



HAL
open science

Le Secrétariat général du Conseil, acteur de la politique extérieure de l'Union européenne

Michel Mangenot

► **To cite this version:**

Michel Mangenot. Le Secrétariat général du Conseil, acteur de la politique extérieure de l'Union européenne : De la coordination des relations économiques extérieures à la conduite d'une diplomatie politique et de sécurité. 2008. halshs-00288623

HAL Id: halshs-00288623

<https://shs.hal.science/halshs-00288623>

Preprint submitted on 17 Jun 2008

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.

Le Secrétariat général du Conseil, acteur de la politique extérieure de l'Union européenne

De la coordination des relations économiques extérieures à la conduite d'une diplomatie politique et de sécurité

Dr Michel MANGENOT

Maître de conférences en science politique à l'Université Robert Schuman de Strasbourg,
Directeur adjoint du Groupe de sociologie politique européenne (PRISME UMR 7012)
(fonctions actuelles)

**Journée d'études du Groupe « Europe »,
Association française de science politique (AFSP)
La gouvernance externe de l'Union européenne
IEP de Strasbourg, 29 mai 2002**

Cette intervention s'inscrit dans une étude post-doctorale¹ plus large sur le Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne. Cette nouvelle recherche entend avant tout combler une lacune des études sur les institutions européennes, puisqu'à la différence de la Commission, le Secrétariat général du Conseil a échappé à presque toute investigation scientifique, en dehors d'un court article sur sa concurrence avec la Commission (Christiansen, 2001) et auparavant d'une thèse de droit (Egger, 1994) dont l'auteur a rejoint depuis la Cour de Justice de Luxembourg.

On peut comprendre le peu d'intérêt des chercheurs pour le Secrétariat du Conseil (et même pour le Conseil), quand on connaît les origines modestes de cette organisation. Non prévu par les traités de Paris (1951) et de Rome (1957), le Secrétariat général n'acquiert une reconnaissance juridique qu'avec le traité de Maastricht ; l'article 151 a été complété ainsi : «le Conseil est assisté d'un secrétariat général, placé sous la direction d'un secrétaire général. Le secrétaire général est nommé par le Conseil statuant à l'unanimité. Le Conseil décide de l'organisation du secrétariat général». Il est pourtant apparu dès 1952 - on célébrera en septembre prochain son cinquantenaire - avec la nomination d'un Secrétaire du Conseil spécial *de* ministres de la CECA, avant de s'étoffer à partir de 1958 et d'acquérir son rôle officiel de conseiller de la Présidence en 1980.

Mais depuis quelques années, il devient difficile d'ignorer cette organisation dont le chef est devenu, en octobre 1999, suite au traité d'Amsterdam, le Haut Représentant pour la politique étrangère européenne. Etudier le Secrétariat général permet en fait d'éclairer d'un jour nouveau l'évolution depuis 1994 des relations extérieures (entendues au sens large) de l'Union européenne, c'est-à-dire à la fois les relations *économiques* extérieures et la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) (puis la Politique européenne de sécurité et de défense, PESD) ou, pour le dire autrement, les relations *politiques* extérieures.

¹ A la suite de notre thèse de science politique soutenue le 21 décembre 2000 à l'Université Robert Schuman de Strasbourg : *Une Europe improbable. Les hauts fonctionnaires français dans la construction européenne 1948-1992.*

Le Secrétariat, cantonné jusqu'en 1993 à la coordination des seules relations extérieures communautaires, sera alors en charge (à la différence de la CPE) de la nouvelle PESC, passant ainsi d'une dimension strictement économique à une dimension plus politique de la politique étrangère. L'intérêt est ici alors d'envisager concrètement les transformations de l'identité professionnelle (Sainsaulieu, 1988) d'une administration. Le Secrétariat est en effet passé d'un rôle de «greffier» à celui de conseiller puis d'initiateur, devenant un véritable «acteur» du *policy-making* (Wallace, Wallace, 2000, p. 18) et de la gouvernance externe de l'Union.

Il s'agit donc de saisir la politique étrangère de l'Union européenne depuis 1994 à travers une institution et son personnel. Cette approche a deux avantages. La politique extérieure européenne est en effet extrêmement composite, se jouant à plusieurs niveaux, à plusieurs acteurs et à plusieurs motivations (Remacle, 1998). Choisir une institution permet d'éviter une dilution de l'objet. Parallèlement, le choix du Secrétariat général du Conseil permet d'éviter d'associer la politique étrangère de l'Union à la seule PESC. Au-delà de toutes les relations économiques extérieures dont le Secrétariat est resté le coordinateur et qui avaient déjà une dimension politique par l'utilisation de sanctions (Wilde d'Estmael, 1998), se sont développés depuis 1994 de nombreux partenariats et stratégies globales, récemment qualifiés de politique étrangère européenne structurelle (Keukeleire, 2000), et auxquels on pourrait ajouter depuis 1998 les Conseils de coopération gérés par le Secrétariat. Ce choix devrait permettre enfin d'analyser la dernière évolution de l'action extérieure de l'Union - sa *militarisation* -, puisque c'est au sein du Secrétariat du Conseil que se sont mises en place depuis 2001 les structures de gestion de la nouvelle Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), dont l'Etat-major, lui donnant pour la première fois une dimension opérationnelle.

Il faudra dans un premier temps revenir sur la spécialisation progressive du Secrétariat général du Conseil dans la coordination des relations économiques extérieures de la Communauté européenne, parallèlement aux développements de la Coopération Politique Européenne depuis 1970. C'est en effet progressivement que s'est institutionnalisée une coupure entre deux logiques d'action de la politique étrangère européenne : une logique diplomatique (due à la structure proprement intergouvernementale de la CPE) et une logique communautaire (2.1).

Il s'agira de saisir ensuite comment le Secrétariat général et en particulier sa direction générale E (Relations extérieures) est devenu l'initiateur de la PESC et a été en même temps le lieu d'une intégration progressive entre relations économiques et relations politiques extérieures (2.2).

Il restera à envisager comment la nomination, décidée par le traité d'Amsterdam, d'un nouveau Secrétaire général (Javier Solana) comme Haut Représentant, a transformé l'institution, lui donnant une nouvelle légitimité et un leadership dans une politique étrangère dotée d'instruments proprement diplomatiques et élargie aux questions de sécurité. Parallèlement à l'enjeu de *représentation* externe de l'Union, on s'interrogera, avec la création du Comité politique et de sécurité, le COPS, sur la *bruxellisation* - à défaut de leur européanisation (Manners, Whitman, dir., 2000 ; Tonra, 2001) - des politiques étrangères des Etats membres (2.3).

