

**Filippa Chatzistavrou**

*Université de PARIS I Panthéon-Sorbonne, Post doc au GSPE-PRISME (UMR 7012)*

## **LES REPRESENTANTS PERMANENTS AUPRES DE L'UE OU LA REDEFINITION D'UN ROLE POLITIQUE EUROPEEN**

Depuis le milieu des années soixante, on assiste au renforcement constant de la composante "intergouvernementale" au sein du processus de décision européen. Cette montée en puissance s'est concrétisée au cours des années quatre-vingt-dix par la prééminence croissante du Conseil européen et le renforcement du statut institutionnel des Conseils des ministres et de son Secrétariat général, mais aussi par l'attribution d'un rôle important au Comité des représentants permanents (COREPER) et la prolifération des groupes de travail. La multiplication des instances et le phénomène de sectorisation fonctionnelle au sein du Conseil de l'UE, ont contribué à accroître l'influence des acteurs intergouvernementaux, et ce tout particulièrement des représentants permanents des Etats membres auprès de l'UE.

Malgré ce poids croissant, les représentants permanents représentent un ensemble d'acteurs peu connus. Peu abondante, la littérature sur l'intégration administrative au sein de l'UE se focalise en outre essentiellement sur l'ambiguïté de la position des ambassadeurs et de leurs adjoints afin de trancher entre la dimension intergouvernementale ou supranationale de leur statut.

Cet article voudrait dépasser cette vision binaire opposant le statut intergouvernemental et supranational des représentants permanents pour montrer comment les contraintes tout à la fois institutionnelles et pratiques du jeu politique dans lequel ils ont investi les conduisent à autonomiser leur fonction. Pour ce faire, on montrera dans un premier temps que les transformations institutionnelles qui ont affecté le Coreper placent les représentants

permanents dans un rôle à mi-politique mi-technique qui tend à déborder le pouvoir *de jure* des ministres. Dans un deuxième temps, on envisagera les conditions de l'autonomisation du rôle de représentant en restituant le réseau d'échanges entre les membres du Coreper (degré d'affinité, codes spécifiques de communication, usage accru des pratiques informelles etc.), l'émergence d'intérêts propres et l'écart qui les séparent de plus en plus d'autres fonctions diplomatiques, pour montrer dans quelle mesure l'évolution du rôle et des formes d'action des représentants permanents les conduisent à dépasser leur double affiliation originelle.

*L'environnement institutionnel européen, paramètre d'intégration et d'autonomie des Représentants permanents*

Dès sa création en 1958, le Conseil décide de nommer des diplomates aux postes de représentants permanents auprès des Communautés et de créer le Coreper. Ce dernier apparaît d'emblée comme un organe du Conseil et donc comme l'organe d'une institution à vocation supranationale. Sa mission consiste à assister le Conseil lors du traitement des dossiers à l'ordre du jour (projets/propositions de la Commission). En dehors des postes de diplomates de carrière, à savoir ceux des ambassadeurs et de leurs adjoints, les représentations permanentes sont désormais constituées de fonctionnaires du corps diplomatique qui gèrent les dossiers institutionnels et les dossiers des relations extérieures. Elles sont aussi composées de

conseillers diplomatiques, à l'exemple des groupes de coordination spécialisés "Antici" (créé en 1975) et "Mertens" (créé en 1993) chargés de préparer l'ordre du jour hebdomadaire du Coreper et d'assurer des tâches spécifiques lors des Conseils européens. Par ailleurs, les représentations permanentes sont formées de conseillers techniques issus des autres ministères qui participent aux groupes de travail du Conseil de l'UE, ainsi que de contractuels, (personnel scientifique spécialisé, experts) et d'un service juridique spécialisé. Enfin, elles sont de dimension variable selon les pays et sans lien systématique avec leur taille. Dans le cas de l'Allemagne, de la France et de la Grèce, il s'agit de structures larges qui comptent environ 80 personnes, tandis que pour le Danemark, le Royaume-Uni et le Portugal, elles comptent une cinquantaine de personnes. Pour la plupart des pays et notamment la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas, l'Autriche ou l'Allemagne, la répartition des spécialités sectorielles reproduit celle des ministères nationaux. Pour quelques pays beaucoup moins nombreux, comme la France, la Grèce ou le Portugal, la répartition est calquée sur celle du Conseil de l'UE.

Le contexte structurel s'est considérablement complexifié avec le Traité de Maastricht (TUE, 1993) qui a étendu les compétences du Coreper<sup>1</sup>. L'éclosion progressive des dispositifs de coordination intra-institutionnels au sein du Conseil de l'UE a conduit à l'instauration d'une logique sectorielle privilégiant le rôle des départements ministériels nationaux dans la formulation et la mise en œuvre des politiques européennes. Nous montrons ici comment le développement des nouvelles politiques et le renforcement des

autres a conduit à la prolifération de conseillers ou d'experts au sein des Représentations permanentes, et comment ces mutations depuis le TUE ont considérablement renforcé les compétences de « coordination stratégique » et de mise en cohérence « horizontale » des politiques européennes du Coreper.

### *La technicisation de la décision, paramètre déterminant du rôle des Représentants permanents*

La technicisation de la décision signifie que les experts sont engagés de façon stratégique dans le processus d'élaboration des politiques européennes. Ceci se fait souvent aux dépens du leadership gouvernemental, étant donné que la décision peut être mieux légitimée au moyen de l'expertise spécialisée technique ou même scientifique que sur la base des seuls arguments du représentant national qui ne dispose pas nécessairement d'une connaissance systématique. Mais, dans un registre stratégique aussi, l'expertise utilisée par les agents gouvernementaux contribue à mieux gérer la machine informationnelle et technique de la Commission, à mieux identifier les problèmes et à mieux conduire le processus décisionnel. Ainsi les agents gouvernementaux travaillant dans l'expertise contribuent à mobiliser à bon escient le droit européen dont la base formelle est parfois déficiente face à la technicité des questions à traiter ; ils participent ainsi à la légitimation de la décision face aux acteurs communautaires, en renforçant son assise juridique.

Au sein des structures gouvernementales, l'expertise sur les politiques européennes a été d'abord concentrée au moins formellement (en général au sein des Ministères des affaires étrangères des Etats membres ou au sein des structures centralisatrices comme le SGCI en France), après avoir été diversifiée dans les différents départements ministériels. En fait, la multiplication des organismes de coordination interministérielle, n'a pas pu combler de façon satisfaisante le manque de ressources

<sup>1</sup> Dans le cadre du TUE, les ambassadeurs dans le Coreper II discutent des sujets internationaux, institutionnels, économiques, financiers, ainsi que des questions relatives à la sécurité intérieure. Les adjoints du Coreper I s'occupent des sujets plus encore techniques et juridiques, des politiques internes de l'UE (marché intérieur, recherche, budget - rôle d'expertise hautement qualifiée – affaires sociales etc.).

techniques et d'une expertise large et pointue au sein des structures gouvernementales (qui aurait répondu en même temps au besoin d'étudier des thèmes de façon transversale). A cet égard, un effort compensatoire au niveau européen s'est matérialisé par la constitution de groupes de travail de multi-expertise au sein du Conseil et par conséquent, par des postes de conseillers ou d'attachés sectoriels (les attachés sont des postes plus politiques que ceux d'experts) auprès des représentations permanentes<sup>2</sup>.

Par ailleurs, nous observons que le phénomène de technicisation de la décision est intimement lié à la fragmentation du Conseil de l'Union en conseils spécialisés. Concernant les sessions du Conseil des ministres, leur nombre était limité en 1988 à sept, bien que ce nombre fut souvent dépassé. Cette tendance à la hausse est observable jusqu'au début des années quatre-vingt-dix. Après une phase transitoire, la hausse a repris à partir de 1994. Le nombre des Conseils, organisés autour des secteurs (affaires générales, transport, marché intérieur etc.), augmente jusqu'à vingt et suit la pente l'extension de la compétence communautaire.

