveau » ; ses formes varient en fonction des secteurs et segments administratifs auxquels les experts sont associés : professeurs de droit, avocats et militants pour les droits de l'homme à la DG justice, liberté, sécurité ; enseignant chercheur, alternant activités de conseil et détachement en administration centrale à la DG emploi, affaires sociales et égalité des chances ; capitaux académiques en science politique et expériences politiques vs capitaux académiques en économie et expériences du secteur privé au BEPA, etc.

La « surface sociale » et la « grandeur » associées à ce type de profils cumulant différents types de capitaux ne sont évidemment pas sans rapport avec le fait que la multipositionnalité soit recherchée et valorisée⁶. Elle est un bon indicateur de l'ampleur des ressources sociales dont dispose l'expert et qu'il va pouvoir activer le cas échéant au service de l'expertise et de ses commanditaires. C'est pourquoi d'ailleurs cette propriété est particulièrement, bien que non exclusivement, le fait des membres des groupes dits de hauts niveaux évoqués précédemment. Evoquant Lord Simon, un des membres du groupe Strauss-Kahn⁷, la fonctionnaire chargée de suivre le groupe justifiait ainsi ce choix :

« 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 praticien (entretien avec un ancien membre du groupe des conseillers politiques, juillet 2005) ».

La préférence pour ces profils d'experts multipositionnés trouve ici des justifications supplémentaires. Pour ce qui concerne spécifiquement les experts académiques, elle renvoie à l'idée que pour être de bons experts, ceux-ci doivent précisément mettre à distance les normes académiques pour répondre aux attentes de la Commission. La transgression qu'impose la pratique de l'expertise à l'endroit des règles du travail scientifique est une des caractéristiques fondamentales de cette activité (Robert, 2008b). La méfiance à l'endroit des universitaires incapables ou non désireux de quitter une posture académique semble toutefois particulièrement forte et répandue :

« Il y a aussi ici une grande méfiance du pur académique, on m'a recrutée beaucoup plus parce que j'avais une expérience de recherche des relations avec les autorités pour les résultats de la recherche, beaucoup plus que parce que j'étais professeur. Il y a un préjugé qu'un professeur est rigide, ne comprend pas les attentes d'un policy maker, est toujours préoccupé de sa propre image et communication et que c'est secondaire pour lui ce qu'il fait à la Commission. Et ça c'est tellement systématique. Et c'est vrai que quand on a eu des relations avec les académiques, c'est une prophétie qui s'est accomplie » (entretien avec un membre de la DG agriculture et développement rural, juillet 2005).

⁶. Pour une illustration de ce propos sur un groupe d'expert au niveau européen (Peuziat, 2005), pour une réflexion sur les enjeux de la multipositionnalité dans un contexte d'expertise (Memmi, 1989).

⁷. Le groupe Strauss-Kahn, désigné également comme la « Table ronde : un projet durable pour une société européenne » a été mis en place en 2003 auprès du groupe des conseillers politiques rattaché au président de la Commission (GOPA). Il a été chargé d'une réflexion sur les modalités de promotion des dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable.

Cette représentation des « conservatismes » académiques expliquerait ainsi le choix privilégié d'experts disposant d'expériences régulières en dehors de l'université. Comme le souligne par exemple cette fonctionnaire de la DG justice, liberté et sécurité chargée d'un groupe composé de professeurs de droit :

« Most of them had worked with public authorities so they were aware of the expectations, so they knew that what they were writing had to be relevant to build a policy of prevention, how this knowledge could be relevant for politicians. They knew it was different from an academic circle where they just have to talk about their research. [...] Some had already worked with public authorities, as counsellors for institutes or running institutes set up by public institutions... or for international organisations (UN). I noticed that those who had this background were more [accurate]. They are not pure academics » (Entretien avec un membre de la DG JLS responsable d'un groupe d'expert, avril 2008).

Trajectoires européennes et carrières d'experts : les groupes d'experts dans l'espace institutionnel européen

Pour divers que soient les titres au nom desquels ils sont invités à composer les groupes associés à la Commission, les experts européens partagent ainsi un certain nombre de propriétés. Propres à favoriser l'adoption de points de vue démarqués par rapport à leur origine (et partant leur expertise et leur représentativité supposées), elles convergent aussi dans leur relation commune à l'espace institutionnel européen. À partir de l'observation de trajectoires d'experts, on observe ainsi que ces derniers se recrutent de manière privilégiée parmi les collaborateurs et/ou les « proches » des institutions européennes. Il existe en outre des formes de « carrières européennes », soit par le cumul dans le temps de positions d'expertise, soit par l'accès à d'autres postes en relation avec, voire au sein, de la Commission.

Des « familiers » des institutions européennes

Parmi les ressources partagées par les membres des groupes d'experts, celle d'une familiarité de ces derniers avec les institutions européennes et préalablement à leur entrée en expertise est sûrement l'une des plus communes. Cette familiarité peut être le produit d'expériences professionnelles ou militantes variées, et diversement mises en avant par les eurofonctionnaires comme par leurs experts.