1. La spécialisation d'un organe communautaire et l'héritage diplomatique de la Coopération Politique Européenne

Jusqu'en 1993, deux formes d'action des relations extérieures européennes s'opposent. D'un côté une logique communautaire avec, à Bruxelles, le Conseil, «entre» la Commission et les Représentations permanentes, et de l'autre la Coopération Politique Européenne, avec les diplomates «politiques» des capitales² (directeurs politiques et correspondants européens des ministères des Affaires étrangères) et à Bruxelles, à partir de 1987 uniquement un petit secrétariat, même si la Commission a été progressivement associée (Cameron, 1997). Les seuls acteurs communs à ces deux systèmes d'action sont en fait les ministres des Affaires étrangères eux-mêmes. Du côté des relations politiques, la structure est ainsi largement intergouvernementale. Les débats sur l'opportunité de créer le Secrétariat CPE ont été longs et n'ont abouti que lors de l'Acte Unique. Auparavant, on assistait à des échanges de valises d'archives d'un bout de l'Europe à l'autre, tous les six mois. Il faudra revenir sur la structure administrative choisie qui n'a encore fait l'objet d'aucune étude, à l'exception d'un court article (Sanchez da Costa Pereira, 1988) qui se contente de décrire sa composition : six diplomates nationaux détachés temporairement à Bruxelles, accompagnés d'autant d'assistants et de secrétaires. Ce Secrétariat dut pourtant affronter alors les soupçons des directeurs politiques qui redoutaient l'arrivée d'une instance rivale (Nuttall, 1992, p. 20). Le principal effet de l'installation du Secrétariat CPE semble en fait avoir été la translation qu'il a imposée du lieu des réunions : de plus en plus de rencontres se déroulent depuis 1987 à Bruxelles, dans les locaux du bâtiment Charlemagne, siège du Conseil. Alors que le Secrétariat CPE, pourtant indépendant, est hébergé et géré administrativement par le Secrétariat du Conseil, seul le strict système de séparation entre ces deux logiques empêche toute relation entre les deux Secrétariats. Un fonctionnaire du Secrétariat du Conseil de la direction E Relations extérieures, en poste depuis 1979, évoque cette curieuse proximité (le secrétariat CPE étant en effet intégré fin 1993 au Secrétariat du Conseil), où les relations se résumaient à quelques échanges informels :

« Je me souviens qu'avant qu'on déménage dans ce bâtiment - donc on était au Charlemagne- la coopération politique européenne était bien séparée, dans le sens qu'il y avait une porte où un huissier ne laissait entrer que ceux qui devaient entrer. Et là, ce n'étaient que des fonctionnaires détachés, des diplomates détachés. Les bureaux étaient dans le même bâtiment mais c'était tout petit. (...) On avait des liens dans le sens où de temps en temps, on allait prendre un café et qu'on discutait de ce qui se passait dans notre volet. Et eux nous disaient ce qui se passait chez eux aussi. On n'assistait pas à la réunion. Tandis qu'une fois que la PESC a été créée, si on avait un intérêt sur un sujet qui était discuté, on pouvait aller dans leur réunion. Avant, ils avaient des réunions dans cette partie tout à fait fermée du Secrétariat...ils ne laissaient pas entrer» (entretien, Bruxelles, 21/02/2002)

Du côté communautaire, on trouve, en face de la Commission qui possède le monopole de l'initiative, le Secrétariat général du Conseil. Créé initialement pour organiser l'ensemble des conseils des ministres, il a fonctionné à partir de 1958 (il prend alors le nom de SG des Conseils des Communautés européennes) comme un coordonnateur des relations économiques extérieures.

² Sur la genèse du principe de séparation entre diplomates politiques et économiques, nous nous permettons de renvoyer au chapitre 8 de notre thèse : «Une conquête de la diplomatie politique au Quai d'Orsay».

Il dispose pour ce faire, dès sa création, d'une division (sur cinq à l'époque), chargée de suivre les questions traitées par les Conseils concernant les relations avec les pays de l'OCDE et la collaboration des Six dans les organisations internationales. Très vite, cette division est devenue une direction générale indépendante et hiérarchique avec trois directions (sur le modèle de la Commission), s'éloignant alors de sa forme initiale d'une administration de mission, et a pris le nom de «Relations extérieures et relations avec les Etats associés». Sa particularité par rapport à la Commission est d'inclure la dimension de la politique de coopération. Son intitulé devient au début des années 1980 : «Relations extérieures et coopération au Développement». Une direction est en fait toujours entièrement consacrée au développement, une autre à la politique commerciale chargée du GATT. Dans ce cadre, le Secrétariat a ouvert dès 1968 un bureau de liaison à Genève auprès du GATT (dont la Communauté n'est pas membre à part entière) et de l'Office des Nations unies, avec à sa tête Klaus Jagstaidt, diplômé de l'Institut des hautes études internationales de Genève et fonctionnaire de la DG E depuis sa création. Ce spécialiste de politique commerciale ayant obtenu le rang de directeur (A2) dès 1973, puis surtout le statut d'ambassadeur, ne fut remplacé qu'en 1996 par Jacques Brodin, un autre fonctionnaire de carrière du Secrétariat.

Cette recherche permet alors de contribuer aux débats actuels sur la «gouvernance» européenne, présentée comme une manière de gouverner sans gouvernement (Rhodes, 1996). Les travaux centrés sur cette approche ont en effet mis l'accent jusqu'ici sur les formes fluides et peu hiérarchisées des décisions européennes et sur l'absence réelle de coordination centralisée (Muller, Surel, 1998, p. 96), dont a justement la charge le Secrétariat général. Ici, nous nous inscrivons dans le cadre d'une «normalisation» des études sur l'intégration européenne (Hassenteufel, Surel, 2000). On pourra, dans le même temps, contribuer par là à une meilleure compréhension de la politique extérieure économique européenne, dans une perspective d'analyse telle qu'a pu la formuler par exemple, pour les Etats, Peter Katzenstein (1978).

Le Secrétariat s'est aussi engagé, à partir des années 1980, dans une attitude plus «active» lors de la préparation des réunions (Groupes de travail, COREPER et Conseils «Affaires générales»), abandonnant ainsi son simple rôle logistique ou de rédacteur de comptes rendus, même si dans ce dernier domaine, comme le notait assez tôt un de ses fonctionnaires, «la fidélité n'exclut pas l'habileté de présentation» (Vignes, 1969, p.79). Faisant prévaloir ses compétences auprès de la Présidence, le Secrétariat en devient ainsi le conseiller attitré. En 1980, son rôle «d'assistance du Conseil en général et de la Présidence en particulier» est officiellement reconnu (JO du 4/10) avec la nomination de Niels Erbsoll, secrétaire d'Etat danois aux Affaires étrangères, comme nouveau Secrétaire général (auparavant, le poste était aussi occupé par des diplomates - en l'occurrence luxembourgeois - mais n'ayant pas de responsabilité ministérielle). L'idée de départ de cette décision était même de faire du Secrétaire général *l'alter ego* du Président, quelqu'un qui serait son plus proche collaborateur pour les affaires du Conseil et qui pourrait le représenter en son absence, par exemple dans les contacts avec les représentants de pays tiers. Le Secrétariat a alors bénéficié de l'augmentation progressive du poids de la Présidence dans le processus de décision : «Bien que le traité de Rome n'en dise mot et que sa base juridique reste fragile, la présidence du Conseil est aujourd'hui l'un des lieux les plus importants du processus décisionnel européen» (Kirchner, 2000, p. 51). Les usages restent différentiels selon les présidences, l'hypothèse étant longtemps que plus les Etats étaient «petits», plus son utilisation était importante (Nuallain, Hoscheit, 1985).

S'il a conquis ainsi son rôle de conseiller, le Secrétariat est néanmoins exclu des premières initiatives *politiques* de la Présidence, lancées par le voyage au Proche-Orient en juillet 1980 de Gaston Thorn, en tant que président du Conseil des ministres des Communautés européennes (Dewost, Vignes, 1982, p. 236).