D'un point de vue plus général, cette fragmentation a renforcé le caractère bureaucratique de la participation des Etats membres aux décisions. Elle a conduit à la dépolitisation des matières à discorde en évitant que des conflits ne se cristallisent autour de stratégies non-coopératives. La domination de la logique sectorielle au sein du Conseil de l'UE s'est traduite par le fait qu'un nombre appréciable de décisions ont été prises au niveau administratif et non pas politique. D'un côté, cette tendance centrifuge a conduit au développement de multiples formes de

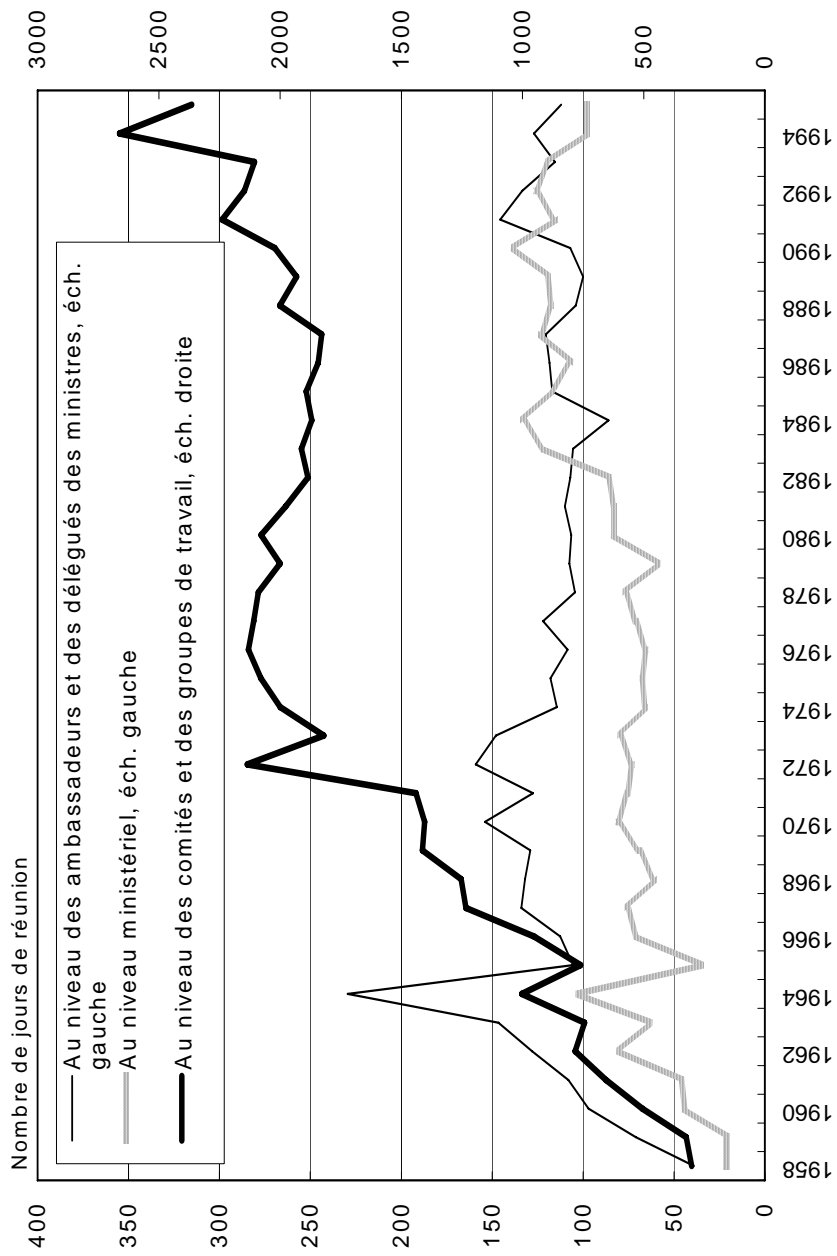
coopération sectorielle (entre les services nationaux spécialisés dans le même domaine et entre ces services et la structure du Conseil de l'UE). De l'autre côté, elle marque l'accentuation de la spécialisation ministérielle en donnant la primeur au rôle administratif des représentants permanents (en tant que représentant d'un département ministériel) au détriment de leur rôle politique au sein de l'instance collégiale du gouvernement.

Dans ce contexte de différenciation sectorielle où l'obtention d'une vue holistique devient problématique, les représentants permanents deviennent l'interlocuteur privilégié de tous les ministres. le phénomène de la multiplication des Conseils oblige les ministres à trancher des questions dans des domaines particuliers d'expertise, et pour cela ils ont un besoin accru du soutien des représentants permanents.

Ainsi, une responsabilité pour la prise de décision communautaire ou commune est conférée à un cercle plus large que celui des membres de gouvernement *stricto sensu*. Au sein des Conseils des ministres, le ministre est accompagné par son conseiller de cabinet et le représentant permanent. Par ailleurs, peuvent être présents des fonctionnaires issus du département ministériel, des fonctionnaires des autres départements surveillant la position interministérielle. Avant chaque Conseil, il y a une réunion à la Représentation permanente avec le ministre et sa suite nationale. Par l'intermédiaire de cette tendance, c'est la logique sectorielle qui a été favorisée aux dépens des exigences interministérielles et des impératifs de cohérence interne à chaque gouvernement, avec pour conséquence un certain accroissement de l'autonomie décisionnelle du ministre et de ses conseillers. Ainsi, le contact des Représentations permanentes avec les services de l'administration nationale devient direct. Ces derniers peuvent tenter de briser la coordination interministérielle en exerçant des pressions directes sur les Représentations permanentes.

<sup>2</sup> Par exemple les experts à haut niveau en matière de fiscalité et de transports ou sur un thème-cible (par exemple la cohésion sociale). Ceci a permis à l'action gouvernementale de pénétrer dans des domaines d'action non forcément régulés jusque là (conditions sociales des handicapés, traite des enfants, biotechnologie etc.), domaines qu'elle aurait du mal à gérer de façon autonome.

GRAPHIQUE : EVOLUTION DU NOMBRE DE JOURS DE REUNION, CONSEIL ET ORGANES PREPARATOIRES, CE/CEE/CECA



Source : Conseil de l'UE, 43<sup>ème</sup> aperçu des activités du Conseil, Rapport du Secrétaire Général, janvier-décembre 1995, Bruxelles, office des publications officielles des CE, p. 171.

Deuxièmement, l'interdépendance d'un certain nombre de politiques, mais aussi la diffusion des intérêts nationaux liée à la dispersion des sujets entre les différents Conseils sectoriels, ont montré l'importance d'une approche horizontale de coordination, en grande partie assurée par les représentants permanents. Le Coreper exerçant un contrôle prédominant sur l'activité des groupes de travail, contribue à éviter les dérives sectorielles, auxquelles peuvent céder certains de leurs collègues des autres départements ministériels, et à favoriser, ainsi, une certaine efficacité décisionnelle.

Suite à ces évolutions, les représentants permanents ont eu de plus en plus besoin de posséder une certaine connaissance technique afin de trancher les décisions, mais aussi afin de convaincre autrui. La Représentation permanente participe à la coordination interministérielle. Selon les relations qu'elle entretient avec les départements ministériels ; elle peut avoir une marge de manœuvre plus ou moins importante. Bien sûr, l'interprétation des intérêts de chaque Etat membre est incorporée dans les tâches du Coreper. Mais, si le souci de l'intérêt national traditionnel favorise des positions catégoriques, du côté des représentations permanentes, il y a plutôt des positions nuancées qui visent à l'aboutissement de négociations. Les représentants permanents peuvent indiquer aux ministres quelle position prendre, même si les Etats membres ne sont pas tenus de s'y ranger.

