



HAL
open science

Défendre l'intérêt, promouvoir l'influence : les administrations nationales dans la construction de l'expertise européenne

Cécile Robert

► **To cite this version:**

Cécile Robert. Défendre l'intérêt, promouvoir l'influence : les administrations nationales dans la construction de l'expertise européenne. *Revue française d'administration publique*, 2016, 2016/2 (158), pp.447-461. 10.3917/rfap.158.0447 . halshs-01418058

HAL Id: halshs-01418058

<https://shs.hal.science/halshs-01418058>

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.

DÉFENDRE L'INTÉRÊT, PROMOUVOIR L'INFLUENCE : LES ADMINISTRATIONS NATIONALES DANS LA CONSTRUCTION DE L'EXPERTISE EUROPÉENNE

Cécile ROBERT

Maître de conférences de science politique à SciencesPo Lyon, laboratoire Triangle¹

Résumé

L'article analyse comment les États membres contribuent à la construction de l'expertise européenne. Les groupes de la Commission européenne dans lesquels siègent les experts des administrations nationales peuvent constituer des lieux décisifs d'influence, d'un bout à l'autre du processus de formulation de l'action publique. La capacité des administrations nationales à les investir et à orienter leurs débats est toutefois fortement contrainte, du fait de leur propre déficit en moyens humains et en raison du fonctionnement de ces instances. Ces difficultés participent de – et à – la fragmentation du processus décisionnel européen et l'influence croissante de l'expertise issue du secteur privé.

Mots-clefs

Expertise, influence, Commission européenne, Conseil de l'Union européenne

Abstract

*– Protecting interests and promoting influence: The Member States contribution in building European expertise
– This article explores the conditions under which member States can contribute to the production/”fabrique” of European expertise. Commission’s expert groups which comprise experts coming from national administrations can have a central role in the decision making process. Capacities of national administrations to be present and effective in those groups and in this way to exert a real influence on European public policies are nevertheless very different : it is often limited due to human resources problems but also to specific functioning and institutional culture of those groups. Those difficulties contribute to the fragmentation of the European decision making process and to the growing influence of private sector’s expertise.*

Keywords

Expertise, influence, European Commission, Council of the European Union

S'ils ont longtemps été parmi les dispositifs les moins connus de la gouvernance européenne, les groupes d'experts de la Commission ont acquis ces dernières années une plus grande visibilité, tout au moins à Bruxelles. La campagne que leur a consacrée l'organisation Alter EU depuis 2008, les relais que celle-ci a trouvés auprès des parlementaires et enfin du

¹ UMR 5206.

Médiateur européen, Emily O'Reilly, ont participé à mettre en lumière certaines de leurs dimensions (Robert, 2015), et en particulier la place (jugée trop importante) conférée aux acteurs issus des très grandes entreprises et des fédérations industrielles européennes (Robert, 2013).

Cette focale a cependant contribué à laisser dans l'ombre le rôle joué dans ces groupes, par les experts issus des administrations nationales, y compris dans les travaux académiques (Christiansen, Larsson, 2007 ; Douillet, de Maillard, 2010 ; Politique européenne, 2010). Les experts dits gouvernementaux sont pourtant très bien représentés dans les groupes. Ils y cohabitent avec des experts aux statuts et origines distincts : ceux qui sont nommés à « titre personnel », ceux qui sont censés « représenter un intérêt commun à plusieurs parties intéressées », et enfin ceux qui sont désignés au « titre de leur organisation » (entreprises, ONG, syndicats, *etc.*). Les groupes dans lesquels siègent des membres des administrations nationales sont surtout très largement majoritaires dans le paysage de l'expertise sollicitée par la Commission : ainsi, ils sont présents dans 658 groupes sur les 815 groupes recensés en octobre 2015 par le Secrétariat général, soit plus de deux tiers d'entre eux. Sur ces 658 groupes, 283 sont constitués exclusivement d'experts gouvernementaux, tandis que les 375 autres sont mixtes et font travailler les représentants des États membres avec d'autres types d'experts, dans des proportions et des configurations très variées.

Par-delà la mise en évidence de leur poids numérique, ces premiers éléments invitent ainsi à interroger la part que prennent les États membres à la production de l'expertise mobilisée par la Commission, et par ce biais, à la fabrique de l'action publique européenne². Comme nous allons le montrer dans une première partie, loin de jouer un rôle subsidiaire, les groupes dans lesquels siègent les experts gouvernementaux constituent en effet l'un des principaux espaces de dialogue entre les administrations européennes et nationales. Ils sont en outre, dans certaines configurations, un lieu privilégié de pré-négociation non seulement de

2 Cet article s'appuie sur plusieurs enquêtes conduites auprès des services de la Commission et d'experts et des acteurs mobilisés à leur sujet (parlementaires, ONG/associations, services du médiateur) entre 2004 et 2015. Il mobilise également des données recueillies dans le cadre d'une série d'entretiens (19) conduits auprès de certaines administrations centrales, du SGAE, de la Représentation Permanente de la France à Bruxelles (RP) entre juillet et octobre 2015.

l'initiative législative mais aussi des lignes politiques orientant la coordination, à l'échelle européenne, des politiques nationales.

Dans un deuxième temps, cet article s'intéressera aux modalités et conditions de possibilité de l'investissement des administrations nationales dans ces instances. La participation de celles-ci aux groupes d'experts est, d'une part, un révélateur des ressources (variables en fonction des États membres et des secteurs d'action publique concernés), dont elles disposent. L'observation du travail d'encadrement des experts et des positions qu'ils représentent montre qu'il se heurte, d'autre part, à la fragmentation du processus décisionnel européen et à la manière dont se trouve redéfini, par le truchement de l'expertise, le travail de représentation dans ces groupes.