Le seul lien que le Secrétariat du Conseil a eu indirectement avec la CPE a été possible grâce à son rôle dans la préparation des Conseils européens qui se réunissent «en Conseil de la Communauté ainsi qu'au titre de la CPE» (Hoscheit, Wessels, 1988). Si les effets, sur le Conseil des ministres, de cette nouvelle rencontre au sommet ont été discutés (Taulègne, 1993, pp. 144-157), force est de constater que cela a renforcé le rôle du Secrétariat et au premier rang celui de son chef (unique jusqu'en 1999) : le Secrétaire général du Conseil. Ce dernier va être amené en effet à assister le président du Conseil européen, chef d'Etat ou de gouvernement exerçant la présidence du Conseil des ministres. «L'assistance et les conseils du Secrétaire général du Conseil et de ses collaborateurs immédiats sont ici essentiels. Ce personnage central doit à la fois tenir compte des ambitions - ou des réticences - de la Présidence et des positions des délégations et de la Commission» (Doutriaux, 1995, p. 25). Le Secrétariat, dont des membres vont assurer par ailleurs le suivi des séances, a réussi ainsi à se placer en posture de négociateur à un niveau encore plus élevé. Bénéficiant de cette nouvelle inflexion de la construction européenne, le Secrétariat tout entier s'est orienté alors vers la recherche du compromis. Au départ d'Ersboll, un livre hommage lui est dédié, au titre évocateur : *L'équilibre européen* (Ludlow, dir., 1995). Dès 1990, la place du Secrétaire général du Conseil est, par ailleurs, reconnue (avec celle du chef du Secrétariat CPE) dans les réunions informelles des ministres des Affaires étrangères, dites «Gymmich» (du nom du château près de Bonn où se tient la première réunion de ce type en 1974).

Mais c'est au moment de la négociation du traité de Maastricht qu'a lieu le débat sur une fusion ou une intégration, dans un cadre institutionnel unique, des relations extérieures européennes. A la première réunion de la CIG sur l'Union politique le 4 février 1991, la présidence luxembourgeoise, s'appuyant fortement sur le Secrétariat, met à l'ordre du jour une réflexion sur la «globalisation de la politique extérieure pour y incorporer la politique étrangère proprement dite, la politique commerciale et la politique de développement» (Cloos, Reinesch, Vignes, Weyland, 1993, p. 464). Le Traité décide finalement de maintenir la politique étrangère dans une structure non communautaire (le deuxième pilier) dans laquelle l'initiative est toujours donnée aux Etats membres, principalement à la Présidence, mais aussi à la Commission. Pour ce qui nous intéresse, le choix est fait de confier la gestion administrative de la PESC au Secrétariat général, qui se voit aussi reconnu juridiquement. Il faut souligner ici la place prise par Niels Ersboll dans la rédaction du Traité (Cini, 1996, p. 87) ainsi que celle du directeur juridique du Secrétariat, ce dernier étant juriconsulte des Conférences intergouvernementales (CIG). Le soutien des délégations française et britannique semble avoir été alors décisif (Cloos, Reinesch, Vignes, Weyland, 1993, p. 478 ; Forster, 1999, p.120).

On peut alors relativiser l'étonnement d'un journaliste britannique, auteur d'un livre, traduit en français, sur la politique internationale de l'Europe, au moment de la mise en œuvre de Maastricht : «C'est au Secrétariat permanent du Conseil qu'échoit le rôle de mener à bien cette politique. Passant sans transition d'une organisation de services rassemblant des sténographes et des fonctionnaires aux yeux rivés sur la pendule, le Secrétariat du Conseil deviendra le second exécutif de l'Union» (Buchan, 1993, p. 60).

Si le Secrétariat se voit confier cette responsabilité, c'est bien en raison de sa progressive spécialisation dans le domaine des relations extérieures, acquise depuis 1958 avec la préparation des Conseils «Affaires générales» réunissant tous les mois à Bruxelles les ministres des Affaires étrangères, et dans la gestion des relations avec les pays tiers depuis le rééquilibrage issu de la crise de la chaise vide en 1966. A partir de cette date en effet, le système d'accréditation des ambassadeurs des pays tiers évolue : il a lieu sans cérémonial ni tapis rouge, le même jour auprès de la Commission et auprès du président du Conseil des ministres (Salmon, 1971, pp.728-733 ; Ayberk, 1978), et en présence alors du Secrétaire général ou d'un fonctionnaire du Secrétariat qui a par ailleurs préparé l'intervention du président du Conseil. A cette époque d'ailleurs, le gouvernement français avait voulu imposer que ce soit le Secrétaire général du Conseil, et non la Commission, qui signe au nom de la Communauté certains actes internationaux, comme par exemple un mémorandum à l'OCDE (*Le Monde*, 3 mai 1967).

Loin d'être récente, comme cela a tendance à être présenté aujourd'hui (Christiansen, 2001), la concurrence avec la Commission est ainsi en quelque sorte originelle. La crainte, exprimée explicitement dès 1958 par le Parlement européen (devant lequel la Commission est responsable), est que le Secrétariat se développe jusqu'à doubler les services de la Commission. Fin 1958, une récrimination d'un membre de la Commission, Emmanuel Sassen, est exemplaire de cet agacement :

«Le secrétariat (on peut noter l'absence de majuscule) général du Conseil a eu beaucoup de travail, mais son travail n'a pas été tellement urgent. Je vous en donne un exemple. Un fonctionnaire du secrétariat général du Conseil s'est rendu à Vienne à une réunion de l'Agence de l'énergie atomique des Nations unies. Muni d'une carte de presse, il a réussi à se faire admettre en séance et à sortir de sa poche une petite pancarte : "Conseil de la Communauté européenne de l'énergie atomique". Le traité dit pourtant bien que c'est la Commission de l'Euratom qui est chargée d'entretenir toutes relations utiles avec les Institutions des Nations unies. Voilà un fonctionnaire qui aurait mieux fait de consacrer ses précieuses minutes à d'autres préoccupations urgentes» (Débats du Parlement européen, 15 déc. 1958, cité dans Houben, 1964, p. 155).

Le rôle des fonctionnaires du Secrétariat a été ensuite bien souvent officieux pendant une longue période, comme lors de la III^{ème} Conférence sur le droit de la mer (avec Daniel Vignes) ou bien à la Commission des Droits de l'Homme à Genève, où des fonctionnaires du bureau du Secrétariat participaient aux négociations mais derrière la «pancarte» de délégations nationales.

2. Conquête du droit d'initiative de la PESC et recherche d'une cohérence avec les relations extérieures économiques

En 1994, au moment du lancement de la PESC, le Secrétariat CPE est dissous. Il nous faut analyser précisément ce moment fondateur. Est alors créée l'Unité PESC, au sein de la direction générale E (Relations extérieures) du Secrétariat général, qui devient celui du Conseil de l'Union européenne. Cette Unité, seulement encore évoquée (Wessel, 1999, p. 86), est en fait la continuité du Secrétariat CPE sous une forme administrative largement étoffée (avec quatre directions : ce qui porte à huit le nombre de directions de la DG).