Mais, aussi face au poids des experts, issus des fonctions publiques nationales (à titre d'attaché de la Représentation permanente ou à titre d'expert ministériel) ou issus du secteur privé, qui n'assument pas une fonction politique et sont imprégnés d'un haut degré de culture d'expertise « subject-oriented », le représentant permanent qui souhaiterait réussir à les influencer a besoin d'acquérir une compétence technique. Sans doute, la conception du fonctionnaire de la Représentation permanente ne coïncide pas facilement avec celle du fonctionnaire de l'administration centrale concernant les modes

et les objectifs de négociation. Les membres des Représentations permanentes travaillent dans un cadre plus exigeant et plus élargi du point de vue thématique. Ils sont plus compétents du point de vue de l'expertise sur une politique particulière et possèdent une connaissance aiguë de l'application des traités, en comparaison des fonctionnaires issus des ministères lesquels possèdent un profil plus technocratique. Si, par rapport aux fonctionnaires des groupes de travail du Conseil venant des différentes capitales, ceux des Représentations permanentes ont davantage la fibre communautaire, la dominante sectorielle de leur activité fait que cette dernière n'apparaît en soi ni intrinsèquement nationale ni fondamentalement supranationale<sup>1</sup>.

Au regard de ce qui vient d'être mentionné, pour que sa tâche de coordination horizontale puisse se réaliser avec succès, le représentant permanent doit avoir à sa disposition un "savoir faire" technique qui le rend compétent dans la gestion du travail et dans la préparation de la décision. Lors de la phase décisionnelle formelle, à savoir au sein du Conseil des ministres et du Conseil européen, les représentants permanents assurent davantage un rôle d'expertise et de conseil. Notons aussi que ces derniers peuvent se transfigurer en groupe de haut niveau afin de traiter une question spécifique d'importance particulière. Ce fut le cas par exemple, concernant le rapport sur l'emploi, qui était préparé pour le compte du Conseil européen de Dublin (13 et 14 décembre 1996) par le Coreper II, lequel s'est constitué en groupe de haut niveau afin de traiter tout particulièrement de cette question. Mais, en même temps les discussions techniques ayant un caractère politique non négligeable, il est donc évident que le Coreper joue un rôle politique dans le processus de

---

<sup>1</sup> M. Egeberg, « Transcending inter-governmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making », *Journal of European Public Policy*, vol. 6, no 3, September 1999, p. 457.

négociation et de décision européenne en tant qu'une instance de dialogue et de contrôle politique.

Cette double mission à dimension technique et politique transparaît assez bien dans le profil des représentants permanents. Les premiers résultats d'une recherche en cours concernant leurs profils biographiques<sup>2</sup> nous conduisent à trois constatations tout à fait intéressantes de ce point de vue. Premièrement, on observe très souvent une certaine continuité de compétence technique dans la trajectoire des représentants à l'intérieur du Ministère des affaires étrangères, étant donné qu'ils occupent souvent des postes au sein du ministère sur une thématique récurrente, en dehors des postes diplomatiques à l'étranger. Deuxièmement, il faut aussi remarquer que le plus souvent les représentants permanents adjoints disposent d'un profil technique typé, puisque fréquemment, au long de leur carrière, ils exercent des postes dans les ministères à dominante technique. Troisièmement, bon nombre de représentants permanents acquièrent une expérience plus ou moins longue au sein de la représentation permanente en tant que conseiller avant d'exercer la fonction de représentant permanent adjoint ou/et d'ambassadeur. Ce constat révèle que souvent les représentants permanents se forment progressivement « sur le tas » à cette double fonction qui combine connaissance technique et enjeux stratégiques d'influence politique sur la scène européenne.

Après avoir identifié au niveau du groupe de travail les questions techniques et politiques, les discussions multidisciplinaires du Coreper doivent aussi porter sur les aspects politiques des sujets, en plus de l'examen des mérites

techniques des différents dossiers. Car, les questions techniques ont des conséquences politiques et le Coreper fait face à ces deux aspects d'un dossier, étant donné que lui est communiquée une grande partie de la décision quotidienne (*day to day policy decisions*). Si un sujet comportant plusieurs volets sectoriels d'un intérêt vital pour une délégation ou considéré comme faisant partie d'une politique majeure n'est pas résolu au niveau technique, il devient un problème politique. Selon la règle générale, la marge de manœuvre des représentants permanents dans la gestion d'un dossier varie selon les instructions accordées et en fonction de la confiance que leur accord leur administration nationale. La France se trouve dans une situation intermédiaire entre la Belgique et l'Italie, qui accordent une assez grande liberté à leurs représentants permanents, et la Grande Bretagne, qui accorde une marge de manœuvre très faible. Pour qu'ils puissent bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre, il leur est nécessaire de posséder des connaissances d'expert en la matière. Ceci veut dire que face à un ministre, l'ambassadeur ou le représentant permanent adjoint disposent d'une légitimité d'expert, de sorte qu'ils soient consultés par le ministre. Lors des négociations, leur jugement est souvent reconnu comme plus pertinent. Bien sûr, le degré d'influence de chacun dépend aussi de la connivence personnelle ou politique qu'ils entretiennent entre eux et du profil du ministre, selon le degré d'adhésion de ce dernier à la culture départementaliste et technocratique<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Il s'agit d'une enquête biographique sur les profils des représentants permanents des Etats membres de l'UE depuis la date de leur adhésion respective. Cette enquête est menée dans le cadre du Programme de recherche « Sociologie des élites européennes » du Groupe de Sociologie Politique européenne de l'Université Robert Schuman.

<sup>3</sup> Entretien, Ambassadeur et Représentant permanent adjoint de la Représentation permanente de la Grèce, Bruxelles, 1996.

### Une politique de la technique ?

Entretien, Directeur du Cabinet du Secrétaire général du Conseil de l'UE, Bruxelles, 1996 :  
 « ... *Le rôle du Coreper a toujours été technique. En effet, pour imaginer le compromis, les représentants permanents doivent comprendre l'argumentation des positions nationales de leurs partenaires. Toute solution possible est issue d'un rapprochement, et par conséquent, d'une meilleure compréhension de l'enjeu de la négociation. Pour comprendre la nature de l'opposition à surmonter, les membres du Coreper doivent plonger dans la technicité de la question débattue. La politique européenne étant souvent très technique, la négociation triviale laisse sa place à une approche technique le plus souvent nécessaire pour surmonter le désaccord politique... »*

Entretien, Représentant permanent adjoint de la Représentation permanente de la Grèce, Bruxelles, 1996 :

« ... *Les représentants permanents sont seuls à avoir l'aperçu général des groupes de travail et à détenir, par conséquent, la dimension politique des questions en négociation. Il ne faut pas oublier qu'il y a interpénétration des politiques et que l'entrecroisement des matières fait que les sujets à traiter sont assez complexes avec un aspect technique important et des conséquences politiques parallèles. L'aspect technique d'une question couvre une dimension sociale et alors politique ; la difficulté à résoudre la partie technique d'une question relève parfois de la mésentente politique. En fait, les représentants permanents sont des acteurs politiques qui prennent des décisions sur des sujets techniques... »*

### Le pouvoir de décision de facto des représentants permanents

Sur le plan strictement formel de l'exercice de l'autorité, le Conseil est seul habilité à prendre des décisions et aucun corps auxiliaire ne possède de pouvoirs délégués de cet ordre. Formellement, le pouvoir final de décision sur le fond lui appartient. Mais, les textes juridiques (traités) ne constituent pas un indicateur valide et fiable de la prise réelle de décision. En effet, le Conseil des ministres proprement dit a souvent *in fine* un rôle d'approbation ou de formalisation de la décision. Les réunions formelles des ministres, officiellement fermées au public, ne constituent que rarement un corps effectivement décisionnel. La grande charge du travail incombe aux instances préparatoires ayant des tâches administratives et « opérationnelles » : groupes et comités de travail, groupes de conseillers (Antizi, Mertens, conseillers PESC, conseillers JAI). Ces instances se distribuent la tâche de négociation collective selon les différents dossiers. Les diplomates et experts qui sont convoqués à la demande du Coreper pour le traitement d'un point spécifique s'organisent en groupes horizontaux préparatoires restreints, souvent informels et sans la présence d'interprètes.