LES GROUPES D'EXPERTS GOUVERNEMENTAUX AU CŒUR DE LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE : DE L'INITIATIVE À LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACTION PUBLIQUE COMMUNAUTAIRE

La catégorie des « experts gouvernementaux » s'inscrit dans les dispositifs de consultation construits par la Commission pour l'assister dans son travail d'initiative. Après avoir rappelé les marges de manœuvre que confère cet instrument administratif à la Commission, nous explorerons les usages qui en sont faits tant par l'administration européenne que par ses homologues nationales.

Que sont les groupes d'experts ?

Pratique aussi ancienne que l'administration européenne elle-même, la consultation d'experts rassemblés dans des comités a néanmoins fait l'objet depuis la dernière décennie d'un travail de formalisation et de rationalisation administrative (Robert, 2013). Les réformes successives ont emprunté deux grandes directions.

La principale et la plus ancienne a été initiée dans le cadre des travaux sur la gouvernance européenne en 2000 (Commission européenne, 2001) elle est aussi le produit des

mobilisations d'organisations non gouvernementales (ONG), de parlementaires et plus récemment du Médiateur européen : elles ont abouti à l'établissement d'un registre public dans lequel la Commission recense ses groupes, et leurs membres à partir de catégories (experts à titre personnel, représentant un intérêt « large », une organisation précise, une administration nationale). L'administration a en outre, par ce biais, partiellement formalisé ses modes de recrutement (Commission européenne, 2010).

Très peu concernées par ce premier volet des réformes, les administrations nationales le sont beaucoup plus directement par les adaptations du dispositif des groupes d'experts suite au Traité de Lisbonne. La réforme de la comitologie a, d'une part, transformé les missions dévolues aux groupes. Traditionnellement en charge du suivi de la mise en œuvre et de la réflexion sur l'initiative législative, ils peuvent désormais être associés à la préparation des actes délégués (à l'exemple des groupes ayant travaillé sur les actes délégués liés à la réforme de la politique agricole commune) D'autre part, suite à un accord interinstitutionnel avec le Parlement en 2010, celui-ci reçoit les informations et documents relatifs aux groupes d'experts gouvernementaux, et peut également envoyer des « experts » dans ces groupes. Dans les faits, cette situation est rare, et lorsque c'est le cas, ce sont, à la demande de la Commission, des membres de l'administration du Parlement qui participent aux réunions³.

En dépit de ces réformes, la revendication d'autonomie des services de la Commission européenne dans la construction et les usages de cette forme d'expertise demeure un élément déterminant du fonctionnement de ces dispositifs. Elle se traduit de deux manières. En premier lieu, et c'est le principal dénominateur commun aux groupes d'experts, ces derniers donnent aux agents de l'administration européenne un rôle central. Compte tenu du fait qu'ils demeurent strictement consultatifs et n'ont aucune prérogative décisionnelle, la Commission peut les créer et les supprimer à sa guise. Ses agents en déterminent les missions, convoquent les réunions toujours organisées à Bruxelles, en assurent le plus souvent la présidence et presque toujours le secrétariat. Ils disposent enfin librement du produit de leurs travaux. En second lieu, parce qu'elles s'exercent à l'échelle même des directions, voire des unités, de

³ Entretien Secrétariat général de la Commission, juillet 2015.

façon très décentralisée, ces prérogatives ont contribué à la grande diversité des instances rassemblées dans cette catégorie de groupes d'experts (Gornitzka, Sverdrup, 2008).

Du partage d'information à la pré-négociation : des usages conjoints des groupes par la Commission et leurs experts gouvernementaux

Aussi favorables à la Commission que soient les règles gouvernant ces instances, celles-ci ne lui garantissent pas d'y maîtriser les rapports de force et moins encore les dynamiques qui s'y déploient. Réciproquement, si les usages qu'elle entend faire de ces groupes en déterminent partiellement les fonctions, c'est parce qu'ils entrent en convergence avec ceux des administrations nationales. Ces instances sont ainsi investies selon quatre principales modalités, souvent complémentaires.

Un premier besoin auquel répond la sollicitation d'un groupe est celui d'informations de nature à éclairer le travail des services à chaque étape du processus décisionnel, depuis l'initiative législative jusqu'à la transposition. Ingénierie nucléaire pour la définition des « stress tests » des centrales européennes après Fukushima, économie du développement pour penser les nouvelles modalités de l'aide aux pays tiers, droit international des droits de l'homme pour éclairer la réflexion sur la révision des directives relatives aux réfugiés, sociologie de l'éducation afin de définir des objectifs partagés par les États en matière de décrochage scolaire : les questions posées par la Commission peuvent nécessiter des compétences très spécialisées, liées à des parcours académiques et professionnels singuliers. Elles font également appel à des formes de savoirs dits « de terrain », qui renvoient ici à une connaissance supposée intime du contexte national dans lequel s'opère la mise en œuvre. C'est pourquoi elle est prioritairement recherchée chez les personnels des administrations centrales, des agences ou des autorités administratives indépendantes et, dans un certain nombre de cas, plus précisément encore chez ceux d'entre eux qui suivent la transposition et/ou la mise en œuvre des normes et politiques adoptées à Bruxelles. Cette connaissance de terrain s'atteste souvent à travers la production de rapports évaluant les modalités nationales d'application du droit européen ou de suivi de recommandations (*soft law*), identifiant les conditions requises pour son effectivité, et ce qui y fait obstacle. Ces rapports alimentent également le travail de mise à jour, et/ou de précision de la législation et des programmes

européens, conduit notamment dans les comités de la comitologie.