Mais la grande différence porte sur le recrutement de son personnel : à parité entre fonctionnaires (européens) du Conseil et diplomates nationaux détachés. «L'idée était de créer une équipe en faisant de la synergie entre des gens qui connaissent l'Union européenne et gens qui connaissent la diplomatie» résume un fonctionnaire du Conseil affecté à l'Unité PESC à sa création, avec quinze de ses collègues (dans un premier entretien effectué par nos soins à Bruxelles, le 20 février 2002). La distinction établie par ce fonctionnaire communautaire entre ces deux compétences apparaît bien comme le reflet de la séparation, consolidée par la CPE, entre les logiques communautaire et diplomatique, alors même que nombre de diplomates détachés au Secrétariat CPE sont restés affectés à l'Unité PESC (leur statut a simplement changé : ils sont devenus des contractuels du Secrétariat), au premier rang desquels son chef, qui devient directeur de l'Unité PESC : le diplomate belge Pierre-Etienne Champenois. C'est à une «intégration fonctionnelle» entre la fonction publique européenne et la fonction publique nationale diplomatique à laquelle on assiste. C'est alors cette Unité PESC qui rédige les premières Actions communes (Winn, Lord, 2001), ces «premiers actes législatifs au titre de la PESC». Elle s'installe avec l'ensemble du Secrétariat du Conseil, un an après sa création, en 1995, dans de nouveaux locaux, regroupant ses services et les sièges de toutes les réunions (Groupes de travail, COREPER, Conseils des ministres) au bâtiment *Justus Lipsius* : sur le rond-point Schuman, ce nouveau siège, du nom d'un humaniste du XVI^{ème} siècle connu pour son art épistolaire, marque alors la nouvelle géographie européenne de Bruxelles. La spatialité de l'organisation est ici à prendre en compte (Chaty, 2000, p. 269).

Certaines nouvelles exigences introduites par le traité de Maastricht, qui marquent une différence entre la CPE et la PESC, conduisent par ailleurs à des évolutions dans la morphologie du Secrétariat. Suite à l'article J5 qui institue une information par les membres de l'Union participant au Conseil de sécurité de l'ONU des autres Etats membres non présents, le Secrétariat ouvre en 1994 son second bureau hors de Bruxelles, à New York. Il suit en cela la politique d'extension internationale de la Commission (Bruter, 1999 ; Allain, 1999) : «Si la Commission a ouvert, en l'espace de trente ans, 110 délégations dans les pays tiers, le Secrétariat général du Conseil subissait, lui, l'inconvénient de ne pas disposer de réseau diplomatique propre, son rôle essentiel étant de renforcer les capacités du ministère des Affaires étrangères des présidences successives : il devait donc forcément se «brancher» sur les ambassades des Quinze et sur les délégations de la Commission pour s'alimenter en informations et les analyser» résume un membre du cabinet Delors (Fries, 1995, p. 109). A la tête du bureau de New York est placé un directeur du Secrétariat, Frederick Moys. C'est celui-ci qui organise les réunions, hebdomadaires depuis 2000, des ambassadeurs des Quinze, afin d'examiner les questions devant aller au Conseil de sécurité.

La PESC transforme alors petit à petit le rôle du Secrétariat. Il n'est pas rare que lors des Conseils (des ministres), le ministre des Affaires étrangères d'un «grand pays» qui inaugure la présidence privilégie le dossier préparé par le Secrétariat - jugé plus opérationnel - sur celui de son administration. En 1999, deux diplomates français reconnaissent que «le secrétariat du Conseil a acquis un rôle irremplaçable» et que «cette évolution s'est réalisée en dehors de toute modification des textes et sans même que les observateurs extérieurs y prennent garde». Ils poursuivent : «On est loin aujourd'hui des débats théologiques sur l'opportunité de reconnaître ou non une autonomie ou un droit d'initiative au secrétariat général du Conseil. De par son importance croissante dans l'élaboration concrète de la politique étrangère commune, il a d'ores et déjà acquis, dans la pratique, ce droit d'initiative» (Dumond, Setton, 1999, p. 42).

Constitué en pôle d'expertise des procédures européennes, le Secrétariat est bien devenu l'initiateur d'une politique publique³. Il s'agit de comprendre dans quelle mesure la qualité des travaux de l'Unité PESC dépend de la «compétence» des diplomates envoyés par leur administration respective et de l'information fournie par les diplomaties nationales. J.-M. Dumond et Ph. Setton (1999), membres du Quai d'Orsay, citent en particulier l'influence directe du *Foreign Office* sur les «papiers» que préparait le Secrétariat en 1992 sur l'Irak (p. 41). On peut noter en tout cas que la tendance depuis quelques années est au remplacement progressif des diplomates nationaux détachés par des fonctionnaires titulaires du Conseil, de plus en plus compétents sur les questions politiques.

Vers une unification des relations extérieures

Malgré l'intégration du Secrétariat CPE au sein de la Direction générale Relations extérieures du Secrétariat général, Direction qui se trouve ainsi depuis 1994 chargée de l'ensemble des relations extérieures (avec à sa tête, depuis cette date, le diplomate britannique Brian Crowe, ancien ambassadeur en Autriche) et la fusion de nombreux groupes de travail dès la même année, la dualité entre aspects économiques et politiques n'a pas pour autant disparu. La coexistence de l'Unité PESC avec les anciennes directions, composées toujours exclusivement de fonctionnaires communautaires et chargées des relations économiques extérieures (à la tête desquelles un directeur général adjoint, le néerlandais Cornelis Stekelenburg, a même été nommé également en 1994) témoigne du maintien d'une spécificité. De nombreux groupes se réunissaient par ailleurs dans leur formation politique «PESC» et restaient composés de diplomates des capitales. Ces groupes étaient gérés à Bruxelles, jusqu'en 1999, par un membre de l'Unité PESC, souvent diplomate national lui aussi. Cette spécificité entraînait de grandes disparités dans l'accès à l'information. Une fonctionnaire du Conseil, chargée exclusivement des relations économiques, se souvient de cette «inégalité» :

«La différence pour moi dans le travail, c'était que les diplomates détachés recevaient des informations de leur ministère et pouvaient toujours s'adresser à leur capitale pour savoir ce qui se passait sur telle ou telle chose. Tandis que les fonctionnaires du Conseil, non. Et ces informations n'étaient en général pas partagées». (entretien, Bruxelles, 21/02/2002).

Mais elle reconnaît volontiers aussi que les frontières entre relations économiques et politiques étaient de plus en plus difficiles à tenir :

«Je dois dire qu'il y a eu depuis la création de la PESC un flou entre les questions communautaires et politiques. Il y a eu parfois tendance à traiter dans les groupes politiques des questions communautaires : on n'a pas toujours respecté la frontière. Et dans les groupes économiques ou communautaires, on a quand même évoqué parfois des questions politiques parce ce que ça avait une répercussion. Par exemple, on a fait un accord avec Israël...Je vous parle du début, après la création de l'unité PESC où on a eu du mal à faire la frontière entre les questions politiques et économiques, d'où l'idée de la fusion». (entretien, 21/02/2002).

En juillet 1999, à l'initiative de la Présidence Finlandaise, la fusion des directions géographiques de l'Unité PESC avec les services économiques correspondants fut décidée. Cette fusion, très proche dans son esprit de la réforme du Quai d'Orsay de 1978, dite de la «géographisation», que nous avons abordée dans notre thèse (pages 444-446), apparaît comme la conséquence de l'unification progressive des groupes de travail du Conseil, lieux où se font la majorité des compromis.

³ Sur la politique étrangère comme politique publique, on se reportera à M.-C. Kessler (1999 et 2002).