C'est en effet le Coreper qui constitue l'entité de continuité dans la préparation de l'action du Conseil. Compte tenu que le Conseil n'est pas composé par les mêmes ministres d'une session à l'autre, puisque ces derniers représentant leur gouvernement alternent selon le domaine de juridiction qui est discuté et soumis à décision et changent selon les échéances électorales ou de remaniement gouvernemental pour chaque Etat membre, les représentants permanents sont une importante source de continuité et de stabilité dans la formation et l'application des politiques au sein des représentations permanentes et dans les ministères. Cette remarque vaut d'autant plus pour les fonctionnaires détachés des ministères qui restent d'ailleurs plus longtemps

que les diplomates dans les représentations permanentes.

Il en découle que le rôle de filtrage<sup>4</sup> des représentants permanents se convertit de plus en plus souvent en capacité décisionnelle. La surcharge du travail, issu de l'éclosion des dispositifs de coordination au sein du Conseil, évoquée plus haut, renforce le poids décisionnel du Coreper (surtout le Coreper II). Le Coreper, disposant du contrôle des lignes purement techniques, est le premier niveau sur lequel des lignes de bataille politiques sont tracées sans être définitives. Bien que le Coreper ne puisse pas formaliser des décisions reconnues comme telles d'un point de vue institutionnel, il dispose tacitement d'un tel pouvoir.

La marginalisation du rôle décisionnel ministériel et l'accroissement de l'influence des représentants permanents tout au long du processus décisionnel<sup>5</sup> s'illustre tout particulièrement à travers l'existence de la procédure des "points A et B" depuis 1962. Empiriquement, le Conseil ne prend des décisions que sur 13% des sujets de l'agenda et

en laisse 65% aux instances préparatoires<sup>6</sup>. Les autres sujets restent en discussion. L'obtention d'un consensus satisfaisant au niveau des groupes de travail n'est pas un objectif négligeable. Dans le cas où le consensus complet a été atteint à ce niveau, le sujet passe comme point I (I- items) au Coreper et il est conclu au niveau du Conseil des ministres. Le Coreper essaie d'atteindre le consensus sur les autres propositions qui font partie des points A (A - items). Les points A, à forte proportion de législation et de règles, peuvent avoir pour origine le Coreper, les comités spéciaux, un

---

<sup>6</sup> M.P.C.M. Van Schendelen : « The Council decide's : Does the Council decide ? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n° 4, December 1996, p. 542.

Voici les estimations d'autres spécialistes de la question afin d'avoir une vue plus globale :

– Selon H. Wallace : 70% de l'accord est acquis au niveau des groupes de travail avant envoi à la partie I de l'agenda du Coreper ; 15-20% de l'accord se réalise au niveau du Coreper avant envoi comme point A au niveau du Conseil des ministres ; les 10 à 15% restants sont envoyés au Conseil des ministres en tant que point B, et sont conclus à ce stade ; voir H. Wallace & F. Hayes-Renshaw : « Executive power in the EU, the functions and limits of the Council of Ministers », *Journal of European Public Policy*, vol. 2, n° 4, December 1995, p. 562.

– Selon C. Engel : 80% de l'accord est acquis au niveau des groupes de travail ; voir C. Engel : *Vom Konsens zur Mehrheitsentscheidung : EG-Entscheidungsverfahren und nationale Interessenpolitik nach der Einheitlichen Europäischen Akte*, Europa Union Verlag, 1992, p. 93.

– Selon W. Wessels & D. Rometsch : 90% des textes finales du Conseil sont produits au niveau des groupes de travail et sont envoyés comme points I au Coreper et comme points A au Conseil des ministres ; voir W. Wessels & D. Rometsch : *The European Union and member states : towards institutional fusion ?*, Manchester University Press, 1996, p. 213.

– F. Hayes-Renshaw et alii : 75% des décisions du Conseil constituent des points A et sont envoyés à la partie I de l'agenda du Coreper ; voir F. Hayes-Renshaw, Ch. Lequesne & P.M. Lopez : « The Permanent Representations of the Member States to the European Communities », *Journal of Common Market Studies*, vol. XXVIII, n° 2, December 1989, p. 133. Sur cette dernière estimation, J.W. de Zwaan pense qu'elle est exagérée ; voir J.W. de Zwaan, *The permanent Representatives Committee, its role in EU decision-making*, Elsevier Science, 1995, p. 212.

---

<sup>4</sup> Le *clearing system* d'après C. Engel ; voir C. Engel & W. Wessels : *From Luxembourg to Maastricht : institutional change in the E.C. after the Single European Act*, Europa Union Verlag, 1992.

<sup>5</sup> P.J.C. Kapteyn & P. Verloren Van Themaat : *Introduction to the Law of the European Communities*, Deventer, 3ed., 1995 ; J.W. de Zwaan : *The permanent Representatives Committee, its role in EU decision-making*, Elsevier Science, 1995.



autre corps (par exemple une réunion précédente du Conseil en question ou d'une autre formation du Conseil) ; il arrive que l'origine ne puisse pas être retracée. En règle générale, le Conseil adopte alors la liste des sujets " A " sans discussion. Mais un point A peut redevenir point B avec trois différentes perspectives de traitement, à savoir être discuté à la session en cours, être reporté pour discussion à la prochaine session du Conseil ou retourner à la prochaine séance du Coreper. Quelquefois une délégation choisit la procédure sujets " B " (les points discutés au sein du Conseil des ministres) pour créer l'impression qu'une discussion substantielle prend place au sein du Conseil. La procédure sujets " A " constitue une contribution utile et efficace au fonctionnement régulier du Conseil, étant donné le temps limité disponible pour les rencontres des ministres. L'existence des sujets " A " illustre l'importance du rôle du Coreper (les ministres n'ont pas dans leur dossier les textes des projets de décision mêmes, mais la liste des sujets pour adoption comme les sujets " A ").

Les faux points A - de nombre restreint, mais plus important qu'il ne semble - sont les points pour lesquels il y a eu un consensus large mais incomplet lors des sessions précédentes du Conseil. Ils sont conclus par les corps préparatoires, mais ils sont mis dans l'agenda du Conseil et c'est le Conseil qui est explicitement nommé en tant que vrai corps préparatoire. Dans le prolongement du constat du phénomène des faux points A, il y a celui des faux points B, des quasi-décisions du Conseil. Quand on voit le pourcentage de points B (B- items) ou celui de toutes les matières qui sont décidées au niveau du Conseil, on peut dire qu'il s'agit d'un " corps de décision effectivement restreint ".

Grâce aux activités des instances préparatoires et surtout du Coreper, le système de filtrage est mis en place. Ces instances, ayant cette puissante fonction de filtrage (*clearing*), le nombre de dossiers pour lesquels la décision est finalement et effectivement prise au niveau

du Conseil des ministres se rétrécit. Le système est caractérisé par le filtrage des points I et A. Rarement, au cours de ce processus, se manifeste une intervention de niveau supérieur. Ainsi, puisqu'il est jugé préférable de promouvoir et d'arbitrer les intérêts des parties au premier niveau des instances préparatoires, la prise de décision peut s'engager dès cette phase préliminaire. Au cours des étapes préliminaires, ces instances sont formées par des équipes composées d'experts, c'est-à-dire d'individus sans responsabilité politique. Dans ce contexte, la fonction mixte des représentants permanents, combinant le technique et le politique, constitue une sécurité procédurale d'importance majeure.

Par conséquent, le Conseil ne prend que difficilement des décisions dans sa forme ministérielle. Lorsque le Conseil procède à un vote formel, les représentants permanents (en tant que remplaçants des ministres) n'ont néanmoins pas le droit d'exprimer leur voix. En revanche, lorsque le Conseil prend une décision sans recourir à un vote formel – ce qui est le cas le plus fréquent – et à partir du moment où ses membres sont au moins au nombre de huit, le silence d'un Représentant Permanent à une décision adoptée à la majorité est considéré comme un acquiescement implicite.