Cela étant, la plupart de ces échanges techniques ont une dimension politique (Robert, 2013). Dans la mesure où les différentes options envisagées (détermination de valeurs seuils, de périmètres d'application, de modalités d'évaluation, des éléments constitutifs d'une fraude, *etc.*) ont, de façon plus ou moins explicite, un impact différencié sur les publics concernés, elles renvoient en effet à un arbitrage entre des valeurs et des intérêts. Cette dimension politique est en outre renforcée par les manières dont eurofonctionnaires et experts gouvernementaux investissent les groupes. Il faut d'abord évoquer leur rôle de forum consultatif lorsqu'il s'agit, à travers les réactions des fonctionnaires nationaux, d'appréhender ce que pourraient être les positions de leurs États dans une phase ultérieure du processus décisionnel : en d'autres termes, de mesurer si un accord existe, sur quels points, ou s'il vaut mieux renoncer. Cette manière d'appréhender les groupes comme des ballons d'essai de la négociation intergouvernementale n'est pas propre aux eurofonctionnaires : plusieurs conseillers de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (RPUE) soulignent que, quand ils recueillent des informations sur les groupes, c'est pour s'informer en amont non seulement des projets de la Commission mais aussi de la manière dont leurs homologues d'autres États membres sont susceptibles de réagir au Conseil.

Ces forums consultatifs favorisent en outre, dans certaines conditions, le déploiement d'autres formes d'échange politique. Constituant des espaces privilégiés de rencontre entre l'administration européenne et ses homologues nationales, hors du cadre de la négociation intergouvernementale, et à distance – relative on le verra – des diplomates du conseil, ils peuvent être analysés comme les lieux privilégiés d'un travail de conviction des États membres « par le bas ». Dans les secteurs où l'Union européenne (UE) intervient par le biais de la *soft law* (Bruno, 2008 ; Dehousse, 2004), les débats en groupes d'experts participent à la mise en rapports, en comparaison et en concurrence des formes nationales d'appropriation de l'action publique européenne, favorisant une surveillance réciproque mais aussi une mobilisation des administrations nationales. En matière de lutte contre la fraude par exemple, experts et parfois conseillers y trouvent de l'aide, tant pour élaborer les rapports qu'ils doivent à l'administration européenne, que pour contribuer à la structuration d'une compétence diversement constituée dans les États membres ou encore construire les modalités pratiques de la transposition. Ces dynamiques d'échanges, lorsqu'elles existent, ne sont donc pas le seul fait de la Commission : dans certains groupes, comme ceux qui en sont chargés du sport, les

experts gouvernementaux ont obtenu d'élire un président parmi eux, cooptent les organisations qu'ils veulent voir siéger à leurs côtés, définissent eux-mêmes les sujets sur lesquels ils souhaitent échanger. À l'inverse, les éléments de cadrage et réflexion proposés peuvent aussi apparaître comme dissonants et les groupes vécus, alors, comme un moyen pour la Commission, de diffuser et promouvoir, de manière subreptice, sous le manteau de l'expertise, des modèles idéologiques incompatibles avec les cultures et systèmes nationaux : en matière d'éducation par exemple, les acteurs dénoncent le recours à une terminologie et à des méthodes de parangonnage valorisant un modèle anglo-saxon⁴.

Une troisième et dernière forme de l'échange engagé dans ces groupes entre la Commission et les États s'apparente à une pré-négociation. Plusieurs facteurs peuvent contribuer à ce que les groupes d'experts jouent le rôle « d'incubateurs de textes » examinés dans les comités de comitologie, ou par les groupes de travail du Conseil. La Commission peut d'abord, en utilisant sa position de centralité institutionnelle et sa relative maîtrise de l'agenda des groupes, favoriser l'intégration de ces derniers dans le processus décisionnel. De nombreux groupes d'experts sont ainsi adossés à des comités de la comitologie pour les assister sur les aspects techniques : à l'exemple du « comité technique des véhicules à moteur », rendu célèbre à la faveur de l'affaire Volkswagen à l'automne 2015, dont les discussions (sur les valeurs seuil d'émissions, les modalités de mesure, les tests en sortie d'usine, *etc.*) sont alimentées par plusieurs subdivisions d'un groupe d'expert appelé *working group on motor vehicles* créé par la Commission dans les années soixante-dix pour favoriser le dialogue entre les constructeurs et les administrations nationales. Les groupes d'experts peuvent également être utilisés pour discuter de tout ou partie d'une proposition de texte législatif que la Commission présente ensuite au Conseil : c'est par exemple le cas de l'ENSREG (*european nuclear safety regulation group*) dans lequel ont été préparées, par un dialogue entre les autorités de sûreté nucléaire des États membres, les directives sur la sûreté nucléaire en Europe de 2009 et 2014. Sous l'impulsion de la Commission, peuvent être intégrés, soit dans ses propres communications au Conseil soit dans les conclusions des Conseils elles-mêmes, des documents d'orientation établis ou validés préalablement dans les groupes d'experts. S'il ne s'agit ici que de *soft law*, les textes n'en ont pas moins parfois une

⁴ Entretien conseiller, RPUE, octobre 2015.

valeur politique importante : sur des sujets aussi différents que les migrations, l'énergie ou encore l'éducation et la formation, la production des groupes d'experts alimente ainsi très directement la définition des critères et des méthodes utilisées pour évaluer la performance des États membres. L'implication croissante des groupes d'experts en amont de la négociation intergouvernementale n'est pas le fait exclusif de la Commission. C'est, par exemple, à la demande de certains États membres, dont la France, que l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » adopté dans une première version en décembre 2015 (CE, 2015) prévoit l'association systématique d'experts gouvernementaux à la préparation des « actes délégués ».

Sous plusieurs aspects, les différentes « fonctions » identifiées ici pour les groupes d'experts gouvernementaux font écho à celles qui ont été évoquées dans des travaux précédents (Metz, 2015 ; Robert, 2013). Le fait qu'il s'agisse ici de membres des administrations nationales contribue cependant à leur conférer une dimension spécifique. Tant du fait de la légitimité singulière que peut reconnaître le Conseil aux avis des administrations nationales, que de leur articulation de plus en plus étroite à certaines instances de décision, ces groupes peuvent constituer pour les États membres des lieux décisifs d'influence. C'est sur la manière dont ils s'en saisissent que revient la seconde partie de cet article.

