



HAL
open science

Gouvernement par comités

Jacques De Maillard, Cécile Robert

► **To cite this version:**

Jacques De Maillard, Cécile Robert. Gouvernement par comités. Céline Belot; Paul Magnette; Sabine Saurugger. Science politique de l'Union européenne, *Economica*, pp.313-334, 2008, Etudes politiques, 978-2-7178-5570-8. halshs-00342658

HAL Id: halshs-00342658

<https://shs.hal.science/halshs-00342658>

Submitted on 26 Mar 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Jacques De Maillard, Cécile Robert. Gouvernement par comités. Belot, Céline; Magnette, Paul; Saurugger, Sabine. *Science politique de l'Union européenne*, Economica, pp.313-334, 2008. ([halshs-00342658](https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00342658))

Objets mal identifiés, les comités sont souvent associés à l'opacité et au manque de transparence des arènes européennes, tant dans le discours politique que dans la littérature académique. Il est vrai que la présence diffuse de comités dans les différentes dimensions du travail politique au sein de l'Union européenne en fait une figure essentielle quoique difficile à déchiffrer du processus d'intégration. Aussi, il n'est guère étonnant que les travaux portant sur les comités se soient attachés à comprendre non seulement leur fonctionnement interne, mais aussi, plus globalement, leurs effets sur le processus décisionnel communautaire et leur insertion dans le système politique européen. Dans le cadre de ce chapitre, nous rendrons compte des travaux académiques¹ sur les comités à partir de deux entrées emboîtées : ce que les comités disent du mode de gouvernement européen et ce qu'ils disent de la légitimité démocratique au niveau européen.

Comités, groupes d'experts, comitologie, action publique européenne, système politique communautaire, revue de la littérature

Gouvernement par comités

Jacques de Maillard, Cécile Robert

Ce que recouvre empiriquement la notion de « comité » n'est pas très facile à délimiter. Outre les comités jouant un rôle de représentation des intérêts à l'échelle européenne, à l'instar du Comité des régions ou du Comité économique et social, on s'entend habituellement pour distinguer trois groupes différents, en fonction de leur rattachement institutionnel et de leur place dans le système décisionnel de l'Union. Les plus connus sont les comités dits de « comitologie », c'est-à-dire les groupes composés de représentants des Etats-membres chargés d'assister la Commission

¹ Outre les ouvrages individuels et collectifs, nous avons recensé les articles dans les principales revues anglophones (cf. bibliographie) abordant l'Union européenne. Une telle définition, on le voit, n'est pas sans biais, et ne saurait prétendre à rendre compte ici de l'ensemble des travaux produits sur l'UE : une partie nous échappe nécessairement, pour des raisons linguistiques (études non traduites en anglais) ou parce que leurs problématiques s'inscrivent moins facilement dans les approches retenues par les éditeurs de ces revues. Pour délimiter la littérature francophone au sein de cet ensemble, nous avons retenu un critère simple, quoiqu'arbitraire : est considérée comme en faisant partie, toute publication émanant d'un auteur appartenant à un établissement francophone.

européenne dans sa mission de mise en œuvre de la législation communautaire. Mis en place dès les années 1960 pour encadrer la mise en œuvre de la politique agricole commune par la Commission, ces comités ont connu depuis un très fort développement sur le plan quantitatif, et une complexification croissante de leurs procédures. Au nombre de 256 en 2003 selon la Commission, ces comités se répartissent en trois grands types : consultatifs, de gestion et de réglementation, par ordre croissant de contraintes sur les décisions de la Commission. Les groupes du Conseil de l'union correspondent à un deuxième type de comités : ces groupes de travail sectoriels regroupent des fonctionnaires des représentations permanentes des Etats-membres ainsi que des représentants des administrations nationales qui se réunissent régulièrement à Bruxelles dans l'enceinte du Conseil. Au nombre de 250 selon le secrétariat général du Conseil en 2006, ils sont chargés principalement d'effectuer un premier travail de négociation des propositions de législation de la Commission européenne, transmises ensuite au COREPER (comité des représentants permanents), puis au Conseil des ministres, et constituent ainsi une étape incontournable du processus de production de la législation européenne. Enfin, il existe un dernier type de comités, situés cette fois en amont du processus décisionnel, liés à la Commission et ayant pour mission de l'aider à préparer ses propositions. Il s'agit des groupes d'experts ou comités consultatifs, dont la composition est extrêmement mouvante en fonction des domaines d'action publique : certains rassemblent uniquement des représentants d'Etats-membres, d'autres exclusivement des représentants d'intérêts organisés, d'autres encore sont mixtes. Ils correspondent à la catégorie la moins formalisée sur le plan juridique (leur principal point commun étant l'absence de prérogatives formelles), la plus hétérogène (aux plans du recrutement et du fonctionnement) et ont également connu une croissance exponentielle : un récent rapport estime leur nombre à 1400 (Larsson, 2003). Ce sont ces trois types de groupes que l'on prendra pour objet principalement ici. Il faut cependant préciser qu'il existe d'autres types d'instances, à l'instar du comité des gouverneurs des banques centrales ou de comités de « sages », dont les rattachements institutionnels ont parfois été flottants, ou encore les différents groupes mis en place plus récemment pour la mise en œuvre de la méthode ouverte de coordination.