*Ce constat d'une forte marge de jeu des représentants permanents doit toutefois être atténué par trois éléments. Premièrement, les instances préparatoires, et surtout le Coreper, agissent par anticipation. Ils savent qu'à terme, le dossier sera soumis aux ministres, et tendent à devancer ce qui sera probablement validé à l'échelon politique. Deuxièmement, la coordination nationale implique tout un mécanisme d'instructions adressées aux représentations permanentes. Ce mécanisme opère d'abord à l'intérieur des ministères, puisque l'expert national participe à la réunion d'un groupe de travail avec des instructions*

*ministérielles précises. Les positions prises dans les instances préparatoires par les représentations permanentes et leurs membres sont déterminées en partie par les capitales nationales. Les membres des instances préparatoires, et surtout des représentations permanentes, n'opèrent pas dans le contexte isolé du Conseil, encore moins dans le contexte national, mais subissent des pressions transversales. Troisièmement, il existe de nombreuses possibilités d'influence informelle. Chaque ministre possède au moins une personne dans les représentations permanentes et les autres corps préparatoires. Ces agents peuvent établir des contacts directs avec les entourages des ministres.*

profils ministériels de généralistes, et de l'autre, des profils de représentants permanents plus durables dans le temps et avec une forte expérience dans la gestion des politiques européennes... »

Entretien, Ambassadeur de la Représentation permanente de la Grèce, Bruxelles, 1996:

« ... Le système des instructions nationales retranscrit un rapport de dépendance décisionnelle des membres du Coreper face à leurs ministres respectifs. En réalité, le degré de dépendance se transforme en degré d'influence des représentants permanents envers leurs ministres. Plusieurs facteurs jouent un rôle important dans cette transformation de la relation. Par exemple, les ministres font des séjours beaucoup plus courts qu'auparavant à Bruxelles (avant c'était deux jours, aujourd'hui une journée maximum). Ceci veut dire que la grande charge de la négociation incombe aux représentants permanents.. Par ailleurs, le fait que le rythme de la rotation est beaucoup plus soutenu pour les postes ministériels que pour les postes des représentants permanents, conduit souvent à avoir d'un côté, plutôt des

## Le contrôle de l'agenda par le Coreper

La tendance à la prise en charge du pouvoir décisionnel ministériel par les représentants permanents trouve enfin sa meilleure illustration dans le contrôle de l'agenda. En dehors même de leur contribution importante aux processus de décision, les représentants permanents détiennent une position dominante dans l'orientation et à l'évolution du programme de travail. Contrairement à l'hypothèse, partagée implicitement par la plupart des intergouvernementalistes, selon laquelle "le pouvoir est entre les mains de l'institution qui agit en bout de chaîne" –, la fixation de l'agenda (*agenda setting*) est réellement très importante, puisqu'elle confère une capacité de faire des propositions difficiles à amender par la suite. Celui qui contrôle l'agenda est à même d'utiliser son pouvoir privilégié de proposition. Il est possible de décliner une variété de modèles de contrôle de l'agenda selon la forme de contrôle plus ou moins monopolistique que possèdent certains acteurs. Ces modèles font partie intégrante de la séquence de prise de décision. Ils précisent la compétence de détermination de l'agenda, c'est-à-dire la capacité de sélection des sujets autour desquels s'engagera le marchandage et se mobiliseront les énergies, et décrivent les modalités de contrôle qui oeuvrent jusqu'à l'aboutissement du processus mis en route. Ils informent ainsi en profondeur sur la nature des configurations institutionnelles qui agissent dans le processus décisionnel.

L'analyse d'un agenda permet de mettre en lumière les préférences de l'acteur qui détient le pouvoir de proposition, et révèle également les préférences des acteurs qui possèdent le pouvoir de veto, le positionnement du statu quo attendu - ou de la solution de rechange prédéfinie en cas de rejet de la proposition -, la séquence prévue de prise de décision, et enfin, l'information que les divers agents possèdent dans le jeu. L'identification d'un modèle européen de contrôle de l'agenda comporte un enjeu indéniable, étant donné que sa logique permet de localiser l'emprise stratégique de

certains acteurs. En guise d'exemple, on peut citer l'usage de la Présidence tournante en tant que moment d'emprise sur le pouvoir de proposition pour le pays qui l'assume. Lors de sa Présidence en 1999, la Finlande a essayé de développer la « dimension nordique de l'UE », objectif difficile à atteindre en tant que simple Etat membre de l'UE. Le but de cette initiative était de sensibiliser les partenaires aux intérêts spécifiquement nordiques, de développer des politiques plus efficaces au regard des spécificités de cette partie de l'Europe et de promouvoir l'intégration de la Russie dans le cadre coopératif européen. Par ailleurs, certains Etats membres, comme la Grande-Bretagne, le Danemark et les Pays-Bas, font preuve, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, d'un certain activisme concernant la formation de l'agenda, la formulation des dispositifs ou leur amendement. Ils sont considérés de la sorte comme prenant un certain ascendant sur l'orientation libérale en matière des politiques économique et sociale.

Dans la pratique, les représentants permanents ont souvent beaucoup de liberté discrétionnaire dans la formulation des politiques. Les raisons en sont nombreuses : les dossiers sont très techniques pour les ministres *outsiders* (ni politique, ni technocrate avéré) ; les instructions par leur administration nationale sont souvent faibles ou arrivent trop tard ; les capitales nationales sont loin de Bruxelles ; rien ne peut être fait sans recours à la négociation ; les ministres sont trop occupés par d'autres sujets. Pour une large part, les représentants permanents décident des sujets qui vont être discutés entre les ministres. Les marchandages sont déjà prêts avant le Conseil. Etant donné que le fait de rouvrir le débat entre ministres est vu comme un danger et pour éviter toute discussion au niveau ministériel, les membres du Coreper essaient de viser souvent l'obtention de conclusions solides. Pour les questions urgentes, l'enceinte de décision appropriée est le Coreper II et non pas le corps ministériel. En effet, une question difficile politiquement ou très technique est plus facile à résoudre au Coreper, sans que

cela signifie pour autant que la parole des ministres perde de sa vigueur. De toute façon, les discussions techniques au niveau du Conseil des ministres signifient qu'il y a objet à négocier sur tous les niveaux.

Quand le Coreper sort des limites du compromis établi préalablement par la Présidence du Conseil de l'UE, il assume de fait la responsabilité politique. Il a un rôle d'*insider*, mais il est aussi familier avec les instructions des capitales nationales et les détails du dossier en discussion. Ainsi dans le cas d'un projet de proposition amendé par la Commission, après avoir été communiqué à la Présidence du Conseil et aux services compétences de la Commission, le Coreper peut travailler sur des commentaires provisoires en attendant les retours d'examen par les capitales nationales. Bien que le droit d'initiative des propositions législatives soit entre les mains de la Commission, ceci ne lui confère pas nécessairement un pouvoir de contrôle effectif sur le processus d'élaboration des politiques. Que la Commission fasse la proposition initiale ne signifie pas qu'elle a la main sur la proposition finale qui sera votée en dernière étape du processus législatif.

Le Coreper assure une fonction supranationale en étant aussi une entité de contrôle du Conseil auprès des fonctionnaires de la Commission. Les membres des représentations permanentes, face à une spécialisation ministérielle irrégulière, disparate ou faible, doivent maîtriser les dossiers pour être en mesure de maintenir la Commission dans les limites de son rôle. Dans son rôle technique, le Coreper examine en détail les implications des propositions de la Commission, confirmant ou non leur faisabilité et leurs effets sur la politique des Etats membres. Pour la réalisation de cette fonction, le Coreper est aidé par des experts des administrations nationales qui agissent comme des représentants des Etats membres. Ce sont souvent les mêmes personnes qui ont été consultées par la Commission pendant le premier jet de la proposition, quand elle

souhaite avoir les réactions préliminaires des Etats membres.

### *La redéfinition du rôle politique des représentants permanents comme conciliateurs d'intérêts concurrents*

Sans doute, l'accroissement des éléments intergouvernementaux au sein de l'UE n'a fait que renforcer l'autonomisation décisionnelle conjointe des représentants permanents par rapport à la représentation nationale, renforçant par la même les tendances oligarchiques d'un pouvoir replié sur une élite intergouvernementale en plein développement.