À un premier niveau, cette familiarité prend la forme d'une connaissance souvent approfondie du fonctionnement des institutions européennes et des politiques communautaires concernées par l'objet de l'expertise. Administrateurs européens et experts s'accordent à considérer que l'expertise n'est utile qu'à la condition qu'elle prenne en considération les contraintes et possibilités du commanditaire pour formuler des propositions concrètes et défendables. Il s'agit d'une part de maîtriser les actions et dispositifs communautaires existants dans le secteur concerné, de même que la répartition des compétences, les bases juridiques et procédures de décisions qui le régissent. Il s'agit d'autre part d'avoir une image relativement précise des positions des principaux acteurs sur les sujets concernés, des grandes lignes de clivages et des rapports de force éventuels, pour prendre la mesure notamment des marges de manœuvre des services qui sollicitent l'expertise.

Dans certaines configurations de groupes d'experts les plus proches d'une consultation des groupes d'intérêt, les organisations envoient ainsi, quand elles le peuvent, deux experts. L'un, militant appartenant à l'organisation ou à ses composantes, représentant l'expertise technique, et l'autre, salarié du bureau bruxellois de l'association, habitué aux contacts réguliers avec les institutions européennes, et souvent titulaire d'un diplôme de troisième cycle orienté sur les questions communautaires. Ainsi, la COFACE (Confédération des organisations familiales de l'Union européenne) est représentée dans le groupe d'experts à haut niveau sur le handicap par un membre salarié couvrant ce secteur au sein du bureau de Bruxelles, et par le directeur d'une de ses organisations membres, une association belge et basée à Bruxelles de familles d'enfants

poly-handicapés. Ce dernier n'est d'ailleurs pas dépourvu de compétences en matière communautaire. Du fait du dynamisme de son association mais aussi de sa proximité géographique avec les institutions, il a déjà été associé, dès leur ouverture par la Commission, aux groupes d'experts et consultations sur le handicap.

Les modes d'acquisition de ces savoirs, de même que leur degré de maîtrise sont divers. La plupart disposent toutefois d'une connaissance au moins théorique du fonctionnement de l'UE dans leur secteur d'intervention. En outre, celle-ci est souvent en partie le produit de l'expérience et se double d'une connaissance plus pratique des politiques et institutions concernées. L'existence de relations de collaboration, préalablement à l'accès aux positions d'expertise, est en effet une seconde dimension de la « familiarité » des experts avec les institutions européennes.

Encadré 4 : Les « expériences européennes » dans l'accès à l'expertise. L'exemple du groupe consultatif sur l'intégration des minorités ethniques

C'est ce qu'illustre par exemple la composition du « groupe consultatif de haut niveau sur l'intégration des minorités ethniques désavantagées dans la société et dans le marché de l'emploi », déjà évoqué au début de ce chapitre. Interrogé sur les critères qui ont gouverné la sélection de ses membres, l'administrateur de la Commission reviendra d'abord longuement sur l'éclectisme des membres du groupe, que ne rassemblerait qu'un intérêt partagé pour la situation de la minorité Rom en Europe. Ce n'est qu'une fois sollicité sur les moyens utilisés pour repérer les personnes concernées qu'il expliquera : « *on les connaissait tous les dix, parce que chacun d'entre eux, dans leur passé, avait collaboré avec la Commission dans tel ou tel contexte* (entretien avec un membre de la DG emploi, juin 2007) ». Les parcours des experts concernés témoignent par ailleurs de la variété de ces formes de collaboration préalables. L'experte finlandaise, Tarja Summa, présentée comme une « ancienne médiatrice pour les réfugiés », a occupé des fonctions importantes aux côtés du gouvernement finlandais au moment de la présidence finlandaise de l'UE. Ilze Brands Kehris, directrice en Lettonie d'un centre des droits de l'homme a été membre du comité de management de ce qui est devenue l'agence européenne des droits fondamentaux. Bashy Quraishy est le président danois du Réseau européen contre le racisme, qui entretient des relations étroites et de longue date avec la DG emploi, affaires sociales et égalité des chances. José Manuel Fresno est directeur général de la Fondation Luis Vives, qui promeut le tiers secteur et l'économie sociale en Espagne, et qui bénéficie au titre du Fonds Social Européen d'un soutien financier et d'une reconnaissance forte de la Commission. Jarmila Balážová, journaliste et militante en République Tchèque pour la défense des minorités Roms est aussi une proche du commissaire Vladimir Spidla. Enfin, István Sértó-Radics, présenté comme le maire d'une petite ville de Hongrie, Uszka, au sein de laquelle la minorité Rom serait particulièrement représentée, est également membre du Comité des régions de l'Union européenne.