La catégorie « comité », très largement indigène, est donc marquée par l'hétérogénéité. Les comités ont cependant certaines caractéristiques communes : ils rassemblent fréquemment plusieurs institutions différentes, se réunissent de façon régulière, sont composés d'acteurs sans légitimité électorale et dotés de savoirs spécialisés. Ils jouent un rôle dans la mise sur agenda des questions européennes, dans la production des décisions ou dans leur mise en œuvre. Ces groupes révèlent également la nature spécialisée et technique des tâches remplies par l'Union européenne dans toute une série de domaines, qui vont de la protection de l'environnement à la mise en place d'organisations

communes de marché en matière agricole. A côté des agences, ils ont constitué l'une des innovations institutionnelles fortes de la construction européenne².

Objets mal identifiés, les comités sont souvent associés à l'opacité et au manque de transparence des arènes européennes, tant dans le discours politique que dans la littérature académique. Il est vrai que la présence diffuse de comités dans les différentes dimensions du travail politique au sein de l'Union européenne en fait une figure essentielle quoique difficile à déchiffrer du processus d'intégration. Aussi, il n'est guère étonnant que les travaux portant sur les comités se soient attachés à comprendre non seulement leur fonctionnement interne, mais aussi, plus globalement, leurs effets sur le processus décisionnel communautaire et leur insertion dans le système politique européen. Dans le cadre de ce chapitre, nous rendrons compte des travaux académiques³ sur les comités à partir de deux entrées emboîtées : ce que les comités disent du mode de gouvernement européen et ce qu'ils disent de la légitimité démocratique au niveau européen.

1 – LES COMITES DANS LA LITTERATURE INTERNATIONALE : ENTRE DEBATS THEORIQUES ET AMBITION NORMATIVE

² Si cette multiplication des comités est souvent associée à l'Union européenne, il ne faudrait pas cependant pas déduire que le gouvernement par comités constitue une spécificité de l'UE ou que l'étude des comités constitue un domaine réservé des européanistes. Au sein des systèmes politiques nationaux, le recours aux comités est notamment une caractéristique des Etats fédéraux. En Allemagne, le fédéralisme coopératif implique traditionnellement un travail permanent de coordination entre niveaux de gouvernement tandis qu'aux Etats-Unis, le Congrès a développé depuis longtemps des mécanismes de supervision législative du travail réalisé par les comités. Une partie de la littérature américaine, inscrite dans la perspective de l'institutionnalisme du choix rationnel, s'est justement intéressée aux effets des comités sur les votes définitifs du Congrès (Shepsle et Weingast, 1987), en montrant comment le système de comités pouvait avoir un effet de mise sur agenda et de limitation des alternatives considérées lors des votes en assemblée plénière. Ces recherches ont par la suite inspiré une partie des travaux portant sur les comités dans le cadre de l'UE et se situant à la croisée entre institutionnalisme et choix rationnel. Autrement dit, l'analyse des comités illustre les ponts qui peuvent exister entre analyse des systèmes politiques nationaux et organisations internationales, en l'occurrence européennes.