Ainsi, pour la majorité des domaines géographiques (à l'exception uniquement de l'Afrique), le responsable du dossier - le «desk officer» - suit désormais les questions politiques et les questions économiques. Pour les groupes qui continuent de se réunir de temps en temps en formation politique, la coordination est tout de même assurée puisque c'est le même fonctionnaire du Secrétariat qui est chargé désormais de leur organisation. Cette réforme de 1999 a agi dans le sens d'une unification des relations extérieures de l'Union européenne. Elle a par ailleurs produit une nouvelle évolution en termes de culture professionnelle des fonctionnaires du Conseil en poste depuis longtemps à la DGE :

«Le gros changement dans notre rôle et notre activité, ça a été cette fusion. On a dû suivre les questions politiques, alors qu'avant on ne les suivait pas. Faire les comptes rendus des groupes politiques et assister la Présidence...On a eu plus de contacts avec les diplomates envoyés des capitales. (...) Ce qui a changé pour le Secrétariat, c'est qu'il a été obligé de suivre l'actualité de beaucoup plus près, pour voir ce qui se passait en termes d'élections, de politique intérieure de tous ces pays, alors qu'avant on ne le faisait pas. Notre problème principal, pour moi, a été l'absence d'informations, car nous n'avons pas de mission dans tous ces pays» (entretien, Bruxelles, 21/02/2002).

Cette évolution peut être comparée avec celle de la Commission où le changement de culture date de 1993, avec la création de la DG IA Relations politiques extérieures. Pour cette institution, le changement a été beaucoup plus difficile (Abélès, Bellier, Mac Donald, 1993, p. 13), sans doute en raison de l'absence de la «transition» qu'a constitué le détachement de diplomates nationaux : la Commission avait essayé au contraire de sensibiliser les jeunes diplomates nationaux aux questions communautaires, dès 1988, par des stages de formation à Bruxelles.

Il faut envisager les effets, sur le processus de décision de la PESC, dont le Secrétariat est «la mémoire institutionnelle» (selon les termes d'un fonctionnaire du Conseil, aujourd'hui responsable de ces questions au service de presse), de la nature du travail au Conseil qui fait des fonctionnaires du Secrétariat des «hommes pivots» (Gonzalez-Sanchez, 1992). Ces fonctionnaires, en tant que producteurs des caractéristiques formelles de l'organisation - cela a pris la forme récente de l'initiative d'un *Guide du Conseil* et d'un *Manuel de la Présidence* - contribuent à structurer (autour d'eux) les espaces de négociations et de jeu (Friedberg, 1997, p.160).

Dans une institution par ailleurs à l'organisation très spécifique, dont la direction change tous les six mois, des effets d'identification peuvent se produire, certains membres pouvant avoir tendance à se sentir plus légitimes que les ministres exerçant pour quelque temps la présidence : l'institution produit des personnes, ici des fonctionnaires, habilités à parler en son nom.

Appréhender ces fonctionnaires à plusieurs niveaux d'analyse (comme défenseurs d'intérêts, comme producteurs d'expertises, comme représentants d'une «culture» et enfin comme dépositaires de «valeurs» et de visions du monde) devrait permettre de saisir les modes concrets de légitimation de cette administration au sein de l'ordre institutionnel européen, cette approche étant souvent négligée dans les travaux néo-institutionnalistes sur l'intégration européenne (Smith, 2000, pp. 242-244).

3. Leadership et représentation : les effets de la nomination du Secrétaire général comme Haut Représentant (oct. 1999 - oct. 2004)

En 1999, en application du traité d'Amsterdam, le Secrétariat semble «trionpher», en particulier dans sa concurrence avec la Commission, par la conquête du leadership de la PESC, avec la nomination de son nouveau Secrétaire général comme Haut Représentant ; l'autre solution envisagée était en effet de confier ce poste au commissaire européen chargé des relations extérieures (Christiansen, 2001). La création de cette nouvelle fonction, proposée par la France le 6 juin 1996, aboutit ainsi à renforcer le Secrétariat du Conseil. Ces transformations pourront être analysées en termes de *leadership organisationnel* (Selznick, 1957), le Secrétariat réussissant à être valorisé pour lui-même, par une forme de leadership informel (Jabko, 2001). L'intérêt d'étudier les effets de la création du poste de Haut Représentant réside ici dans l'analyse, d'un second point de vue, de la politisation d'une institution ; si le Secrétariat est devenu l'initiateur d'une politique publique, il se voit également placé dans une logique de *représentation* de l'Union européenne, avec la désignation en octobre 1999, comme Secrétaire général du Conseil et Haut Représentant pour la PESC, d'un «politique» en la personne de Javier Solana, membre du Parti socialiste espagnol, parlementaire et plusieurs fois ministre (longtemps de la Culture, de l'Education puis des Affaires étrangères), avant de devenir en 1995 secrétaire général de l'OTAN. Le poste de Secrétaire général est alors dédoublé avec la nomination d'un secrétaire général adjoint en la personne de Pierre de Boissieu, représentant permanent de la France à Bruxelles depuis 1993, donc encore un diplomate de carrière⁴. Celui-ci avait été comme négociateur de Maastricht un des inventeurs de la structure en piliers ...

La nomination de Javier Solana, qui devient par ailleurs dès le 25 novembre 1999 Secrétaire général de l'UEO (avant l'intégration de celle-ci : Montant, 2000), donne une nouvelle dimension au Secrétariat. Si auparavant le Secrétariat répondait plutôt à la structure d'une administration de coordination très proche du Secrétariat général du gouvernement français, créé en 1935 avec la Présidence du Conseil à l'hôtel Matignon⁵, ou du SGCI, s'ajoute une autre dimension, celle d'une organisation d'impulsion, d'une *cabinet*.

⁴ Niels Erbsoll, diplomate danois, fut en effet remplacé en 1994 par Jürgen Trumpf, ancien directeur des Affaires européennes au ministère des Affaires étrangères à Bonn (1984-89) et représentant permanent de l'Allemagne à Bruxelles depuis 1989, avant de devenir en 1993 Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères.

⁵ Cette analogie semble alors beaucoup plus heuristique que celle que l'on pourrait établir avec les Secrétariats généraux d'organisations internationales, même si certaines études qui leur ont été consacrées peuvent être utiles (Cox, Jacobson, 1973). Dans ces derniers cas en effet, les secrétariats couvrent l'ensemble de leur institution. Or le Secrétariat du Conseil n'est pas le secrétariat de la Communauté, mais uniquement le secrétariat de l'une de ses institutions. Par ailleurs, la fonction du Secrétariat général du gouvernement français, également «mémoire» de l'institution, semble très proche de celle du Secrétariat du Conseil de l'UE : coordonner le travail gouvernemental (de la Présidence pour le Conseil) et préparer les Conseils des ministres, même si ceux-ci ne jouent pas le même rôle dans le processus de décision. Le Conseil des ministres français correspond en effet davantage à la réunion du collège des Commissaires, qui se tient d'ailleurs le même jour (le mercredi matin), et où sont approuvés les projets que l'exécutif va soumettre au législateur (le Conseil, au niveau européen). Mais le travail est identique si on «remplace» les ministères français par les gouvernements des Etats membres. Comme le Secrétariat général du Gouvernement, le Secrétariat du Conseil est un «instrument léger et souple de coordination et de continuité, à la fois au service du chef de gouvernement» (la Présidence) «et du gouvernement tout entier» (les autres Etats membres)» (selon les termes de l'ancien SG du gouvernement, Marceau Long, *in* IFSA, 1986, p. 26.)