CONSTRUIRE ET DÉFENDRE UNE « EXPERTISE NATIONALE » : QUI ET QUE REPRÉSENTE L'EXPERT GOUVERNEMENTAL ?

À bien des égards, les enjeux d'une présence nationale dans les groupes d'experts peuvent sembler indiscutés. Outre la capacité – variable – qui leur est parfois attribuée d'orienter la décision intergouvernementale et plus largement l'action publique, les discours tenus sur le sujet font également référence, en France, à l'objectif plus large de promotion de l'expertise pour préserver l'intérêt national et pour défendre et projeter ses valeurs à l'échelle européenne (encadré n° 1). Cet impératif semble se heurter pourtant à de fortes contraintes, dans l'ensemble des États membres.

Encadré n° 1 : l'expertise nationale, une notion polysémique

Si elle ne fait pas l'objet d'une définition stabilisée, l'expertise nationale, et plus précisément sa promotion, est une préoccupation affichée comme telle par
--

les services du secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) et de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (RPUE). Cette préoccupation a partie liée avec la défense de la présence et de l'influence françaises dans les institutions : pour les services en charge de ces questions au SGAE, comme à la RP française, l'expertise nationale renvoie prioritairement à celles des experts nationaux détachés, les 190 à 200 fonctionnaires nationaux que ces agents du SGAE accompagnent dans leur candidature sur les postes ouverts dans les institutions et notamment la Commission. Par-delà ces postes, la promotion de l'expertise française a fait l'objet depuis une dizaine d'années d'un nombre croissant de prises de position, initiées tant par des acteurs politiques qu'administratifs. Le rapport remis par le haut fonctionnaire Nicolas Tenzer au Premier ministre en 2008, publié en 2010 chez Grasset sous le titre « Quand la France disparaît du monde », est l'un des exemples les plus connus. Le rapport évoque en particulier les enjeux politiques et économiques liés à la promotion de l'expertise nationale en matière de politiques publiques, seule en mesure de conserver à la France la place qui lui reviendrait à l'échelle internationale. Il a notamment donné lieu à la création d'une nouvelle agence en 2014 « Expertise France », issue de la fusion de six opérateurs publics, placée sous la double tutelle des ministères des affaires étrangères et de l'économie, et dont l'objectif est « d'accroître les capacités de mobilisation de l'expertise technique publique à l'international ». L'agence dispose d'ailleurs d'une personne détachée à la RPUE à Bruxelles pour suivre les marchés et appels d'offres ouverts à l'échelle européenne. C'est donc un ensemble plus large de positions d'expertise que peut recouvrir, dans cette perspective, la promotion de l'expertise française pour les fonctionnaires interrogés : certains évoquent ainsi les invitations faites à des experts français lors des auditions parlementaires, d'autres encore les contrats d'expertise passés avec la Commission, d'autres enfin les experts recrutés *ad hominem* dans les groupes.

Les règles encadrant la participation des experts gouvernementaux dans les groupes sont relativement succinctes : la Commission s'adresse formellement aux RPUE, charge à celles-ci de solliciter ensuite les ministères concernés. La Commission ne rémunère pas les experts et prévoit seulement leur défraiement à raison de deux experts par États membres. Ce dispositif

repose donc sur la contribution des administrations nationales, qui doivent mettre à disposition une partie de leurs personnels selon des rythmes très variables⁵ et encadrer l'action de ces experts dans les enceintes bruxelloises.

La présence nationale dans les instances d'expertise : un impératif qui ne va pas de soi

Il est très difficile d'évaluer de façon fiable la présence des experts gouvernementaux dans les réunions des groupes : ces données ne sont constituées ni par la Commission, ni par les administrations nationales, en raison notamment de l'absence de centralisation de l'information sur ces groupes, dont la gestion relève de la responsabilité des directions générales et des ministères. Toutefois les récits convergent pour souligner les difficultés que représente la participation aux groupes pour des administrations nationales partout touchées, avec plus ou moins d'ampleur, par des baisses d'effectifs et des contraintes budgétaires (Peters, Pierre, 2014). La plupart des entretiens évoquent des exemples d'État membre absent, ou avec une équipe restreinte. En ce qui concerne la France, présentée comme l'un des États les plus assidus, un rapport interne du SGAE de 2013 aurait permis de mettre à jour que dans 20 % des groupes, les sièges « français » seraient partiellement inoccupés⁶. Les conseillers et experts français interrogés insistent sur l'absence ou la présence plus faible de certains États membres, les plus petits (Pays-Bas, Luxembourg, Malte, Chypre), ceux d'Europe du Sud (Grèce en particulier, Espagne, Portugal), ou bien les nouveaux pays d'Europe centrale et orientale.

« Dans les États membres, si vous regardez les statistiques des structures administratives, on n'est que quatre pays, à avoir maintenu des budgets corrects dans

5 Une fois par semaine à une fois par an pour ce qui concerne leurs déplacements à Bruxelles, auxquels s'ajoutent le travail d'examen des documents de la Commission et parfois de productions de rapports par les experts.

6 Entretien SGAE, août 2015.

notre secteur. Et c'est évidemment des postes en moins, et une expertise qui est partie de ces ministères, c'est pas quantifiable. Il n'y a pas eu le même phénomène à la Commission, elle a été la dernière d'entre nous à perdre des effectifs. Avant, nous étions très alliés avec des pays comme l'Espagne, l'Italie, le Portugal, ils avaient des systèmes un peu proches des nôtres, donc il y avait des gens qui avaient une vraie culture, européenne et d'expertise sectorielle, et maintenant ça n'est plus du tout ça : ils ne viennent plus, sont moins investis »⁷.