³ Outre les ouvrages individuels et collectifs, nous avons recensé les articles dans les principales revues anglophones (cf. bibliographie) abordant l'Union européenne. Une telle définition, on le voit, n'est pas sans biais, et ne saurait prétendre à rendre compte ici de l'ensemble des travaux produits sur l'UE : une partie nous échappe nécessairement, pour des raisons linguistiques (études non traduites en anglais) ou parce que leurs problématiques s'inscrivent moins facilement dans les approches retenues par les éditeurs de ces revues. Pour délimiter la littérature francophone au sein de cet ensemble, nous avons retenu un critère simple, quoiqu'arbitraire : est considérée comme en faisant partie, toute publication émanant d'un auteur appartenant à un établissement francophone.

Une partie conséquente de la littérature internationale aborde les comités sous l'angle des enjeux de pouvoir que peuvent soulever leur création, leur mode de fonctionnement interne et leur inscription dans le système politique communautaire. Avant d'en évoquer les spécificités, en termes problématiques et méthodologiques, il convient d'évoquer rapidement ce qu'elles doivent aux logiques sociales et académiques qui président à la constitution de cette littérature sur l'objet communautaire. S'il ne rentre pas dans le propos de ce chapitre d'en conduire une sociologie fine, on peut néanmoins souligner que cette production scientifique est notamment marquée par l'influence de la tradition nord-américaine des relations internationales (incarnée notamment par les deux « écoles » de l'intergouvernementalisme et du néo-fonctionnalisme). L'examen des travaux conduits sur les comités constitue en effet un bon révélateur des effets de cadrage produits par cette filiation intellectuelle, renforcés, semble-t-il, par les logiques propres à l'internationalisation, dont les voies privilégiées demeurent souvent l'inscription dans des colloques ou des revues britanniques et nord-américaines. Les études inventoriées ici importent ainsi pour la plupart une certaine conception du travail scientifique. Celle-ci se caractérise d'abord par un parti pris normatif explicitement assumé. En témoigne la proportion importante de travaux qui interrogent la légitimité démocratique des comités, et dont rend compte la seconde section de cette partie. Les recherches abordées dans la première section, relatives aux rôles et fonctionnement des comités, illustrent pour leur part la dimension « positiviste » (Checkel, 2005) de cette littérature, s'attachant à produire des théories permettant de simplifier, modéliser, voire prédire les réalités observées (Lequesne et Smith, 1997 ; Zürn et Checkel, 2005).

Délibération ou négociation ? Les comités comme instruments de contrôle et lieux de socialisation

L'incitation à se situer dans des écoles théoriques ainsi qu'à les considérer comme mutuellement exclusives explique la prégnance de leurs hypothèses sur la construction des questions posées aux comités d'expert comme objets de recherche. Le choix d'examiner successivement les apports du courant du choix rationnel puis ceux des « délibérationnistes » et des tenants de la « socialisation » permet ainsi de souligner le caractère structurant de ces clivages ; il vise aussi à mettre en évidence la diversité et l'hétérogénéité des travaux regroupés sous ces étendards théoriques du point de vue de leurs méthodes et de certaines de leurs conclusions.

Une première série de travaux portant sur les différents types de comités au sein du système politique européen s'inscrit très explicitement dans la perspective du choix rationnel. Les auteurs adhèrent d'abord à une conception du pouvoir et de la négociation qui consiste à considérer que les Etats membres, la Commission, le Parlement sont des acteurs relativement homogènes, agissant en fonction d'intérêts déterminés qu'ils

cherchent à maximiser, au terme d'une analyse rationnelle et de calculs coûts/avantages. Ils proposent également d'appliquer à l'Union européenne un ensemble d'hypothèses forgées notamment à partir de l'étude du système nord-américain, et en particulier le modèle « principal/agent ». Celui-ci travaille à identifier les modalités de fonctionnement d'une délégation de pouvoir d'un « principal » vers un « agent » et à préciser les conditions dans lesquelles cette délégation peut conjuguer efficacité – au regard de la rapidité et de la qualité des décisions produites – et préservation du contrôle du principal sur ces décisions. Une telle perspective n'est pas sans trouver des affinités avec une lecture intergouvernementaliste de l'Union européenne, en particulier sur la question du poids des intérêts nationaux dans le gouvernement européen. Elle conduit plus généralement les auteurs du choix rationnel à faire de la comitologie un objet privilégié d'investigation, dans la mesure où elle peut être appréhendée comme une procédure de contrôle mise en place par des principaux – les Etats – dans le cadre d'une délégation de leur pouvoir – d'exécution – à un agent – la Commission.