Progressivement, au-delà de leur rôle de filtrage de la décision lors de la phase de pré-négociations, les représentants permanents ont étendu leur rôle autour de trois types de fonctions rendant leur statut plus ambigu : celle de négociateur permanent, celle de législateur et enfin celle de conseiller politique (en tant que directeurs *seniors*) auprès de leur ministre. Ils ont pu, pour ce faire, s'appuyer sur la structuration de leur représentation permanente. La large palette de ces missions a fondé les interrogations sur la « nature de leur rôle, plus ou moins intergouvernemental ou supranational selon les auteurs.

A présent, cette interrogation à propos de la nature de leur rôle attirera notre attention, tout en prenant en compte les mutations du contexte structurel, évoquées plus haut, dans lequel ont évolué les représentants permanents.

Le réseau d'échanges entre les représentants permanents : la pacification de la décision par la recherche d'affinités et de consensus

Le caractère permanent du Coreper en tant qu'organe du Conseil a favorisé la mise en place de réseaux d'échanges entre ses membres. Ces réseaux d'échanges ont pris des formes diverses : les réunions régulières qui se réalisent déjà dans une atmosphère

particulièrement détendue, les séances restreintes ou les discussions informelles du Coreper, enfin, pas moins négligeable, les déjeuners/repas de travail (pour les représentants permanents du Coreper II un par mois, normalement lors de la réunion qui précède celle du Conseil des Affaires générales ; pour ceux du Coreper I, les repas de travail peuvent être organisés dans des conditions analogues, le Conseil prenant à sa charge au maximum trois repas par semestre).

Les déjeuners du Coreper II sont réputés plus importants que ceux du Coreper I, de par la sensibilité et la confidentialité des questions qu'ils abordent, sans que cela conduise à parler de négociation subalterne dans le second cas. Lors des déjeuners des restructurations peuvent avoir lieu concernant la marche à suivre à propos d'une question. Beaucoup de choses peuvent se faire en parallèle des réunions formelles, qui peuvent façonner les politiques publiques qui sont présentées lors des sessions formelles du Conseil. « *Les déjeuners du Coreper sont l'occasion de se dire des choses qu'on ne peut pas dire devant ses collaborateurs en session plénière ; ce qui peut faciliter la négociation...* », déclare ainsi un directeur du Cabinet du Secrétaire général du Conseil de l'UE, (Entretien Bruxelles, 1996). « *... Avant la session formelle du Conseil des affaires générales, le déjeuner du Coreper II s'avère un procédé très utile, étant donné qu'il permet aux représentants permanents de savoir quelle est la marge de manœuvre de la négociation à l'encontre des instructions venant de l'administration centrale...* », confit l'ambassadeur de la Représentation permanente de la Grèce (Entretien, , Bruxelles, 199). A l'occasion de ces réunions parallèles les réserves de chacun sont librement exprimées. Les points qui figurent dans l'agenda des déjeuners sont des sujets politiquement sensibles ou des matières dont les représentants veulent discuter “loin des micros”. Les représentants permanents cherchent des lieux hétérodoxes pour leurs discussions, étant donné que lors d'un déjeuner, sur ce qui a été dit peut n'être rien

mentionné. Ainsi, perd-t-on une étape importante de la négociation dont ses résultats (amendements ou modifications) se font connaître lors de la session formelle ou peuvent ne pas être communiqués du tout<sup>7</sup>.

L'existence de ces échanges informel le montre bien. L'intégration de cette élite intergouvernementale se concrétise à travers l'élargissement des liens communicationnels entre ses membres. C'est à travers ces liens que se formalisent et se résolvent les intérêts concurrents en se regroupant autour d'affinités communes. Les représentants permanents, porteurs d'intérêts divers, ne peuvent le plus souvent parvenir à une décision que lorsqu'ils sont animés par cette « culture du compromis » si valorisée à Bruxelles. En d'autres termes, les interactions particulièrement denses et régulières favorisent des pratiques informelles dans le but de renforcer le caractère consensuel des négociations entre les élites intergouvernementales. Le système est au plus haut point voué à l'obtention paisible d'un consensus minimal entre les parties engagées. Ces élites se concertent au sein d'un régime « de réciprocité généralisée et d'équilibre de concessions ». Ce régime est une sorte de « capital social »<sup>8</sup> qui permet d'aller de la concession / dérogation jusqu'au à une forme de retenue constructive pour l'avenir de la négociation. Notons aussi que les représentants permanents n'utilisent que trois langues (français, anglais et allemand), régime linguistique « allégé » qui, conjugué aux nombreuses heures qu'ils passent ensemble, permet d'établir au sein du Coreper un climat de confiance qui facilite l'émergence de compromis.

L'élargissement de la prise de décision aux représentants permanents témoigne d'une

<sup>7</sup> Entretien, Représentant permanent adjoint de la Représentation permanente de la France, Bruxelles, 1996.

<sup>8</sup> J. Lewis, “The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure”, *Journal of European Public Policy*, 7:2, June 2000, p.268.

certaine délocalisation du pouvoir décisionnel. Si la localisation du pouvoir devient “ confuse ” ou difficile à cerner, elle encourage aussi par sa forme consensuelle le recours aux arguments techniques. La prolifération d’un langage professionnel et expert contribue largement à dépassionner le débat. En effet, l’expertise - partie invisible du processus de gestation des politiques mais aussi outil réglementaire - donne l’ascendant au consensualisme et remet en cause le primat du politique. Une fois qu’un accord a été trouvé sur le terrain technique, il est très coûteux pour les niveaux supérieurs de décision de revenir en arrière pour des motifs politiques, sans se lancer dans une itération coûteuse, même si l’attention excessive portée sur la technique peut aboutir à que certaines décisions débouchent sur des mesures politiquement ambiguës et informes, évoluant en fonction des pressions conjoncturelles en se détachant du fond de la question traitée.

### *La mission des représentants permanents au-delà de leur double affiliation traditionnelle*

Le réseau d’échanges entre les représentants permanents, tel qu’il vient d’être décrit ci-dessus, crée des habitudes interactionnelles entre eux, une sorte *d’esprit de corps* qui vient brouiller l’identité de leur fonction représentative et mettre en cause la vision binaire dilemmatique entre leur affiliation nationale et supranationale. Selon cette vision, l’analyse de l’intégration administrative<sup>9</sup> met l’accent soit sur l’agent gouvernemental comme représentant national, indiquant le caractère faible de ce type d’intégration<sup>10</sup> ; soit elle met l’accent sur l’agent affecté par sa participation au processus européen, indiquant ainsi le caractère fort de l’intégration

<sup>9</sup> J. Trondal, “Integration Through Participation – Introductory Notes to the study of administrative integration”, *European Integration Papers*, vol. 3, n° 4, 1999, p.6.

<sup>10</sup> A. Moravcsik, “Taking Preferences Seriously : A liberal theory of International Politics”, *International Organizations*, n° 51, 1997, p. 513-553.

administrative<sup>11</sup>. L’arbitrage entre ces deux affiliations a été souvent présenté comme un préalable nécessaire, afin qu’elles puissent être respectées et conjuguées le mieux possible. Grâce à cet arbitrage, on peut observer par la suite des tentatives pour hiérarchiser le rapport entre les deux affiliations, en considérant que l’affiliation supranationale est « supplémentaire » (*supplementary*, au sens de J. Trondal)<sup>12</sup> de l’affiliation nationale originelle. Selon cette optique, il s’agit d’acteurs spécifiques, qui ont une première affiliation en tant que membres des gouvernements nationaux des Etats membres avec des intérêts spécifiques communs, mais qui partagent aussi des engagements dans l’arène européenne.

En effet, le fait que les représentants permanents soient des acteurs qui portent une affiliation double, nationale et européenne, et répondent aux pressions venant des deux côtés, crée de la confusion. Le terme d’acteur “ intergouvernemental ” implique le fait qu’il y ait des frontières entre l’arène nationale et l’arène supranationale. Or, le processus européen n’est pas “ intergouvernemental ” au sens classique du terme<sup>13</sup> puisqu’il a rendu ces frontières moins nettes. La notion “ d’intérêt ” dissimule une réalité beaucoup plus complexe.