Le débat porte en effet sur l'opportunité de doter le Haut Représentant, volontiers qualifié par la presse de ministre européen des Affaires étrangères⁶, de services propres. Les négociations sur la localisation de l'Unité de planification et d'alerte rapide, l'UPPAR, prévue par une déclaration annexée au traité d'Amsterdam, portent bien sur cette question (Lodge, 1998). Moins qu'une fragmentation du Secrétariat, la décision de placer l'Unité politique directement sous la responsabilité du Haut Représentant peut être interprétée comme une volonté de renforcement du poste dont l'aboutissement a été, en 2001, l'aménagement d'un bâtiment spécifique (le Cortenberg), au prix quand même d'une renationalisation du recrutement (la «contrepartie» étant le non renouvellement des diplomates détachés à la DGE). En effet, sur les vingt fonctionnaires de niveau A qui y travaillent, quinze proviennent des Etats membres et seulement trois du Secrétariat général (ainsi qu'un de la Commission et de l'UEO). Un des trois premiers fonctionnaires du Secrétariat affecté à l'UP dès sa création justifie ce recrutement «national» par la nécessité d'une logique d'intégration, de «mise en commun de l'information, de sondage auprès des Etats membres d'idées qui seraient élaborées à Bruxelles, un peu une chambre d'échos» (entretien UP n°2, Bruxelles, 20/02/2002).

C'est une double structure qui se constitue alors . Un fonctionnaire de la DG E résume ainsi la situation :

«Le Secrétariat continue à faire l'assistance au Conseil, aux Etats membres et à la Présidence, alors que l'unité politique ne fait qu'une assistance à Solana. Nous, on continue le travail traditionnel, de préparer les groupes de travail, de faire les rapports au COREPER, les conclusions du COREPER et les rapports au Conseil et les conclusions du Conseil. Ce travail traditionnel continue (...) Il y a deux fonctions du Secrétariat : la fonction traditionnelle, même si ça s'est étendu aux activités politiques, d'assistance à la Présidence, aux Etats membres, et le secrétariat des groupes de travail COREPER/Conseil, et puis une autre fonction qui est Mr Solana». (entretien, Bruxelles, 21/02/2002).

La fonction de coordination coexiste ainsi encore avec celle de représentation. L'activité de l'Unité politique est en effet avant tout celle d'un cabinet gris, assurant l'assistance directe du Haut Représentant et préparant ses discours. La structure est proche du Secrétariat général de l'Elysée. Si Solana dernier possède bien un cabinet au sens strict, il semble davantage chargé de la stricte gestion de l'agenda. Les membres de l'UP, dont le mandat de cinq ans est d'ailleurs calé sur celui du Haut Représentant, élaborent, sur proposition ou de leur propre initiative, des «policy paper» ou «papiers d'options» présentant les grandes lignes d'un dossier ou d'une action européenne possible *opérationnelle*. C'est là par exemple une différence avec le Centre d'Analyse et de Prévision du Quai d'Orsay qui était aussi une structure indépendante de la bureaucratie (Cohen, 1982). Un membre de l'UP évoque à propos de ce rôle un «service de SG à l'onusienne, de SG moderne» (entretien UP, 20/02/2002).

Des contacts ont bien lieu entre UP et DGE sur tel ou tel dossier, comme les relations avec le Maghreb pour lesquelles une task-force avait réuni les deux services ; certains nouveaux dossiers de partenariat comme la stratégie commune pour la Méditerranée sont faits à la DGE en raison de ses plus grandes ressources bureaucratiques. La culture professionnelle de l'UP est assez différente. D'un côté ses membres considèrent la DGE comme une bureaucratie lente où il y a «des filtres, des filtres et des filtres» (entretien, UP,

⁶ Daniel Vernet, «L'Europe a son ministre des Affaires étrangères», *Le Monde*, 19 octobre 1999 et Laurent Zecchini, «Un ministre des Affaires étrangères pour l'Europe ?», *Le Monde*, 28 avril 2000.

20/02/2002). Pour les fonctionnaires du Secrétariat qui y sont affectés, le changement d'activité est très important : «dégagés des contingences des groupes de travail», ils découvrent le temps de «regarder un peu ailleurs, de tester des idées, d'avoir des contacts avec le monde réel» (entretien, DGE-UP).

La création du poste de Haut Représentant, si elle a donné naissance à l'Unité Politique, sorte donc de cabinet, a aussi imprimé une nouvelle dimension à la DGE du Secrétariat «ancienne manière» en quelque sorte. Ainsi, dans le cas des réunions de dialogue politique avec les pays tiers, l'Iran par exemple :

«Dans le cadre du dialogue qu'on a avec l'Iran, il y a un ordre du jour qui est fixé. Le Secrétariat fait un projet, il transmet à la Présidence qui le transmet aux pays tiers et le négocie avec les pays tiers. Parce que la Présidence a des diplomates sur place qui peuvent aller voir le MAE iranien, etc...(…) Ensuite, quand la réunion a lieu, le Secrétariat prépare les notes, fait le rapport, et, c'est une tendance un peu nouvelle, le secrétariat intervient sur certaines questions, au niveau de la personne qui y va, qui est souvent directeur, directeur général. Cette nouvelle fonction du Secrétariat est venue après la création du poste de Haut représentant» (entretien DGE, n°1)

Tout dépend en fait de la présence sur le terrain du Haut Représentant. Il semble que lorsque Mr Solana se déplace, il soit accompagné d'un membre de l'Unité politique ou de son cabinet. Mais quand il ne se déplace pas, un fonctionnaire du Secrétariat peut intervenir en son nom. Autrement dit, la fonction de représentation du Haut Représentant peut être «déléguée» au Secrétariat, en l'absence de la personne physique de son (premier) titulaire.

Le COPS et la constitution d'un réseau bruxellois de diplomatie politique et de sécurité

En plus du poste de Haut Représentant, l'autre nouveauté depuis 2000 pour la PESC, complétée désormais par la PESD, est la création du Comité de politique et de sécurité, le COPS. Aboutissement en quelque sorte de l'institutionnalisation bruxelloise du Comité politique, qui réunissait depuis 1970 les directeurs politiques des ministères des Affaires étrangères dans une capitale, ce comité transforme en effet le fonctionnement de l'Unité politique et, dans une moindre mesure, de la DGE. Alors que le Comité politique se réunissait une fois par mois, le COPS se réunit deux fois par semaine. Il est composé de quinze nouveaux ambassadeurs (souvent ceux qui étaient auparavant accrédités auprès de l'UEO dont le siège a été transféré dès janvier 1993 de Londres à Bruxelles), théoriquement sous l'autorité des Représentants permanents (une double représentation étant impossible juridiquement), et est devenu l'interlocuteur central de l'Unité politique en lui passant commande de papiers d'options. C'est en effet au COPS qu'il revient de suivre la situation internationale et de proposer des avis au Conseil. En cas de crise, ce sera à lui de définir la réponse de l'Union et d'assurer le contrôle politique et la direction stratégique de toute opération militaire, appuyé par les avis et les recommandations du Comité militaire assisté de l'Etat-major. Dans ce cadre, c'est désormais l'UP qui assure le point de situation hebdomadaire du COPS, souhaitant ainsi «partager l'info politique» (entretien UP). Parallèlement, des fonctionnaires de la DGE sont aussi présents en fonction de leurs dossiers : «pour les questions politiques, on va au COPS» résume un fonctionnaire (entretien, DGE) d'autant que ce sont eux aussi qui gèrent le groupe politico-militaire, groupe de travail qui prépare les travaux du COPS.