Deux hypothèses sont principalement explorées par ces auteurs. La première consiste à analyser la manière dont les procédures institutionnelles de la comitologie – les différents types de comités⁴ – répartissent les pouvoirs et capacités d'influence entre l'administration communautaire et les gouvernements nationaux. Particulièrement homogènes sur le plan théorique, les travaux de ce courant mobilisent néanmoins pour tester leurs postulats communs une grande diversité de protocoles de recherche. Ils peuvent ainsi s'appuyer, comme Alexander Ballmann, David Epstein, Sharyn O'Halloran (2002) ou Bernard Steunenberg, Christian Koboldt et Dieter Schmidtchen (1996, 1997) sur la théorie des jeux, pour modéliser, parfois sans recours à des données empiriques, les positions dans lesquelles les procédures de comitologie placent représentants nationaux et fonctionnaires européens. Mais ils recourent également, à l'instar de Mark Pollack (2003), à des données quantitatives (analyse statistique des choix faits au Conseil entre les procédures), qualitatives (entretiens conduits auprès des acteurs en charge de ces questions) ainsi qu'à des études de cas (observation du fonctionnement de différents comités comitologie). Les conclusions de ces travaux pourront paraître, à première vue, surprenantes. Ils montrent en effet que, quelles que soient les procédures utilisées, c'est à la Commission (l'agent) que revient la position structurellement la plus favorable pour peser sur les négociations (Ballmann *et al.*, 2002, Steunenberg *et al.*, 1996, 1997).

La mise en cohérence des résultats avec le postulat partagé par ces auteurs de la comitologie comme instrument de contrôle aux mains des Etats membres les conduit à affiner leurs modèles et explorer de nouvelles

⁴ Comme on l'a rappelé en introduction, la comitologie prévoit en effet différentes procédures (dites de consultation, de gestion et de réglementation), qui confèrent un rôle et un pouvoir variables à l'instance ainsi créée, et entre lesquelles il appartient au Conseil de trancher.

perspectives. En premier lieu, le modèle principal-agent intègre l'éventualité de marges de manœuvre laissées aux agents, et la possibilité qu'ils les utilisent à leur profit et au détriment du principal (*agency losses*). Il propose à ce titre des réponses qui soulignent, d'une part, l'existence de mécanismes de sanction (*fire alarm control, police patrol control*) via les procédures institutionnelles et, d'autre part, la possibilité que les principaux consentent à une autonomisation relative des agents dans la mesure où elle garantit l'efficacité et la qualité des décisions. Ils peuvent en outre évoquer l'existence d'intérêts divergents entre les Etats membres au regard desquels les souplesses de la procédure de contrôle constitueraient un compromis rationnel collectivement (Pollack, 2002 ; Franchino, 2000b). Une seconde solution consiste pour ces auteurs à montrer que l'autonomie relative de la Commission reste néanmoins fonction des procédures choisies pour encadrer son travail : en d'autres termes, les règles institutionnelles comptent, et elles laissent aux principaux qui les imposent le choix du degré de contrainte (Pollack, 2003 ; Steunenberg *et al.*, 1996, 1997).

Enfin, la prise en compte de recherches inscrites dans d'autres perspectives et insistant sur le caractère consensuel des discussions en comité et la prise de distance des représentants des Etats membres à l'égard des intérêts nationaux (voir *infra*) a conduit ces auteurs à déplacer le terrain du débat. Une partie des travaux se concentre ainsi sur la mise à l'épreuve d'une seconde hypothèse, consistant à montrer que les gouvernements, de même que la Commission ou encore le Parlement, ne se montrent pas indifférents à l'égard des procédures organisant la délégation du pouvoir exécutif (voir *infra*), ce qui tendrait à montrer que la comitologie renvoie bien à des enjeux de pouvoir, en fonction desquels ces grands acteurs agissent de manière à maximiser leur influence. Cette dernière perspective est adoptée dans une série d'articles, dont celui de Mark Pollack (2003) qui analyse les conflits entre Etats membres, Conseil et Commission autour des règles encadrant les comités de la comitologie, ou ceux de Fabio Franchino (2000a) s'attachant à comprendre et prédire les positions adoptées par le Parlement pour trouver sa place dans ces procédures.