Comme l'illustre l'exemple du « groupe consultatif sur l'intégration des minorités ethniques », plusieurs situations peuvent être identifiées. Un premier type d'expériences renvoie à toutes les formes de contrats temporaires proposés par la Commission à des opérateurs extérieurs : commandes d'études, financement *via* les PCRD, participation plus généralement à la mise en œuvre de programmes communautaires (fonds structurels notamment). C'est notamment le cas des experts issus du monde « académique » qui ont presque toujours à leur actif des expériences antérieures de recherches sur contrat avec l'administration européenne. En dehors des PCRD, certains services, comme la DG emploi, affaires sociales et égalité des chances ou la DG justice, liberté et sécurité commandent très régulièrement des études, dont les auteurs sont ensuite sollicités pour constituer les groupes. Ce cumul d'activités avec les fonctions d'expertise s'observe également à l'échelle des organisations. Ainsi certains groupes d'intérêt fréquemment sollicités pour figurer dans les groupes de la « société civile européenne », à l'instar de la COFACE évoquée précédemment, sont souvent aussi bénéficiaires des fonds communautaires au titre de plusieurs de leurs actions, et les interlocuteurs privilégiés des services dans le cadre d'autres modes de consultations (forums, consultations par internet, etc.). Dans ces configurations, le « capital européen » que permet de constituer des collaborations préalables avec la Commission est une ressource moins personnelle que collective, accumulée au sein des structures. Une logique qu'entérinent les dispositifs de recrutement de certains groupes

d'experts (voir encadré n°2) qui désignent non pas des individus mais des organisations, laissant à ces dernières le soin de sélectionner, en fonction des sujets proposés, le ou les expert(s).

Un second type de rencontres entre les eurofonctionnaires et leurs experts s'opère à l'extérieur des institutions. Ce peut être à la périphérie de celles-ci : par l'intermédiaire des *think tanks*, et plus généralement d'espaces qui travaillent à mettre en relation le monde académique et les élites politiques et administratives européennes. Ces rencontres peuvent également prendre place dans d'autres enceintes internationales, comme les comités de l'OCDE. Enfin, ceux des experts qui proviennent des administrations nationales ont été et sont encore, pour leur part, très souvent membres des comités de la comitologie dans le même domaine. Il est ainsi fréquent qu'un groupe d'experts composé de fonctionnaires nationaux soit composé de tout ou partie d'un comité comitologie et réuni dans la même journée sous deux configurations différentes.

Economiste de formation, Marie George est membre du groupe des autorités de contrôle européennes chargée de la protection des données (ou groupe 29, du nom de l'article de la directive de 1995 qui lui a donné le jour). Après un passage dans le secteur bancaire puis à l'INRIA, elle rentre à la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés en 1979. Au début des années 1990, elle est détachée de la CNIL à la Commission entre 1990 et 1995 et participe dans ce cadre à l'élaboration de plusieurs directives européennes importantes en matière de protection des données. De retour à la CNIL, elle se voit confier le poste de chef de division des affaires européennes, internationales et de la prospective. Parallèlement sur cette période, elle participe à plusieurs groupes au niveau international – Conseil de l'Europe, OCDE, notamment.

« Carrières d'experts », l'expertise comme ressource cumulative

Si la plupart des experts sont ainsi recrutés, de manière privilégiée, dans les réseaux professionnels de ceux qui les sollicitent, il est une expérience européenne qui qualifie tout particulièrement leurs détenteurs à des fonctions d'expertise : c'est précisément le fait d'avoir occupé précédemment cette position.

« Et il y a un héritage aussi : quand on doit faire un groupe, on regarde les groupes qu'il y a eu sur le même sujet. On demande comment ils ont fonctionné, qui sait écrire et qui ne sait pas, comment ils se comportent dans le groupe, il y a toute une façon formelle de juger mais aussi informelle, de stocker, d'accumuler l'expérience des groupes qui ont déjà travaillé et de dire, sur cet aspect là, cette dame-là a fait une très bonne contribution. Et on la repêche, cette dame » (Entretien avec un membre du groupe des conseillers politiques, juillet 2005).

Comme l'évoque par ailleurs cet extrait d'entretien, avoir déjà « fait l'expert » est un capital qui se reproduit d'autant mieux que son détenteur a su démontrer sa maîtrise des « règles du métier ». Parmi les compétences associées tant par les administrateurs que par les experts eux-mêmes à la « bonne » pratique de l'expertise, figurent en effet un ensemble de normes de conduites, dont dépendraient à la fois la qualité du produit final (l'expertise collective) et l'évaluation de l'expert, par ses commanditaires et par ses pairs.