Si l'on ajoute à cela le rattachement direct des Envoyés spéciaux (aujourd'hui au nombre de six) auprès du Haut Représentant et de l'Unité politique, c'est bien une ébauche de réseau diplomatique qui se met en place depuis Bruxelles. Ces «ambassadeurs européens» ont trouvé là un interlocuteur, alors qu'avant ils «étaient un peu dans le vide» précise un membre de l'UP, évoquant sa proximité avec M. Moratinos (en poste en Israël depuis déc. 1996 après y avoir représenté pendant quelques mois l'Espagne) qu'il joindrait plusieurs fois par jour au téléphone. Le COPS renforce ainsi la «bruxellisation» (Allen, 1998, p. 54) des politiques étrangères des Etats membres. S'il a connu au départ une concurrence avec le COREPER, son mode de fonctionnement - il se réunit au même moment que le Conseil Affaires générales, le lundi à 9h30, et prépare les conclusions politiques du CAG -, a favorisé une répartition entre les deux organes. En s'intégrant à ce dispositif bruxellois - en particulier au sein des Représentations permanentes mais aussi au contact de l'UP dont les membres ont, à l'exception du représentant français⁷, plutôt un profil communautaire - le COPS devrait atténuer encore l'antagonisme longtemps structurant entre diplomatie politique et diplomatie communautaire.

Dans le cadre de la constitution de ce nouveau réseau bruxellois (Haut Représentant, Unité Politique et COPS), on peut noter en conclusion la constitution, au sein du Secrétariat général, de la nouvelle administration de la PESD (Forster, 2000). S'est mise en effet en place depuis 2001, au sein de la DGE, une nouvelle structure administrative dite «POL-MIL» (politico-militaire). Elle est composée de spécialistes (certains venant de l'UEO) de gestion civile des crises ou de planification des forces, recrutés à partir d'un concours spécifique (JOCE du 19/01/2001). Elle se trouve placée sous l'autorité d'un nouveau directeur général adjoint, néerlandais, Pieter Cornelis Feith, venu lui de l'OTAN où il avait notamment travaillé avec Javier Solana avant d'être représentant en Macédoine. Elle fait face depuis lors aux 140 experts militaires de l'Etat-major détachés également auprès du Secrétariat général, dans le nouveau bâtiment du Cortenberg, sécurisé à cet effet. Après l'observation des confrontations, parfois brutales, de cultures professionnelles (les militaires ne prenant pas par exemple en compte le cadre du traité dans leurs propositions), il s'agira d'examiner comment les premières décisions, comme celle de février 2002 concernant l'envoi d'une force de police en Bosnie, impliquant la préparation et le suivi d'opérations, commencent à donner une nouvelle dimension au Secrétariat du Conseil.

Michel MANGENOT
29 mai 2002

⁷ Pascal Charlat a en effet un profil diplomatique de «gestion politique des crises», ayant été affecté successivement à Jérusalem, au Cambodge, dans les Balkans auprès de Carl Bildt, puis au Maroc.

Schéma d'organisation du Secrétariat général du Conseil (2002)

Secrétaire général / Haut représentant

(M. Javier Solana)

Secrétaire général adjoint

(M. Pierre de Boissieu)

Cabinet du Secrétaire général/ Haut représentant

Services rattachés au Secrétaire général / Haut représentant

Unité de planification de la politique et d'alerte rapide (UPPAR)

Task-force «Politique européenne de sécurité de défense (PESD)»

Task-force «Balkans occidentaux / Europe centrale»

Task-force «Alerte rapide / Prévention des conflits / Centre de situation»

Task-force «Questions horizontales / Amérique latine»

Task-force «Russie / Ukraine / Caucase / Relations transatlantiques / Etats baltes / Asie»

Task-force «Méditerranée/ Barcelone / Moyen-Orient / Afrique»

Task-force «Administration / Sécurité UP»

Service de coordination des représentants spéciaux

Etat-major militaire

Centre de situation

Cabinet du Secrétaire général adjoint

Service chargé de la réforme administrative

Services rattachés au Secrétaire général / Haut représentant et au Secrétaire général adjoint

Direction des questions politiques générales

Bureau de sécurité, Contrôle financier, Audit interne

Service juridique

Equipe III : Relations extérieures (y compris PESD, coopération au développement, ACP, toutes les questions relatives aux accords internationaux et relations avec les organisations internationales) et élargissement

Direction générale A - Administration, Protocole

Direction générale E - Relations extérieures

Direction I . Elargissement

D II. Développement

D III. Affaires économiques multilatérales

D IV. Amériques, Nations unies et droits de l'homme

D V. Région méditerranéenne, Moyen-Orient, Afrique, Asie

D VI. Balkans occidentaux, Europe de l'Est et Asie centrale

D VII. Politique européenne de sécurité et de défense (PESD)

D VIII. Aspects de défense

D IX. Gestion civile des crise et coordination

Genève- Bureau de liaison auprès de l'Office européen des Nations unies

New York- Bureau de liaison auprès des Nations unies

Direction générale F - Presse – Communication

Service de presse du Conseil

Porte-parole du Secrétaire général / Haut représentant

Références bibliographiques

- **ABELES** (Marc), **BELLIER** (Irène), **MAC DONALD** (Myriam), 1993, *Approche anthropologique de la Commission européenne*, Bruxelles, rapport à la Commission européenne, décembre.
- **ALLAIN** (Jean-Claude), 1999, «Les relations extérieures de l'Union européenne avec les pays tiers» in Catala (Michel), dir., *Histoires d'Europe et d'Amérique. Le monde atlantique contemporain*, Nantes, Ouest Editions.
- **ALLEN** (David), 1998, «"Who speaks for Europe ?" The search for an effective and coherent external policy» in Peterson (John), Sjursen (Helene), dir., *A Common Foreign Policy for Europe ? Competing visions of the CFSP*, Londres, Routledge.
- **AYBERK** (Ural), 1978, *Le mécanisme de la prise des décisions communautaires en matière de relations internationales*, Bruxelles, Bruylant.
- **BRUTER** (Michael), 1999, «Diplomacy without a State : the External Delegations of the European Commission», *Journal of European Public Policy*, vol 6, n°2, juin.
- **BUCHAN** (David), 1993, *Europe : l'étrange superpuissance*, Rennes, Editions Apogée.
- **CAMERON** (Fraser), 1997, «Where the European Commission Comes In : From the Single European Act to Maastricht» in Regelsberger (Elfriede), Schoutete de Tervarent (Philippe de), Wessels (Wolfgang), dir., *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder-Londres, Lynne Rienner Publishers.
- **CHATY** (Lionel), 2000, «Eléments de pratique pour l'analyse des institutions» in CURAPP, *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF.
- **CHRISTIANSEN** (Thomas), 2001, «Relations between the European Commission and the Council Secretariat : the Administrative Complex of European Governance », *Politique européenne*, automne.
- **CINI** (Michelle), 1986, *The European Commission. Leadership, organisation and culture in the EU administration*, Manchester, Manchester University Press.
- **CLOOS** (Jim), **REINESCH** (Gaston), **VIGNES** (Daniel), **WEYLAND** (Joseph), 1993, *Le Traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaires*, Bruxelles, Bruylant.
- **COHEN** (Samy), 1982, «Prospective et politique étrangère : le Centre d'analyse et de prévision du ministère des Relations extérieures», *Revue française de science politique*, vol. 32, n°6, décembre.
- **COX** (Robert W.), **JACOBSON** (Harold K.), 1973, *The Anatomy of Influence : Decision-Making in International Organization*, New Haven, Yale University Press.
- **DEWOST** (Jean-Louis), **VIGNES** (Daniel), 1982, «Organisations européennes et vie internationale» in Société française pour le droit international, *L'Europe dans les relations internationales. Unité et diversité*, Actes du colloque de Nancy, Paris, Editions A. Pedone.
- **DOUTRIAUX** (Yves), 2001, «Les institutions de l'Union européenne», in Doutriaux (Yves), Lequesne (Christian), *Les institutions de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 4^{ème} édition.
- **DUMOND** (Jean-Michel), **SETTON** (Philippe), 1999, *La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, Paris, La Documentation française.
- **EGGER** (Alexander), 1994, *Das Generalsekretariat des Rates des EU*, Baden-Baden, Nomos.
- **FORSTER** (Anthony), 1999, *Britain and the Maastricht Négociations*, Londres, Macmillan.
- **FORSTER** (Anthony), 2000, «Les perspectives d'une politique de sécurité indépendante pour l'Union européenne : institutions et moyens», *Annuaire français des relations internationales*.
- **FRIEDBERG** (Erhard), 1997, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil (1^{er} édition 1993).
- **FRIES** (Fabrice), 1995, *Les grands débats européens*, Paris, Seuil.