Les conflits d’ « intérêt » qui sont au cœur de la décision européenne combinent en effet trois dimensions : l’intérêt national, les intérêts sectoriels, et enfin, les impératifs d’ordre technique qui sont du ressort de l’expertise. Ces trois aspects sont centraux dans l’élaboration des politiques européennes et la

<sup>11</sup> E. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford University Press, 1958. Selon cette optique, la description du système de communication du Coreper en termes de réseau devient le critère de son identité supranationale.

<sup>12</sup> J. Trondal, “Beyond the EU membership–non-membership dichotomy ? Supranational identities among national EU decision-makers” *Journal of European Public Policy*, 9:3, June 2002, p. 471-472.

<sup>13</sup> F. Hayes-Renshaw & H. Wallace : « Executive power in the European Union : the functions and limits of the Council of Ministers », *Journal of European Public Policy*, vol. 2, n° 4, December 1995, p. 563.

constitution du discours européen. Le rôle des représentants permanents s'avère être tout d'abord celui de conciliateur d'intérêts concurrents, et non pas de défenseur de l'intérêt national, exercé à moindre mesure et moins efficacement par les ministres et les autres agents gouvernementaux impliqués dans le processus européen (hauts fonctionnaires venant des administrations centrales ou attachés au corps diplomatique mutés à la Représentation permanente, experts de l'administration centrale dépêchés spécialement pour une réunion ou à titre de détaché à la Représentation etc.).

En d'autres termes, l'importance ascendante de la congruence "thématique" entre les représentants permanents, qui n'étant le plus souvent que partielle, génère une "concurrence" entre les intérêts en jeu. Le contenu des solutions, mais aussi les modes d'élaboration des solutions, sont soumis à la contrainte de la diversité des modes de raisonnement des différents partenaires. Les groupes nationaux que ces acteurs représentent, ont des ressources cognitives, linguistiques et communicatives qui ne sont pas les mêmes. Par ailleurs, les références sémantiques des représentants permanents, étant multiples et partagées, l'interprétation sémantique devient un objet de négociation. Les différents modes de gestion des questions influencent aussi la configuration des rapports politiques entre les représentants permanents selon la prise de position qu'ils adoptent lors de la discussion et plus concrètement selon l'affiliation thématique et la sensibilité politique que chaque pays entretient avec certains matières (par exemple la sensibilité communautariste de la Belgique et le penchant des pays nordiques pour la politique sociale).

La tension continue entre l'affiliation nationale et l'influence du forum collectif qui s'exerce, peut être moins importante pour les représentants permanents que pour d'autres acteurs. Cette tension est moins exacerbée, car ils veillent à établir ou bénéficient d'un haut degré de congruence "thématique" et de

complémentarité entre les préférences de politiques nationales et les conditions qui forment la base d'une décision au niveau européen. La congruence dépend des symboles et de la substance, de l'ajustement des idées et de la satisfaction des intérêts.

Dans cette logique, le représentant permanent n'est pas tout simplement le seul acteur "binaire", c'est-à-dire qui agit dans deux cadres décisionnels et qui doit assurer l'intérêt de l'Etat membre et celui de l'UE. En effet, bien qu'avec une tendance aux médiations particularistes et bureaucratiques, le Coreper exerce quatre fonctions défensives qui sont la protection des intérêts gouvernementaux individuels, celle des intérêts des groupes des Etats membres (coalitions), celle de l'institution du Conseil face aux autres acteurs (dont notamment les autres institutions de l'UE) et celle de la décision ou de l'action du Conseil face aux machines gouvernementales des Etats membres. Ces élites intergouvernementales sont tout autant des élites sectorielles dominantes (certaines prenant un ascendant au nom du corps auquel elles appartiennent ou de la matière qu'elles traitent), que des élites incarnant le pouvoir exécutif central<sup>14</sup>.

Une analyse non tirillée entre la vision théorique intergouvernementale et néo-fonctionnaliste permettrait de dépasser les simples intérêts nationaux *stricto sensu* et de mettre en avant le concept « d'intérêt gouvernemental », non connoté *a priori* sur le plan idéologique ou théorique. La dispersion des sujets entre les différents Conseils sectoriels des ministres dilue les intérêts nationaux. En plus de cela, les gouvernements articulent clairement et défendent leurs intérêts propres en tant que gouvernement ou groupe particulier, porteur de l'axe politique

<sup>14</sup> Sur la distinction entre "dominant segment élites" et "executive-centred elites", cf. D.N. Chryssochoou : "New challenges to the study of european integration : implications for theory-building", *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, n° 4, December 1997, p. 531-34.

actuellement aux affaires, et représentant des intérêts partisans<sup>15</sup>. Alors, les préférences politiques sont contingentes car elles représentent les positions de gouvernements individuels et non plus les intérêts nationaux. Ce type de différences est plus difficile à accommoder que les différences basées sur des facteurs objectifs. Le fait de laisser de côté l'approche à deux niveaux, national et européen, et par conséquent de ne pas entretenir une vision duale de l'intégration administrative permet de dépasser le dilemme de la double affiliation institutionnelle, et d'étudier cette élite intergouvernementale, à travers une approche « pluri-agents » (*multi-agent approach*) qui se souscrit sous le thème de l'interdépendance des représentants permanents.

### L'apparition d'une techno-diplomatie européenne

Nous avons vu que la concession d'un pouvoir décisionnel effectif aux représentants permanents s'est fait non seulement pour des raisons d'efficacité mais aussi comme conséquence implicite de leur intégration dans la procédure de gestation de la décision. Ainsi, le rôle des représentants permanents en tant que conciliateur d'intérêts concurrents a conduit à ce que l'approche "par la base", connaisse une extension considérable. Elle a fourni le cadre coopératif dans lequel les responsables diplomatiques participent directement plutôt que par l'intermédiaire de leurs patrons politiques. Par ailleurs, les autres agents gouvernementaux assument de plus en plus des fonctions intergouvernementales autrefois dévolues uniquement aux représentants permanents. Cette constatation générale conduit à se demander si le rôle des représentants permanents, au fur et à mesure qu'il s'est développé, n'aurait pas dépassé sa première identité diplomatique traditionnelle.

Tout d'abord, la montée de la participation de l'expert au sein des structures gouvernementales a influé sur l'évolution du rôle et sur l'identité diplomatique des représentants permanents. Dans la plupart des pays européens, l'expansion (en nombre et en taille) des départements ministériels a renforcé l'influence des fonctionnaires (la technocratie) en haut de l'échelle hiérarchique, mais a surtout conduit à la démultiplication des postes liés au conseil politique.

A partir des années soixante-dix, des pouvoirs additionnels ont été conférés aux hauts administrateurs pour faire des recommandations de politique. Ainsi, se sont développées des méthodes de coordination et de contrôle des politiques. Par conséquent, l'influence coordinatrice des structures au niveau national (Secrétariat général de l'Élysée, Bureau du Chancelier fédéral, Bureau du Cabinet britannique) s'est accrue. Ceci a eu pour effet d'inciter au développement d'une expertise parallèle en dehors du système administratif habituel à des fins de rééquilibrage et afin de soutenir les positions des décideurs politiques. L'utilité de collaborateurs impliqués dans le conseil politique, au sein des cabinets ministériels ou dans le cadre de la désignation des hauts fonctionnaires, réside dans le fait qu'ils partagent les mêmes convictions politiques que leur ministre. Cet élément réduit le besoin de communiquer auprès des hauts fonctionnaires de carrière au stade des prémisses de la décision politique et permet à l'homme politique de nouer des liens de confiance avec son collaborateur.