Le traitement des groupes d'experts varie non seulement d'un État à un autre, mais également entre ministères. Ce sont ces derniers qui, dans les faits, identifient ceux de leurs agents susceptibles de siéger et arbitrent en dernier ressort sur leur participation. Comme le montrent les contributions rassemblées dans ce numéro, les modalités d'européanisation des administrations centrales obéissent à des logiques complexes : l'investissement des groupes qui en est l'une des dimensions n'y fait pas exception. Pour des raisons différentes, les ministères de l'intérieur, du développement durable, de l'agriculture, mais aussi des organisations comme l'INSEE sont souvent considérés comme très présents et actifs dans les groupes. Ainsi, les experts avec lesquels nous nous sommes entretenus au ministère de l'agriculture se rendent, à certaines périodes, de manière hebdomadaire à Bruxelles, voient cette participation constituer le cœur de leur fiche de poste et disposent d'un interlocuteur au ministère qui suit les groupes de manière transversale depuis plusieurs années. Ils sont dans une situation très différente de celles de leurs collègues dans certains ministères (Education nationale, Culture, Jeunesse et Sports, notamment), dont la participation est moins fréquente, voire sporadique, en raison de sollicitations plus rares de la part de la Commission, et/ou jugées moins prioritaires par leur hiérarchie.

La participation des administrations centrales à la construction d'une expertise européenne ne renvoie pas qu'à un pur problème d'effectif, et soulève également la question des ressources nécessaires pour contribuer activement au travail du groupe. Plusieurs témoignages évoquent des fonctionnaires moins disponibles, contraints de couvrir un nombre croissant de thèmes au niveau national et auxquels les dossiers européens peuvent sembler

7 Entretien conseiller RP, octobre 2015

subsidiaires. Ces derniers sont dans le même temps confrontés à des groupes où l'anglais comme langue de travail s'est massivement imposée depuis dix ans⁸, et où la participation paraît parfois de plus en plus coûteuse. Celle-ci exige notamment la lecture de documents sur lesquels statuer, envoyés en masse et souvent dans des délais très courts, et la préparation de contributions sollicitées hors réunions par le biais des outils informatiques. Elle implique aussi de pouvoir acquérir et mobiliser une bonne compréhension des processus décisionnels européens, et une certaine familiarité avec les problématiques des autres États membres.

Enfin, si ces difficultés tendent généralement à se cumuler, on peut aussi faire l'hypothèse qu'elles se reproduisent et s'accroissent avec le temps : en effet, parce que la participation active au groupe engage des compétences pratiques (notamment pour analyser ce qui se joue à Bruxelles et les conséquences probables pour le secteur à l'échelle nationale), elle est aussi, lorsqu'elle s'effectue dans de bonnes conditions (disponibilité et régularité suffisantes), le meilleur moyen de les acquérir. Pour les experts nationaux, cette première expérience professionnelle de l'Europe constitue en outre l'un des points d'origine les plus fréquents de trajectoires qui peuvent ensuite les conduire à occuper des postes d'experts nationaux détachés (END) ou des fonctions au SGAE et à la RPUE⁹. Autrement dit, la présence active dans les groupes d'experts peut être aussi envisagée comme l'une des modalités d'europanisation des administrations centrales, favorisant l'acquisition de savoir et savoir-faire à dimension européenne, qui sont à leur tour des outils de l'influence.

Comme on a pu l'observer à propos des groupes d'intérêts engagés dans ce type de consultations (Robert, 2013), la multiplication des sollicitations institutionnelles, dans un contexte où les ressources nécessaires à la participation se font plus rares et sont inégalement distribuées, tend à renforcer les inégalités d'accès au processus décisionnel européen. Certains

8 Ces pratiques restent néanmoins variables selon les DG : certains groupes de la DG Agriculture, ceux de la DG Immigration et affaires intérieures semblent encore bénéficier de dispositifs d'interprétation.

9 Tous les fonctionnaires en position d'experts gouvernementaux ne sont pas appelés à avoir ce type de trajectoire, ne serait-ce que parce que les postes disponibles (END, conseillers à la RP) sont bien moins nombreux que les agents potentiellement mobilisés dans les groupes. En revanche, les positions de conseillers et surtout d'END sont presque toujours le produit d'expériences préalables en lien avec les institutions européennes, celle d'expert gouvernemental étant la plus couramment citée.

des témoignages recueillis évoquent parfois ceux des ONG ou syndicats européens qui ont récemment dénoncé le coût de leur participation à ces dispositifs, et, pour des raisons identiques, la faible rentabilité de celle-ci lorsqu'elles y consentent (Robert, 2015). En outre, si ce mode de consultation peut refléter, voire accentuer, des situations d'asymétrie entre États membres, et entre ministères, il semble également conforter, de différentes manières, le poids du secteur privé dans la construction de l'expertise européenne. D'une part, dans les groupes mixtes (soit en moyenne 57 % des groupes dans lesquels siègent les experts gouvernementaux), les difficultés rencontrées par ces derniers sont susceptibles d'offrir des marges de manœuvre nouvelles aux représentants des entreprises et des fédérations industrielles et commerciales. D'autre part, même dans les groupes exclusivement composés des experts gouvernementaux (soit 34,72 % des groupes d'experts consultés par la Commission), plusieurs témoignages évoquent des situations où le travail des groupes est alimenté de manière très importante par des présentations et documents de cabinets de conseil, sans par ailleurs que les fonctionnaires nationaux ne disposent du temps nécessaire pour se les approprier et éventuellement de les discuter. Dans le secteur de l'éducation et de la formation, et celui de la jeunesse notamment, cette situation a donné lieu à des plaintes de la part de certains États membres, qui demandent à avoir plus de prise sur la sélection des cabinets de conseil mobilisés dans les groupes (à l'initiative de la Commission). Enfin, il arrive que quelques-uns des États membres, notamment les « petits », comme Luxembourg, les Pays-Bas ou les pays Baltes, confient des sièges d'experts gouvernementaux à des professionnels issus du secteur privé. Le type d'acteurs qui occupent les sièges d'experts gouvernementaux n'est pas une information renseignée dans le registre des groupes d'experts¹⁰, il est donc difficile en l'état de mesurer l'ampleur de ce phénomène : on peut noter toutefois que la Commission l'a jugé préoccupant puisqu'en 2016 elle a fait savoir aux États membres qu'elle souhaitait mettre un terme à ces pratiques¹¹.