Ces normes sont de bons indicateurs des pratiques qui font les « bons experts ». Sans en faire ici une présentation détaillée (Robert, 2010a), un premier ensemble de prescriptions ou d'attentes à l'endroit des experts répond ainsi à une logique d'occultation des liens entre les positions de ces derniers et leurs prises de positions. Recruté pour sa représentativité, voire au nom de son appartenance à une organisation ou une administration, l'expert ne doit pas agir explicitement en « représentant » de celles-ci⁸. Si les pratiques d'expertise ne sont pas étanches, loin s'en faut,

⁸. Comme le rappelle notamment le secrétariat général à l'endroit des groupes d'experts composés de fonctionnaires nationaux : « Ces experts ne doivent toutefois pas recevoir d'instructions de leur gouvernement respectif. Ils apportent au groupe d'experts leur expertise nationale dans un domaine particulier », (Commission européenne, 2008b).

au travail de représentation des intérêts, ce dernier ne saurait s'exprimer comme tel. Elles doivent plutôt renvoyer l'image d'une procédure fondée sur l'objectivité des savoirs et la neutralité de ceux qui y participent. Les experts sont ainsi invités à se discipliner, en renonçant à tout argument explicitement politique ou « national », et en recourant autant que possible à des raisons et un discours techniques pour énoncer leurs positions.

Parmi les pratiques qui font les bons experts, figure en second lieu le « sens du compromis » dont ils doivent faire preuve. Mettant à profit leur familiarité avec les jeux politiques et institutionnels communautaires, ils doivent être non seulement en mesure de percevoir ce qui est négociable – au sein du groupe, ou pour la Commission à l'égard du Conseil et du Parlement –, mais aussi d'y ajuster leurs positions. Plus encore que dans d'autres enceintes communautaires, les participants à ces procédures d'expertise sont invités à faire passer la recherche d'un compromis entre les membres du groupe avant la défense de leurs propres points de vue⁹. Comme l'évoque une administratrice de la Commission : « *Un bon expert, c'est une personne qui n'a pas un projet individuel fort. [...] Pour faire travailler un groupe, personne ne doit dominer, même si c'est la personne la plus intelligente. Si [elle] a des convictions très fortes, on ne la met pas dans un groupe d'experts.* » Les experts qui ne savent pas discrètement renoncer dès que le rapport de force leur est potentiellement défavorable font l'objet de jugements négatifs. Ceux qui, par leurs discours ou par leurs attitudes, révèlent les conflits d'intérêt et les antagonismes qui traversent le groupe, ont peu de chance d'être de nouveau sollicités.

Valorisées dans le cadre des groupes d'experts, ces conduites et les représentations qui les sous-tendent sont par ailleurs communes à d'autres enceintes communautaires. Ainsi, par exemple, du recours à la mise en forme technique des argumentaires ; de l'usage contrôlé de la référence à l'intérêt national et à une lecture explicitement idéologique des enjeux d'action publique ; ou encore des logiques d'euphémisation des tensions et d'évitement du conflit frontal, dont de nombreux travaux ont observé la prégnance dans les groupes de travail du Conseil (Lewis, 2005 ; Juncos, Pomorska, 2006), les comités comitologie (Eichener, 1992 ; Krapohl, 2003), ou bien encore, les parlementaires européens (Beauvallet, Michon, dans ce même volume) et les fonctionnaires de la Commission eux-mêmes (Robert, 2005). À travers la similitude des pratiques attendues des experts avec celles qui ont cours ailleurs dans l'espace institutionnel européen, on comprend mieux pourquoi les expériences professionnelles en lien avec les institutions européennes, et tout particulièrement dans les groupes d'experts, paraissent particulièrement propices au recrutement. Elles sont en effet autant de moments privilégiés de socialisation et d'apprentissage des « savoir-faire » et « savoir-être » qui favorisent ensuite l'accès et la réussite dans les positions d'expertise (Robert, 2010a).

L'espace de l'expertise apparaît ainsi sous cet angle comme un univers où la maîtrise des « codes », mais aussi la bonne volonté à s'y conformer est récompensée. Si l'importance accordée aux expériences antérieures dans le recrutement des experts donne du poids à ces codes de conduite, elle s'observe aussi à travers les trajectoires de ces acteurs dans l'espace de l'expertise européen. Les logiques qui le régissent semblent en effet favoriser, pour un certain nombre d'acteurs, des situations de cumul, parfois simultanément mais surtout successivement, de positions d'expertises.

⁹. Cette posture est rappelée jusque dans la production officielle de l'institution, comme l'illustre l'une des recommandations faites aux administrateurs et à leurs experts dans un document préalable au Livre Blanc sur la gouvernance : « *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, 2001b, p. 9).

Les données administratives relatives aux groupes d'experts ne permettant pas d'accéder à la connaissance de ce phénomène¹⁰, il est difficile d'en avoir une vue globale et de le mesurer précisément. À partir de l'échantillon analysé dans cette enquête, il semble que plus de la moitié, souvent les deux tiers, des membres des groupes soient amenés à reproduire l'expérience, et à être sollicités pour participer soit au groupe qui succède au leur, soit à une autre instance du même type. Il n'est pas rare, par ailleurs, que, pour la plupart, ces trajectoires datent déjà de plus d'une dizaine d'années au moment de l'entretien.