En France, cette tendance s'est affirmée au sein des cabinets ministériels qui ont été le prototype d'une solution structurelle destinée à accroître la capacité de contrôle politique. C'est surtout en France que le personnel de ces unités de coordination a accompli ses fonctions à la place des hauts administrateurs. Vers la fin des années soixante-dix, dans d'autres pays européens, cette solution a été observée, au

<sup>15</sup> G. Tsebelis : *Nested games*, Berkeley, University of California Press, 1990.



niveau du chef de gouvernement, afin de garantir la coordination interministérielle. Certains départements ministériels allemands ont eu recours à des secrétaires d'Etat additionnels, ayant un rôle de coordinateur départemental. En Grande Bretagne, des secrétaires d'Etat adjoints ont été introduits. Dans ce même pays, des gouvernements successifs ont apporté leurs conseillers économiques spéciaux et des "think tank" (forme de conseil indépendant des départements ministériels et représentatif d'intérêts particuliers), surtout pour les matières trans-départementales, afin de stimuler la créativité des fonctionnaires. La présence des experts s'est normalisée au sein des gouvernements dans les années quatre-vingt-dix alors que jusqu'aux années quatre-vingt, leur présence aux réunions gouvernementales était aléatoire. Des membres de gouvernement de "seconde classe" sont alors apparus dans beaucoup de pays.

Dans ce contexte, certains de ces postes (surtout les postes de Secrétaire d'Etat ou de chef de cabinet ministériel) au sein de l'administration centrale, créés dans cet esprit d'une participation accrue de l'expertise, ont été occupés par des diplomates qui ont exercé la fonction de représentant permanent auprès de l'UE. Notre recherche sur les profils biographiques des représentants permanents confirme à maintes reprises ce constat dans les deux sens : soit le poste de représentant permanent a été intégré par ces diplomates après avoir exercé des fonctions de conseil politique au sein de leur administration centrale, soit il a pu constituer un tremplin à ce type de fonctions<sup>16</sup>. Parmi les anciens ambassadeurs français auprès de l'UE, certains ont poursuivi leur carrière en occupant le poste de secrétaire général du Quai d'Orsay ou bien ont assumé de hautes fonctions dans les cabinets ministériels. Par exemple, J. Vidal (Ambassadeur de la représentation permanente

de la France, juin 1989 – mai 1992) est devenu ensuite conseiller diplomatique du Président F. Mitterrand puis du Premier Ministre L. Jospin.

Le dépassement de l'identité diplomatique traditionnelle s'illustre aussi bien par la vision concurrentielle que le Coreper entretient dans sa relation avec les groupes/comités de haut niveau du Conseil. Les comités préparatoires en tant qu'entités chargées de « conseiller » ont connu un développement fulgurant<sup>17</sup>, malgré le fait que leur institutionnalisation a été jugée comme pouvant mettre en péril le caractère unitaire du système institutionnel. Les travaux des comités ne sont pas prolongés à l'intérieur d'une structure unique - telle que le Coreper -, comme c'est le cas pour les autres groupes de travail, afin d'assurer l'unicité de leurs orientations. Si le Coreper n'apprécie pas ces comités préparatoires, considérant qu'ils le dessaisissent, ceci est la preuve de cette volonté des représentants de revendiquer une identité au-delà de la diplomatie traditionnelle. Les représentants permanents ont souvent soutenu que ce phénomène était une sorte de détournement institutionnel, considérant qu'il constitue un niveau de travail plus aisé car il subit moins les pressions liées à l'exposition et aux exigences de la formalité<sup>18</sup>. Bien sûr le Coreper n'étant pas un corps spécialisé thématiquement, ses membres ne jouissent pas des prérogatives des directeurs politiques de ces comités qui ont accès dans les ministères. Mais, il trouve sa force dans la prise des décisions avec des conséquences financières et légales, ce qui n'est pas le cas de ces comités en question.

Enfin, le dépassement de l'identité diplomatique traditionnelle est bien visible dans le constat, déjà développé plus haut, selon lequel les représentants permanents, entourés des collaborateurs issus de la Représentation,

<sup>16</sup> A. Menon, « L'administration française à Bruxelles », *Revue française de Science politique*, vol. 51, n° 5, octobre 2001, p.765.

<sup>17</sup> Parmi d'autres, notons le Comité politique, le Comité spécial Agriculture, le Comité économique et financier, le Comité K4.

<sup>18</sup> Entretien, Directeur du Cabinet du Secrétaire général du Conseil de l'UE, Bruxelles, 1996.

combinent, comme les hauts fonctionnaires de carrière, l'expertise et la connaissance politique. Le besoin résultant de la tâche de négociation permanente des questions techniques, d'un côté, porte atteinte au monopole de la diplomatie traditionnelle en matière de traitement des affaires internationales, et de l'autre côté, conduit à l'esquisse d'une techno-diplomatie européenne qui se distingue clairement des pratiques diplomatiques traditionnelles. Nous avons montré que contrairement aux négociations internationales classiques, la recherche de l'accord entre représentants permanents est quasiment obligatoire/forcée. A partir du moment où est accepté le fait que l'intérêt collectif des négociants ne se résume pas à la somme des intérêts nationaux, les représentations permanentes ne peuvent plus être considérées comme une sorte d'antenne diplomatique de l'Etat au sens classique du terme.

Le fait que le statut du représentant permanent dépasse cette fonction traditionnelle de porte-parole, pourrait ouvrir la possibilité d'élaborer une typologie des profils des représentants permanents. D'un point de vue empirique, l'analyse pourrait se concentrer sur les divergences des représentants permanents tant par leur carrière professionnelle que par leur capacité d'expertise. Entre le représentant permanent « diplomate pur », le représentant permanent « diplo-spécialiste », le représentant permanent « technocrate » (la technocratie combinant expertise et bureaucratie) ou le représentant permanent « politico-conseiller » de plus en plus de qualités variées pourraient être couvertes selon les spécificités nationales. Les variations concernant les profils des représentants permanents relèveraient avant tout de la spécificité des modèles de recrutement par pays et des structures de rotation diplomatique. Dès lors, la « maîtrise des dossiers » ou autrement dit la « spécialisation », pourrait varier plus ou moins d'un pays à l'autre et d'un gouvernement à l'autre au sein de l'UE. Ce genre d'approche mettrait en avant un point

de vue transgouvernemental, en privilégiant ainsi la dimension plus socio-politique que normative de leur rôle.

## Bibliographie

- D.N. Chryssochoou, « New challenges to the study of european integration : implications for theory-building », *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, n° 4, December 1997, p. 531-4.
- M. Egeberg, « Transcending intergovernmentalism ? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making », *Journal of European Public Policy*, 6:3, September 1999, p. 456-474.
- C. Engel & W. Wessels, *From Luxembourg to Maastricht : institutional change in the E.C. after the Single European Act*, Europa Union Verlag, 1992.
- E. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford University Press, 1958
- F. Hayes-Renshaw, Ch. Lequesne & P.M. Lopez, « The Permanent Representations of the Member States to the European Communities », *Journal of Common Market Studies*, vol. XXVIII, n° 2, December 1989, p. 119-137.
- P.J.C. Kapteyn & P. Verloren Van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities*, Deventer, 3ed., 1995.
- Ch. Lequesne, *Paris – Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1993.
- J. Lewis, «The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure», *Journal of European Public Policy*, 7:2, June 2000, p.261-289.
- A. Menon, « L'administration française à Bruxelles », *Revue française de Science politique*, vol. 51, n° 5, octobre 2001, p.763-787.
- A. Moravcsik, «Taking Preferences Seriously : A liberal theory of International Politics»,

*International Organizations*, n° 51, 1997, p. 513-553.

M.P.C.M. Van Schendelen, « The Council decide's : Does the Council decide ? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n° 4, December 1996, p. 531-547.

J. Trondal, "Integration Through Participation – Introductory Notes to the study of administrative integration", *European Integration Papers*, vol. 3, n° 4, 1999, p. 1-21.

J. Trondal, "Beyond the EU membership–non-membership dichotomy ? Supranational identities among national EU decision-makers" *Journal of European Public Policy*, 9:3, June 2002, p. 468-487.

G. Tsebelis, *Nested games*, Berkeley, University of California Press, 1990.

H. Wallace & F. Hayes-Renshaw, « Executive power in the EU, the functions and limits of the Council of Ministers », *Journal of European Public Policy*, vol. 2, n° 4, December 1995, p. 559-582.

W. Wessels & D. Rometsch, *The European Union and member states : towards institutional fusion ?*, Manchester University Press, 1996.

J.W. de Zwaan, *The permanent Representatives Committee, its role in EU decision-making*, Elsevier Science, 1995.