¹⁰ Le registre en ligne indique en effet la composition théorique du groupe, et notamment le nombre de sièges affectés aux États membres, mais ne précise pas s'ils sont bien occupés ni par qui (agent d'un ministère ou acteur du secteur privé envoyé par ce dernier par exemple).

¹¹ Et ce notamment à la suite du rapport du Médiateur européen qui l'invite notamment à clarifier les statuts dans lesquels elle sollicite ses experts. Lettre du Médiateur européen au Président de la Commission en date du 21 janvier 2015 et relative à l'enquête d'initiative 01/6/2014/NF.

Suivre et accompagner les experts gouvernementaux : comment les dispositifs d'expertise font obstacle aux mécanismes de coordination nationaux

Si cette question de l'identité des experts et notamment de leur appartenance à la fonction publique nationale fait débat, c'est qu'elle soulève plus largement celle de leur légitimité à défendre l'intérêt de leur État membre. Comment et par qui la position des experts se trouve-t-elle construite ? Dans quelle mesure et selon quelles modalités est-elle coordonnée au sein des appareils administratifs nationaux ?

Comme pour la désignation des experts, leur accompagnement s'opère, en premier lieu, au niveau sectoriel. Sur ce point encore, les pratiques des ministères semblent varier fortement : si les experts se rendent rarement à Bruxelles pour la première fois sans avoir échangé avec leur hiérarchie, la nature de cet accompagnement, et surtout le niveau où il s'opère, peuvent varier fortement. Dans certains cas, les groupes d'experts sont suivis, plus ou moins régulièrement, de façon transversale : le ministère de l'agriculture (par le biais d'un service dédié), celui du sport (par le cabinet), ou encore de l'enseignement supérieur et de la recherche (une réunion par semestre entre cabinet, et différents services concernés) en font notamment partie. Tandis que dans d'autres administrations, ce suivi est plutôt organisé par directions, comme par exemple dans les ministères du développement durable, de l'économie, des finances et comptes publics, ou de la santé.

Centrée sur les organes français de coordination, notre enquête a montré que le suivi des groupes n'y fait pas l'objet d'un traitement prioritaire ni harmonisé. Trois grandes logiques y contribuent. La première renvoie au respect des prérogatives des ministères dans ce domaine : plusieurs des conseillers de la RPUE rencontrés disent ne pas se percevoir, dans la majorité des cas, comme légitimes à intervenir sur ces sujets, sauf si ceux-ci relèvent de la responsabilité de plusieurs administrations centrales ou qu'ils soulèvent des enjeux particuliers (voir *infra*). Une deuxième raison est liée au statut de ces groupes, dans le giron de la Commission et sans pouvoir décisionnel formel. Ils s'apparentent en effet à des sujets subsidiaires pour des agents dont les missions se concentrent sur d'autres enceintes ou enjeux institutionnels. Ainsi, ne relèvent-ils pas des missions « présence et influence française dans les institutions », organisées au SGAE ou à la RPUE autour du suivi des français dans les

institutions (fonctionnaires européens, experts nationaux détachés, candidats aux concours, stagiaires quand c'est possible). Quant aux conseillers, ils sont d'abord appelés à siéger dans les groupes de travail et à s'engager dans la négociation intergouvernementale : s'il reste du temps, le suivi des comités de la comitologie s'impose sur celui des groupes d'experts. Enfin, cette mission apparaît pour la plupart de nos interlocuteurs comme particulièrement difficile à conduire : leur nombre très important, le fait qu'ils soient situés à la Commission et organisés par ses services, et que l'information disponible à leur sujet soit encore très lacunaire participent à ce qu'ils apparaissent comme des objets insaisissables. Interrogés sur la base d'une liste par direction générale (DG) extraite du registre des groupes d'experts, nos interlocuteurs ont souvent souligné rencontrer des difficultés à (re)connaître les groupes répertoriés.

Une seconde série d'obstacles à la définition et au contrôle, par les États membres, de leurs contributions respectives à l'expertise européenne tient aux usages qui sont faits par la Commission de ce dispositif.

Ce dernier contribue en premier lieu à la fragmentation du processus décisionnel européen : il se déploie en effet dans un environnement polyarchique (Robert, 2001), où la négociation de compromis entre et au sein des institutions est une contrainte de tous les instants, conduisant à la multiplication des lieux formels et informels d'élaboration de la décision. La mise en place de groupes d'experts participe pleinement de ce phénomène. Permettant aux services de la Commission de se choisir, à travers l'invitation faite aux administrations nationales, de nouveaux interlocuteurs, elle conserve également à ces services une position de centralité stratégique – ils sont les seuls, dans cette phase de formulation des initiatives, à être de tous les lieux de la discussion. Symétriquement, une telle situation constitue un défi supplémentaire pour les structures en charge de la coordination aux échelles nationales.