À l'image par exemple de cet expert de la DG emploi : dans le cadre d'une carrière où il a alterné les passages dans la fonction publique (recherche publique) et dans le milieu du conseil, il a participé à des projets financés sur des PCRD dans les années 1990. Par l'intermédiaire du réseau constitué autour de ces projets européens, il est repéré et sollicité par les services de la Commission en 2000 pour produire un rapport sur les politiques de lutte contre la pauvreté dans son pays. Lorsque trois ans plus tard, la DG emploi souhaite mettre en place un groupe d'experts capables de suivre les développements d'une MOC (méthode ouverte de coordination) dans ce domaine, il est invité à le rejoindre. Composé de 27 membres, le groupe en remplace en moyenne deux chaque année : des gens trop absents ou qui ne correspondent pas aux attentes. Notre expert fait partie de ceux qui restent. Au bout de trois ans, les services choisissent de conserver un groupe mais en lui donnant une forme un peu différente, associant notamment des experts au recrutement de leurs homologues. X est sollicité, par la Commission comme par plusieurs de ses anciens « collègues », pour faire partie de la nouvelle équipe, dans laquelle il se trouve à nouveau engagé en 2007 pour trois années supplémentaires. À quelques années de la retraite en ce qui concerne son poste de direction d'un département dans une grande école, il n'exclue toutefois pas de prolonger son activité d'expert européen au-delà de 2010, en fonction des propositions qui lui seront faites.

Parmi ces trajectoires au cours desquelles s'enchaînent les fonctions d'expertises, certaines « carrières » d'experts prennent des formes plus spécifiques encore. En premier lieu, les trajectoires peuvent être parfois bien plus longues et conduisent certains acteurs à s'imposer comme des figures incontournables dans leurs domaines d'intervention. Cela se traduit fréquemment par la participation à des groupes supervisés par des services distincts, et, surtout, des directions générales différentes. La possibilité pour un expert de se voir reconnu et sollicité au-delà de son premier réseau d'interlocuteurs à la Commission semble ainsi constituer un indicateur assez fiable de la longévité ultérieure de sa carrière expertale.

C'est par exemple le cas d'Elspeth Guild, figure connue des mobilisations juridiques sur les questions de migrations en Europe. Professeur à l'université de Nijmegen aux Pays Bas, membre du *think tank* CEPS (*centre for european policy studies*), elle est aussi associée dans un cabinet d'avocat (Kingsley Napley à Londres). Outre sa contribution à plusieurs PCRD pour la DG recherche, elle a été experte à différentes reprises et depuis le début des années 1990 pour la DG emploi (dans le cadre de l'observatoire de la libre circulation des travailleurs), mais aussi pour la DG justice et affaires intérieures (devenue DG justice, liberté et sécurité), notamment à travers le réseau Odysseus.

En second lieu, les experts qui cumulent connaissent parfois des formes de promotions. Celles-ci passent notamment par le recrutement dans des groupes plus prestigieux, du fait de leur visibilité et/ou de leur influence.

L'économiste André Sapir, professeur à l'université Libre de Bruxelles, docteur de l'université John Hopkins, est aussi collaborateur de deux *think tanks* européens (Bruegel et le CEPR). Conjointement à ses différentes activités universitaires et de conseil, il assume dès 1990 des fonctions d'expertise auprès de la DG affaires économiques et financières, de 1990 à 1993 d'abord, puis de 1995 à 2001 ensuite. Devenu conseiller économique du président de la Commission à l'arrivée de Romano Prodi, il est nommé en 2002 président du groupe de haut

¹⁰. Dans la mesure où pour la majorité des groupes les identités des experts ne sont pas indiquées et que même pour les groupes dont la composition est publicisée, les données ne sont pas disponibles avant 2005.

niveau chargé de revoir l'ensemble des politiques économiques de l'UE ; le groupe produira le rapport « An agenda for a Growing Europe », plus connu sous le nom de rapport Sapir en 2003. Sous Barroso, et sur toute la durée du Collège, il est président du groupe d'experts en économie rattaché au BEPA. Dans la même période en 2005 il est sollicité pour rejoindre un groupe de haut niveau composé d'économistes reconnus, et placé auprès du commissaire J. Potočník pour le conseiller sur la stratégie de Lisbonne en matière de recherche.

C'est également une des caractéristiques du parcours d'expert européen de Jean-Michel Eymeri-Douzans dont il propose une analyse réflexive dans un article récent (Eymeri-Douzans, 2008). Alors membre de l'Institut européen d'administration publique de Maastricht, auquel les institutions commandent régulièrement des rapports de recherche, il est « repéré » par l'unité de la DG société de l'information pour laquelle il rédige trois documents en 1999. Il participe ensuite toujours pour ces mêmes services à différents jurys, conférences, etc. Il s'engage peu après dans des activités d'évaluateur pour les projets de recherche financés sur le PCRD et devient sur ces missions un collaborateur régulier pour la DG recherche, qui lui confie des missions d'expertise complémentaire. Ces activités conjointes pour les DG recherche et société de l'information débouchent notamment en 2003 sur son intégration dans un groupe de huit experts formé pour conseiller le commissaire Erkki Liikanen dans la préparation du « Plan d'Action eEurope 2005 » qui fut adopté au Conseil européen de Séville.