- **GONZALEZ-SANCHEZ** (Enrique), 1992, «La négociation des décisions communautaires par les fonctionnaires communautaires : les groupes de travail du Conseil», *Revue française d'administration publique*, n°63, juillet-septembre.
- **HASSENTEUFEL** (Patrick), **SUREL** (Yves), 2000, «Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes», *Politique européenne*, n°1, avril.
- **HAYES-RENSHAW** (Fiona), **WALLACE** (Helen), 1997, *The Council of Ministers*, New York, St. Martin's Press.
- **HOSCHEIT** (Jean-Marc), **WESSELS** (Wolfgang), 1988, *The European Council 1974-1984 Evaluation and Prospects*, Institut européen d'administration publique, Maastricht.
- **HOUBEN** (P.-H.J.M.), 1964, *Les conseils de ministres des Communautés européennes*, Leyden, A.W. Sythoff.
- **INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES**, 1986, *Le Secrétariat général du gouvernement*, Paris, Economica.
- **JABKO** (Nicolas), 2001, «Le leadership dans l'Union européenne. Typologie sommaire et illustration dans le cas de l'Union monétaire», *Politique européenne*, n°5, automne.
- **KATZENSTEIN** (Peter), dir., 1978, *Between Power : Foreign Economic Policies in Advanced Industrial States*, Madison, University of Wisconsin.
- **KESSLER** (Marie-Christine), 1999, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po.
- **KESSLER** (Marie-Christine), 2002, «La politique étrangère comme politique publique» in Charillon (Frédéric), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po.
- **KEUKELEIRE** (Stephan), 2000, «Au delà de la PESC. La politique étrangère structurelle de l'Union européenne», *Annuaire français de relations internationales*.
- **KIRCHNER** (Emil Joseph), 2000, «La Présidence du Conseil de l'Union : rôle et perspectives de réforme», in Magnette (Paul), Remacle (Eric), dir., *Le nouveau modèle européen. Volume 1. Institutions et gouvernance*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- **LODGE** (Juliet) avec Val Flynn, «The CFSP after Amsterdam. The Policy Planning and Early Warning Unit», *International Relations*, vol. 14, n°1, avril.
- **LUDLOW** (Peter), dir., 1995, *L'équilibre européen. Etudes rassemblées en hommage à Niels Erbsoll*, Bruxelles, Secrétariat général du Conseil.
- **MANNERS** (Ian), **WHITMAN** (Richard G.), dir., 2000, *The foreign policies of European Union Member States*, Manchester, Manchester University Press.
- **MARCH** (James G.), **OLSEN** (Johan P.), 1989, *Rediscovering Institutions : The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press.
- **MEGRET** (Jacques), 1969, «Le Secrétariat général des Conseils» in Ganshof van der Meersch (W.J.), dir., *Les Nouvelles. Le droit des Communautés européennes*, Bruxelles, Larcier.
- **MONTANT** (Jérôme), 2000, «La reconfiguration de l'UEO», *Annuaire français des relations internationales*.
- **MULLER** (Pierre), **SUREL** (Yves), 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Clefs Montchrestien.
- **NUTTALL** (Simon), 1992, *European Political Co-operation*, Oxford, Oxford University Press.
- **REMACLE** (Eric), 1998, «La politique étrangère de l'Union au-delà de la PESC» in Telo (Mario), Magnette (Paul), dir., *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe.
- **RHODES** (R.A.W.), 1996, «The New Governance : Governing without Government», *Political Studies*, vol. 44, n°4, septembre.
- **SAINSAULIEU** (Renaud), 1988, *L'identité au travail : les effets culturels de l'organisation*, Paris, Presses de Sciences Po, 3^{ème} édition.
- **SALMON** (Jean J.A.), 1971, «Les représentations et missions permanentes de la CEE et de l'EURATOM» in Dotation Carnegie pour la paix internationale, *Les missions permanentes auprès des organisations internationales*, tome 1, Bruxelles, Etablissements Emile Bruylant.

- **SANCHEZ DA COSTA PEREIRA** (Pedro), 1988, «The use of a Secretariat» in Pijpers (Alfred), Regelsberger (Elfriede), Wessels (Wolfgang), dir., *European Political Cooperation in the 1980s. A Common Foreign Policy for Western Europe ?*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- **SELZNICK** (Philip), 1957, *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*, New York, Peterson.
- **SHERRINGTON** (Philippa), 2000, *The Council of Ministers. Political Authority in the European Union*, Pinter, Londres et New York.
- **SMITH** (Andy), 2000, «Institutions et intégration européenne. Une méthode de recherche pour un objet problématisé» in CURAPP, *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris, PUF.
- **SMITH** (Andy), 2001, «The Brokers of Bruxelles. European and National Civil Servants in Interaction within Council Working Groups», communication à la journée d'études *Bruxelles, nouvelle capitale des hauts fonctionnaires*, programme CNRS «L'identité européenne en questions», Université Paris I, 30 novembre.
- **STONE** (Alec), **CAPORASO** (James A.), 1998, «La Cour de justice et l'intégration européenne», *Revue française de science politique*, vol 48, n°2, avril.
- **TONRA** (Ben), 2001, *The Europeanisation of national foreign policy : Dutch, Danish and Irish foreign policy in the European Union*, Aldershot, Ashgate.
- **VIGNES** (Daniel), 1969, «Le rôle du Secrétariat des Conseils» in Pierre Gerbet, Daniel Pépy, dir., *La décision dans les Communautés européennes*, Bruxelles, Presses universitaires de Bruxelles.
- **WALLACE** (Helen), **WALLACE** (William), 2000, *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, quatrième édition
- **WEIDENFELD** (Werner), **WESSELS** (Wolfgang), dir., 1997, *L'Europe de A à Z. Guide de l'intégration européenne*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- **WESSEL** (Ramses A.), 1999, *The European Union's Foreign and Security Policy. A legal Institutional Perspective*, The Hague, Kluwer Law International.
- **WESTLAKE** (Martin), 1995, *The Council of the European Union*, Londres, Cartermill International.
- **WILDE d'ESTMAEL** (Tanguy de), 1998, La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère, Bruxelles, Bruylant.
- **WINN** (Neil), **LORD** (Christopher), 2001, *EU Foreign Policy beyond the Nation-State. Joint Actions and Institutional Analysis of the Common Foreign and Security Policy*, Basingstoke, Palgrave.