C'est ce qu'évoquent les témoignages recueillis dans le cadre de nos enquêtes auprès des conseillers de la RPUE. Environ la moitié d'entre eux reconnaît en effet effectuer un suivi attentif de quelques-uns des groupes actifs dans leur secteur, selon des modalités fluctuantes dans le temps : lecture systématique des comptes rendus, rencontres avec les experts en amont et après les réunions, participation aux groupes. Pour expliquer ce qui les conduit à subvertir épisodiquement une division du travail (entre les « experts des ministères » et la RPUE)

perçue par ailleurs comme pertinente et justifiée, ils disent se montrer particulièrement attentifs à ceux des groupes d'experts dont les débats pourraient « cranter », « préempter » la négociation intergouvernementale qui doit suivre. Ainsi, parmi les sujets qui suscitent la mobilisation active des conseillers et plus largement de la chaîne administrative de coordination française, on retrouve des questions jugées sensibles pour le gouvernement¹² –, mais aussi et plus généralement comme on l'a vu *supra* – des textes qui seront ensuite formellement adoptés en comités comitologie ou au Conseil.

Le choix pour la Commission de mettre en place de nouvelles enceintes de discussion et d'y examiner certains sujets de la négociation avec les États membres renvoie en second lieu aux normes et rôles institutionnels qui y sont valorisés. Traitant en partie des mêmes sujets que les groupes de travail du Conseil et composés, tout comme eux, de fonctionnaires nationaux et européens, les groupes d'experts gouvernementaux constituent en effet un observatoire privilégié des effets de contextes institutionnels contrastés sur les modalités de la négociation, son rythme, le poids des rapport de force et les ressources qui y prévalent.

« En groupes d'experts, car c'est présenté comme un truc un peu impalpable, il n'y a pas tout le formalisme comme au Conseil où tu peux mettre une réserve lorsque tu n'as pas de position et que tu veux avoir le temps de revenir vers ton État membre. Tu peux aussi avoir des réunions informelles, des contacts avec d'autres délégués, échanger des *non papers* avec la présidence, tout un ballet de négociations qui se met en place. Donc ça dilate le temps et ça laisse des respirations, donc le moyen de négocier avec la présidence, des collègues, la Commission pour essayer de trouver des voies de sortie¹³ ».

« Ce que j'ai constaté dans ces groupes d'experts c'est que, au prétexte que ça n'est pas du dur réglementaire, les gens globalement vont se mettre d'accord un peu à

12 L'étiquetage des produits de tabac, dans un contexte d'engagement fort du gouvernement français en faveur du paquet neutre, celui des questions nucléaires depuis Fukushima, celui des sujets OGM ou de la directive services effectués de longue date en constituent des illustrations au moment de notre enquête (été et automne 2015)

¹³ Entretien RPUE, juillet 2015.

la va comme que je te pousse [...]. Je trouve que ces réunions là, au motif que c'est pas dans du dur, on se dit que c'est moins important, qu'on ne va pas rentrer dans le détail de tel ou tel mot, parce que c'est pas tout à fait adapté à notre enceinte, alors que parfois ça l'est, pour moi, c'est vraiment porteur d'enjeu. C'est parfois un piège, ce côté "allez c'est pas grave, on se met d'accord et puis on n'est pas obligé de rentrer dans la tripaille du texte, et de ce qu'il dit"¹⁴ ».

Les conseillers mettent également en avant l'inadaptation, à ces instances, des savoirs et savoir-faire des experts des capitales. Ils soulignent que leur manque d'expérience des arènes bruxelloises font, des experts, des participants moins armés, moins susceptibles de créer des liens avec leurs homologues, sans prise sur le rythme et l'organisation de travail qui leur sont imposés, et surtout insuffisamment conscients de l'inscription de leurs débats dans un processus décisionnel européen plus large. Pour ceux, à la RPUE, qui se décrivent comme « la pointe avancée de l'administration française à Bruxelles », ces comparaisons sont aussi l'occasion de revendiquer des compétences et une identité professionnelles plus ajustées et de faire sens d'une spécialisation à et sur l'Europe dans le cadre de leurs trajectoires¹⁵.

« Et comme les gens ne sont pas des négociateurs professionnels, comme nous au groupe de travail, alors c'est beaucoup plus difficile de leur dire : "attention aux enjeux, il faut négocier ceci cela". Les types, ils viennent des capitales, parfois pour eux, c'est juste sur des sujets un peu généraux, ils viennent tous avec un directeur des relations internationales ou un sherpa, et ce sont eux que je travaille au corps, en leur disant "ce n'est pas anodin, on va se faire embarquer dans des trucs qui nous plaisent pas". Ils sont moins au fait de la dimension réglementaire et aussi de la manière dont la

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Les trajectoires et profils des conseillers constituent un autre élément explicatif des positions adoptées par les conseillers à l'égard des experts gouvernementaux. Ceux qui ont le plus d'expérience de la négociation gouvernementale et dont la carrière est moins sectorielle qu'européenne perçoivent le plus souvent les groupes comme remettant en cause les prérogatives du Conseil et des RP.

Commission [...] les instrumentalise pour faire avancer soit ses compétences, soit le projet de texte qu'elle envisage de déposer¹⁶ ».

De nombreux témoignages – de conseillers comme d'experts des capitales –, insistent enfin sur les attentes en termes de rôle dont ces derniers font l'objet en tant que participants à ces groupes. Ces attentes sont notamment définies par opposition au rôle de négociateur au Conseil ou dans les groupes de la comitologie : il s'agit en particulier d'inviter les participants à ne pas se comporter en simple représentant d'un intérêt national préalablement défini, mais plutôt à contribuer librement à une réflexion collective avec la Commission.

« Et les experts sont là en tant qu'experts, donc ils sont censés avoir une prise de parole beaucoup plus libre et aider la Commission dans sa réflexion pour l'aider à écrire les futurs actes délégués. Dans les faits, la Commission passe son temps à expliquer ça et à demander que les experts s'expriment correctement et évidemment que nous côté États membres, il est hors de question qu'un expert aille en groupe en son nom propre, en tout cas nous, la vision française, elle est clairement que dans les deux cas, la prise de parole est cadrée [par nous]¹⁷ ».