Les promotions auxquelles ces experts ont accès peuvent aussi, et parfois conjointement, prendre la forme de nouvelles responsabilités dans le cadre du groupe. Il s'agit d'une part des présidences de groupes d'experts. Ce sont des fonctions honorifiques – elles donnent en outre accès à une forme de notoriété, ne serait-ce que parce que les groupes et les rapports portent, lorsqu'ils sont publicisés, le nom du président. Elles offrent aussi, dans un certain nombre de cas, des ressources de *leadership* (distribution de la parole, détermination de l'ordre du jour, préparation des documents en collaboration étroite avec le secrétariat assurée par la Commission). Conjointement ou non à ces fonctions de présidence, les experts peuvent se voir associer, selon différentes modalités, au recrutement de leurs pairs : soit qu'ils conseillent informellement la Commission dans le cadre de procédures de *peer reviews*, soit qu'ils constituent eux-mêmes un réseau d'homologues européens destiné à prendre la suite du groupe.

Chargé de recherche dans un Institut au Luxembourg, Y est, depuis la fin des années 1990, associé à différents projets européens sur la question des indicateurs statistiques liés à la protection sociale. Auteur de plusieurs rapports pour diverses organisations internationales, il a également assisté deux présidences de l'UE sur ces questions dans des fonctions de conseiller politique et représente régulièrement son gouvernement dans certaines instances gouvernementales. Il est ensuite sollicité au début des années 2000 par la DG emploi qui crée un nouveau groupe d'experts sur l'inclusion sociale. Au terme du mandat, les services souhaitant voir le groupe remplacé par un réseau d'experts indépendants, ils sollicitent informellement Y pour qu'il constitue avec un autre collègue un réseau dont il serait le coordinateur. Peu de temps après qu'ils aient été retenus, Y est désigné comme président d'un groupe plus ponctuel et plus visible, une *task force* chargée de produire un rapport sur la pauvreté des enfants, adressé à la Commission et aux États membres.

Titulaire d'une thèse de sociologie de l'université de New York, spécialiste de sociologie des sciences, Helga Nowotny a enseigné dans plusieurs universités en Europe (Autriche, France, Suisse, Hongrie). Elle a par ailleurs occupé des responsabilités au sein de l'*European Science Foundation* depuis les années 1980, et elle est membre du conseil d'administration de plusieurs institutions de recherche en Europe. C'est à partir de la seconde moitié des années 1990 qu'elle investit des fonctions d'experte auprès de la DG recherche de la Commission, d'abord comme évaluatrice pour les projets proposés au financement sur PCRD. Elle est ensuite appelée pour participer au groupe d'expert chargé d'élaborer les lignes directrices pour la partie « Sciences Humaines et Sociales » des mêmes programmes. En 2001, on lui propose de devenir présidente d'un nouveau groupe d'experts chargé de réfléchir, entre académiques et industriels, à l'avenir de la politique de recherche communautaire (ESTA puis EURAB – *European Union Research Advisory Board*). À la mise en place de L'ERC (*European Research Council*) dont la création avait notamment été recommandée par l'EURAB, elle est nommée vice-présidente de cette nouvelle agence.

L'analyse de ces différentes trajectoires permet ainsi de souligner le poids des expériences d'expertise préalables dans l'accès à d'autres fonctions du même type. Ces trajectoires éclairent d'ailleurs aussi la contribution des experts eux-mêmes à ces logiques de sélection : parmi les formes de rétribution et/ou de reconversion qui sont en effet proposées aux experts les plus « habitués », figurent notamment des tâches de recrutement, dans le cadre desquelles ces habitués tendent à valoriser leurs propres types de ressources et de profils. Constituant leurs réseaux par exemple, ils tendent, pour différentes raisons, à solliciter leurs anciens collègues, rencontrés à la Commission. En témoigne par exemple l'expérience de cet expert qui raconte qu'au terme du mandat de son groupe, il sera sollicité par pas moins de cinq des membres du groupe, lancés chacun dans la constitution d'un réseau d'experts censé lui succéder. Au-delà de leurs similitudes, les parcours et profils évoqués plus haut incitent aussi à rappeler que toutes les expériences d'expertise ne se reproduisent pas avec la même efficacité et que les positions auxquelles elles permettent d'accéder dépendent d'autres conditions. On a souligné précédemment qu'elle était fonction de la capacité de l'expert à se conformer aux règles non écrites qui encadrent le travail individuel et collectif dans les groupes. La postérité de son parcours, de même que les positions dans lesquelles ce parcours va le propulser, demeurent également tributaires de ses ressources propres – surface sociale, renommée scientifique, réseaux politiques et institutionnels, mais aussi statut professionnel, nationalité, etc. – et de leur adéquation aux différents types de groupes.

Après l'expertise : des reconversions possibles dans des carrières européennes

L'observation de ces trajectoires conduit enfin à évoquer, plus généralement, les modalités de reconversion des expériences d'expertise. Si la fonction d'expertise demeure, par définition, une position non seulement provisoire mais également non exclusive et non rémunérée, elle n'est pas toutefois dépourvue d'effets sur les carrières professionnelles de ceux qui l'exercent. Sur ce point, l'exemple des experts étudiés dans cette enquête permet de formuler deux premières observations.