Dans une perspective complémentaire et parfois opposée à ce courant, une deuxième série de travaux sur les comités prend appui sur le constat de l'existence d'un ensemble de pratiques informelles dans ces instances, pour souligner que leurs débats ne se réduisent pas à la simple application des procédures, pas plus qu'à une pure confrontation d'intérêts nationaux. La nécessité, partant, d'ouvrir la « boîte noire » des discussions en comités se traduit par la mise en œuvre d'enquêtes empiriques, passant par la conduite d'études de cas, d'observations, d'entretiens ou la passation de questionnaires auprès de leurs membres, et portant sur différents types d'instances : si les groupes de travail du Conseil apparaissent ici comme des terrains privilégiés (notamment parce qu'ils permettent d'interroger les pratiques de représentation au cœur même de l'institution « la plus intergouvernementale »), les groupes de la

comitologie et, dans une moindre mesure, les groupes d'experts de la Commission sont aussi étudiés.

Un tel parti pris les amène surtout à prendre en charge deux types de questionnements, partiellement occultés dans le modèle principal-agent. D'une part, une interrogation sur les cultures organisationnelles et institutionnelles susceptibles d'orienter les pratiques de négociation, qui s'inscrit notamment dans la tradition néo-institutionnaliste⁵ et sa réflexion sur les normes produites et diffusées par les institutions à leurs membres (Hall et Taylor 1997 ; Evans, Rueschemeyer et Skocpol, 1985 ; Ruggie, 1998). Bien que tous n'en partagent pas l'ensemble des conclusions, cette perspective néo-institutionnaliste les inscrit, d'autre part, dans la continuité des études séminales d'Ernst Haas (1958), concernant les effets du travail et de la sociabilité communautaires sur les loyautés, les identités et les orientations de rôle des représentants nationaux.

La perspective du « supranationalisme délibératif » frayée par Christian Joerges et Jürgen Neyer (1997) est sûrement une des plus emblématiques de cette approche du gouvernement par comités. Empruntant à Jürgen Habermas (1997) ses réflexions sur les vertus de la délibération dans la décision démocratique, ils soulignent en effet que les discussions en comité peuvent, sous certaines conditions, prendre l'allure d'un véritable débat scientifique entre des acteurs moins soucieux de défendre individuellement leurs intérêts nationaux que d'identifier collectivement une solution raisonnable et incarnant l'intérêt général communautaire. Mises en évidence à partir de l'observation d'un comité de réglementation associé à un groupe d'expert dans le domaine de la sécurité alimentaire, ces pratiques et les normes qui les sous-tendent sont également présentées, de manière plus prescriptive, comme un modèle idéal vers lequel un aménagement des procédures communautaires devrait tendre (voir *infra*).

Si tous les auteurs ne s'accordent pas sur la propension des membres de ces comités à s'affranchir complètement de leur travail de représentation d'intérêts pour endosser un rôle d'expert totalement acquis à la cause européenne, un certain nombre de travaux se sont attachés à identifier les « codes de conduite » que ces acteurs élaborent et respectent collectivement dans ces instances. C'est le cas notamment d'un ensemble d'études conduites sur la comitologie, qui soulignent la prégnance d'une culture du consensus (entendue comme la valeur accordée – et les efforts déployés pour parvenir – à une solution qui soit la plus consensuelle) et la légitimité particulière accordée au registre de l'argumentation scientifique (Bergstrom, 2005 ; Van Schendelen, 1998 ; Wessels, 1998 ; Pedler et Schaefer, 1996). Les rares travaux disponibles

⁵ Si les auteurs évoquent plus souvent le « néo-institutionnalisme sociologique » (voir en particulier Lewis, 2005), on trouve également des travaux qui revendiquent un croisement entre institutionnalisme du choix rationnel et institutionnalisme historique comme Berthold Rittberger et Jeffrey Stacey (2003), qui suggèrent un aménagement du modèle principal-agent prenant en compte l'existence de ces cultures.