Comme nous avons pu l'observer dans des travaux antérieurs (Robert, 2013) la transposition, sur le terrain de l'expertise, de ses échanges avec les administrations nationales, prend ici, pour l'administration européenne, le sens d'une redéfinition de leur rôle de représentant. Il s'agit notamment de desserrer les contraintes que ce rôle implique mais aussi de ne pas reconnaître parfois la légitimité qu'il confère. Les usages, par la Commission, du travail des groupes à l'extérieur de ceux-ci, et notamment dans les enceintes intergouvernementales, mettent aussi en lumière une seconde dimension de ces jeux avec la représentation ouverte par l'expertise : sollicités en effet pour s'exprimer en 'expert' en se détachant d'avec ceux qu'ils incarnent, ils sont toutefois considérés comme représentatifs de ces derniers, voire comme leurs mandataires.

16 Entretien RP, juillet 2015.

17 Entretien RP, septembre 2015.

« On a demandé à discuter du sujet abordé en groupe d'expert. Et la Commission par exemple a dit : "ben oui, mais vous nous faites faire deux fois le même travail parce que ce travail de discussion technique, on le mène en groupe d'experts". Et là on leur a dit : "Attendez, vous passez votre temps à dire en groupe que ce sont des experts individuels et pas des États membres, et maintenant qu'on vous demande de nous présenter les choses devant des États membres, vous nous dites : ah ben on fait déjà une présentation devant les États membres". Donc il y a une espèce de double jeu de la part de la Commission, qui à la fois revendique le fait que les groupes d'experts ne servent qu'à un énorme *brainstorming* et que la parole est libre et, d'un autre côté, nous dit que quand elle fait cet exercice-là, elle s'adresse bien aux États membres¹⁸ ».

*

* *

Sans doute encouragées dans le contexte français par un dispositif de coordination particulièrement centralisé, ces positions ne sont pas propres aux agents de la RPUE rencontrés pour cette enquête. Plusieurs conseillers ont ainsi laissé entendre que les Représentations Permanentes des grands États et plus particulièrement la Grande Bretagne et l'Allemagne, pourraient avoir des pratiques similaires. Exacerbées par les concurrences interinstitutionnelles entre le Conseil et la Commission, ces tensions autour du mandat des experts gouvernementaux (la nature de leurs liens avec l'administration nationale, les contraintes auxquelles ce lien les soumet, la manière dont leurs positions engagent leur Etat membre) reflètent aussi, plus généralement, les ambiguïtés propres au dispositif des groupes d'experts et à la manière dont s'y trouve redéfini le lien représentatif (Robert, 2013). De façon significative, enfin, comme en témoigne l'incompréhension suscitée à Bruxelles par le

18 Entretien RP, septembre 2015.

traitement médiatique des suites de l'affaire Volkswagen¹⁹, ces luttes institutionnelles posent peu, voire jamais la question du droit de regard des citoyens sur la production de l'expertise européenne, et plus spécifiquement sur la contribution qu'y apportent les experts gouvernementaux en leur nom. Une lecture que les mesures de transparence accrue sur les groupes adoptées en mai 2016 par la Commission (CE, 2016) en réponse aux rapports de la médiatrice européenne, Emily O'Reilly participeront peut-être à faire évoluer.

Références bibliographiques

Bruno, Isabelle (2008), *À vos marques®, prêts... cherchez ! La stratégie européenne de Lisbonne, vers un marché de la recherche*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant

Christiansen, Thomas, Larsson Torbjörn, dir. (2007), *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union. Legislation, Implementation and Deliberation*, Cheltenham, Edward Elgar

Commission européenne (2001), *Gouvernance européenne. Un Livre blanc*, Bruxelles, COM (2001) 428 final.

Commission européenne (2010b), *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 final

Commission européenne (2015), *Réponses de la Commission à l'enquête d'initiative du médiateur européen concernant la composition des groupes d'experts*, document en ligne sur le site du médiateur européen

¹⁹ A l'automne 2015, en effet, la décision d'un comité comitologie sur recommandation d'un groupe d'expert d'alléger certaines contraintes sur les tests antipollution des moteurs diesel a suscité la polémique et conduit les journalistes à s'intéresser de plus près à ces instances. En France, ils se sont notamment étonnés que le représentant français ait pu se prononcer favorablement alors même que l'actuelle ministre de l'Environnement affichait son intention d'adopter une législation plus restrictive sur le diesel.

Commission européenne (2015), *Texte provisoire de la proposition d'accord interinstitutionnel relatif à l'amélioration de la réglementation*, version du 16 décembre 2015 (http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_fr.htm)

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

Douillet, Anne-Cécile, De Maillard, Jacques (2010), « Les comités d'experts, une ressource institutionnelle pas toujours maîtrisée : le cas de la DG justice, liberté, sécurité », *Politique européenne*, 32, p.77-98

European Ombudsman, Case OI/6/2014/NF, Opened on 12 may 2014, Recommendation on 29 Jan 2016

Gornitzka, Åse, Sverdrup, Ulf (2008b), « Who consults ? The Configuration of Experts Groups in the European Union », *West European Politics*, 31(4)

Metz, Julia (2015), *The European Commission, Expert Groups, and the Policy Process: Demystifying Technocratic Governance*, London, Palgrave McMillan

Peters, Guy, Pierre, Jon, eds (2014), *Handbook of Public Administration*, London, Sage

Politique européenne (2010), Dossier « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne », n° 32

Robert, Cécile (2013), *Politiques de l'expertise. Une sociologie des usages politiques de l'expertise à l'échelle européenne*, mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches, Université Lyon II

Robert, Cécile (2015), *La transparence du lobbying : la co-construction d'une politique européenne de consultation des groupes d'intérêts*, communication au congrès de l'Association française de science politique, Aix en Provence

Tenzer, Nicolas (2008), *Quand la France disparaît du monde*, Paris, Grasset