On peut d'abord souligner que les formes d'« européenisation » favorisées par l'expertise peuvent utilement se monnayer dans les espaces professionnels d'origine des experts, expliquant l'investissement consenti pour accéder à ces positions. Outre le prestige associé au titre, avoir été expert pour la Commission européenne est l'occasion d'acquérir un ensemble de ressources pratiques et symboliques. Pour les impétrants notamment, ceux à qui l'expertise offre une des premières expériences de travail « en milieu international », il peut s'agir à la fois de perfectionner et d'attester des compétences linguistiques permettant le travail en anglais, une connaissance fine de telle ou telle politique communautaire, ou encore la capacité de comparer avec d'autres situations nationales et de revendiquer un point de vue européen. La fréquentation de groupes d'experts donne également accès à des ressources relationnelles, elle est l'occasion de constituer ou consolider des réseaux, à l'échelle européenne, d'experts et/ou d'homologues professionnels étrangers, qui peuvent se révéler précieux.

Ainsi de tel expert juriste à qui sa participation à un groupe d'expert a permis d'ouvrir de nouveaux champs de recherche en droit comparé : il évoque notamment l'accès par le groupe à des données étrangères, à des collègues européens avec lesquels constituer des équipes de recherche internationales, qui ont à leur tour facilité l'obtention de financements européens. Pour un autre expert, directeur de recherche dans une grande école, c'est la « dimension européenne » conféré à son CV par son expérience de plus de six ans dans un groupe d'experts, associée à son engagement dans des recherches financées par la Commission, qui a contribué à sa nomination à la tête de son département.

Le rapprochement avec les institutions européennes qui s'opère à la faveur de positions d'expertises prend également des formes plus concrètes. Les cas les plus frappants à cet égard sont ceux d'acteurs qui au terme d'un ou plusieurs mandats se voient proposer des positions dans les services pour lesquels ils ont été experts. Parmi les situations rencontrées dans cette enquête, on peut évoquer les fonctions de chercheurs au sein des directions générales, ouverts

aux « académiques » en détachement pour une ou plusieurs années, les positions d'experts nationaux détachés offertes aux fonctionnaires nationaux, ou bien encore les statuts de temporaires qui permettent l'emploi, sur des durées plus ou moins longues, de personnels extérieurs à la fonction publique européenne.

Il faut ajouter encore à cet inventaire les positions offertes dans des structures étroitement liées à la Commission : c'est le cas des réseaux d'experts financés sur appels d'offre pour une durée de trois ans, et dont les coordinateurs et titulaires du contrat sont presque toujours d'anciens experts membres du groupe ayant préfiguré le réseau. C'est également celui de certaines agences, comme par exemple l'agence européenne des droits fondamentaux, qui sont également les héritières de réseaux ou groupes d'experts préalables et dont les membres dirigeants sont notamment issus de ces groupes et réseaux.

Si toutes ces trajectoires n'aboutissent pas à une fin de carrière au sein de la Commission, celle de cette administratrice, associée en tant qu'experte aux travaux de la Cellule de prospective dans les années 1990 et en poste depuis 1999 au sein de l'administration européenne, offre néanmoins une bonne illustration des opportunités offertes par l'expertise :

Professeuse d'économie régionale et de géographie économique et directrice d'un centre de recherches à l'université d'Ancône, X est sollicitée à plusieurs reprises par la Cellule de prospective de manière ponctuelle, avant de se voir offrir un détachement. Peu de temps après le terme de ce premier contrat, elle est sollicitée pour devenir agent temporaire au GOPA [groupe des conseillers de politique européenne, héritier de la Cellule de prospective, actuellement BEPA], dans le cadre duquel elle sera notamment chargée de coordonner l'activité de groupes à haut niveau initiés par Romano Prodi (groupe Sapir, groupe Strauss-Kahn, etc.). Renouvelé par dérogation deux fois, son contrat de temporaire (trois ans) expire dans un contexte où la réorganisation de la structure et le changement de direction n'offrent plus les mêmes opportunités pour son profil. Ses contacts et ses collaborations préalables avec la DG agriculture et développement rural lui ouvrent alors la perspective d'une nouvelle position contractuelle de plusieurs années, dans laquelle elle espère terminer sa carrière.

Conclusion

Composant un univers hétérogène, aux contours flous, les membres des groupes d'experts de la Commission européenne partagent toutefois un ensemble de pratiques et de propriétés communes : dispositions à l'international, capitaux académiques, pratiques de négociation et sens du compromis. Ces propriétés (comme la valeur symbolique qui leur est conférée par les experts) ne sont pas sans rappeler celles que détiennent et revendiquent d'autres populations plus centrales dans l'espace institutionnel européen, comme les parlementaires européens, les lobbyistes et plus encore peut-être les eurofonctionnaires eux-mêmes. Ce n'est pas sans lien avec le fait qu'en outre soient recrutés de manière privilégiée dans ces groupes des acteurs qui sont déjà des « intermittents » de l'espace politique européen. Enfin, la fonction d'expertise, bien que temporaire par définition, permet à un certain nombre de ses détenteurs de devenir des « semi-permanents » (Georgakakis, dans ce même volume) de l'espace européen. Ainsi, les stratégies et critères de recrutement, comme les logiques de carrière des experts, semblent concourir à « rapprocher » les experts de ceux qui les recrutent, et à faire plus généralement de l'espace de l'expertise européen un segment fortement structuré par, et dépendant de, l'espace institutionnel européen.

Ces constats soulignent l'importance d'une approche du gouvernement européen attentive aux propriétés des acteurs qui y prennent part. Emblèmes de la nouvelle « gouvernance européenne » (Commission européenne 2001a, 2001b), les groupes d'experts sont en effet, dans le discours des institutions et singulièrement de la Commission, présentés comme l'un des outils permettant la participation des « parties intéressées » à la formulation de l'action publique. Il offrirait par conséquent aux décideurs les moyens d'une politique d'autant plus juste et efficace qu'elle reposerait sur une synthèse, équilibrée, de ces différents points de vue. Une vision qui est

assez largement partagée par les acteurs bruxellois, y compris par les plus virulents détracteurs des groupes d'experts, que sont par exemple les membres de la coalition Alter EU et du *Corporate EU Observatory*. Centrées sur la plus faible représentation, sur le plan numérique, du monde des associations et des ONG, par comparaison avec celui de l'industrie, leurs critiques confortent en effet bien plus qu'elles ne remettent en cause l'un des postulats centraux sur lesquels fonctionnent ces dispositifs de gouvernement : l'idée selon laquelle le rassemblement, dans une même instance, d'individus aux « origines » – nationales, professionnelles, éventuellement politiques – volontairement variées suffirait à garantir le pluralisme de son fonctionnement. *A contrario*, l'enquête présentée dans cet article invite, sur ce point notamment, à la prudence. Elle montre d'abord que la diversité des statuts et des appartenances des acteurs rassemblés dans les groupes n'empêche nullement que ceux-ci partagent également un ensemble de ressources, d'expériences, voire d'aspirations, qui peuvent être tout aussi structurantes dans la définition de leurs positions que leurs identités les plus visibles. Elle souligne conjointement qu'en raison de l'inégale répartition de ces ressources, cruciales pour l'accès comme pour la réussite dans les fonctions d'expertise, obtenir une place à la table d'un groupe ne garantit nullement à un expert de pouvoir contribuer à la construction de ses avis, et encore moins d'y participer à parts égales avec ses homologues¹¹.

Annexe

Tableau n°1 : Participation dans les groupes d'experts de la Commission par catégories d'acteurs

« Catégories » d'acteurs membres des groupes d'experts	Nombre de groupes d'experts dans lesquels la catégorie est présente	En proportion du nombre de groupes d'experts répertoriés dans le registre (N = 1237)
Administrations nationales	864	69,8 %
Autorités nationales compétentes	422	34,1 %
Académiques/scientifiques	412	33,3 %
Industrie/ entreprises	352	28,5 %
ONG	207	16,7 %
Professionnels	157	12,7 %
Partenaires sociaux/ syndicats	146	11,8 %
Autorités régionales et locales	100	8,1 %
Consommateurs	96	7,8 %
Organisations internationales	27	2,2 %

¹¹. Voir pour une perspective de ce type sur la gouvernance (Padioleau, 2000).

Tableau n°2 : Principales « configurations » des groupes d'experts de la Commission

Types de composition des groupes	En proportion du nombre de groupes d'experts répertoriés dans le registre
Administrations nationales	26 %
Administrations nationales et autorités nationales compétentes	11 %
Autorités nationales compétentes	6 %
Scientifiques	5 %
ONG, partenaires sociaux, industrie et consommateurs	3 %
Industries	2 %
Administrations nationales et autorités nationales compétentes et industries	2 %
Administrations nationales et gouvernements locaux et régionaux	2 %
Administrations nationales et scientifiques	2 %
Scientifiques et industries	1 %
Sous-total	61 %

Sources : d'après Gornitzka et Sverdrup, 2008a.

* : Les données utilisées ici sont tirées du registre de la Commission en ligne sur le site du secrétariat général. Sur cette base, les chercheurs ont simplement effectué deux types de calcul : pour chaque « catégorie » le nombre de groupes dans lesquels elle se trouvait représentée ; l'identification de « types » de composition de groupes. Les « catégories » utilisées sont celles dans lesquelles les services rendent compte de l'identité de « leurs » experts.

** : Dans la mesure où le registre ne précise pas quelle proportion de chaque catégorie compose le groupe, le tableau n°1 ne fait pas de différence entre les groupes où la catégorie n'est représentée que par un expert et les groupes composés presque exclusivement de ladite catégorie.