sur les groupes d'experts se situent dans une perspective complémentaire, bien que plus tournée vers une analyse des « fonctions » assumées par ces instances (Christiansen et Kirchner, 2000). Ils formulent l'hypothèse que le partage de cultures professionnelles communes, et l'absence de prérogatives décisionnelles, favoriseraient des échanges plus libres et tournés vers la recherche de compromis, permettant ainsi à ces groupes de jouer le rôle de « lubrifiant » du système communautaire (Larsson, 2003 ; Larsson et Murk, 2007) ou, dans certains cas, de véritables « communautés épistémiques », œuvrant à la genèse de nouvelles politiques (Verdun, 2000 ; Andrews, 2003). Mais ce sont sûrement les groupes de travail du Conseil qui ont fait sur ce point l'objet des études empiriques les plus approfondies, parmi lesquels les travaux de Jan Beyers et Guido Dierickx (1997, 1998) sur les réseaux de communication entre et au sein de ces groupes, ceux de Jeffrey Lewis (2003) analysant les logiques de confiance mutuelle, de coopération et réciprocité animant les membres du Coreper ou encore les réflexes de coordination et d'évitement des conflits mis en évidence par Ana E. Juncos et Karolina Pomorska (2006).

Cette approche centrée sur le fonctionnement concret des comités permet ainsi de ne pas réduire le rôle de leurs membres à celui de simples courroies de transmission de consignes intangibles, et de privilégier une approche de la négociation comme un processus au cours duquel les préférences peuvent évoluer et le pouvoir se redistribuer selon des critères autres qu'institutionnels (et selon une autre hiérarchie, par exemple que celle induite par la pondération des voix). Le sens à donner à ces pratiques informelles fait toutefois l'objet de débats que les oppositions entre intergouvernementalistes et supranationalistes ou entre écoles du choix rationnel et de l'institutionnalisme sociologique ne contribuent pas toujours à éclaircir, comme le soulignent Michael Zürn et Jeffrey Checkel (2005).

L'adoption de ces codes de conduite par les membres des comités est-elle d'abord le fait d'un comportement stratégique de leur part ou renvoie-t-elle à une transformation, plus profonde et engageant des choix de valeurs et de loyautés, de leur conception du travail de représentation ? Soucieux de souligner la persistance d'enjeux de pouvoir et l'attachement des acteurs à la défense d'intérêts notamment nationaux, plusieurs auteurs interprètent ces pratiques comme le fait d'une adaptation des membres des comités à leur environnement institutionnel, d'une conformation aux règles qui prévalent dans ces univers (Juncos et Pomorska, 2006). Cette dernière hypothèse laisse alors sans réponse la question de l'existence d'une telle « culture institutionnelle », sauf à considérer, comme le suggère Sebastian Krapohl (2003) qu'elle constitue une réponse pratique et fonctionnelle de la part des instances communautaires à la nécessité de faciliter la négociation. Etudiant le fonctionnement de deux comités confrontés à « la crise de la vache folle », cet auteur fait l'hypothèse que la délibération experte du comité scientifique et les logiques intergouvernementales de la comitologie sont

le produit d'une division rationnelle du travail visant une meilleure gestion de cette politique.

Une partie importante de ce débat repose ainsi sur la possibilité de dissocier mais aussi d'isoler et d'opposer, ce qui ne va pas sans poser une série de difficultés méthodologiques et théoriques, négociation et délibération, comportement stratégique et travail d'argumentation, intérêts et attachement à des valeurs. Pour d'autres auteurs en effet, il faut voir dans les codes de conduites forgés dans les comités les effets d'une socialisation de leurs membres, entendue comme l'intériorisation de nouvelles normes susceptibles d'infléchir leur loyauté (Checkel, 2005 ; Lewis, 2005). L'entrée par les comités est alors l'occasion de rouvrir un questionnement plus large sur la formation des préférences, les identités et prises de rôles des acteurs notamment nationaux, et leur transformation sous l'effet d'un travail au niveau européen. C'est l'objet de plusieurs études conduites sur les membres des groupes de travail du Conseil (Beyers, 2005 ; Beyers et Dierickx, 1998, Beyers et Trondal, 2004), du Coreper (Lewis, 2003, 2005), de la comitologie (Trondal et Veggeland, 2003), des groupes d'experts de la Commission (Egeberg, 1999). Celles-ci tendent notamment à souligner la multiplicité des appartenances et, partant, des rôles assumés par ces mêmes acteurs, de même que le poids des représentations forgées par une socialisation dans le cadre national sur leur interprétation des fonctions de représentation à Bruxelles. Au regard de ces travaux, la notion de socialisation à ou via le travail européen apparaît comme particulièrement heuristique, quoiqu'encore largement à construire⁶, tant sa définition semble plurielle et évanescente, souvent mesurée à l'aune de l'adhésion des acteurs à l'intégration européenne et très rarement articulée à des situations concrètes de négociation. Des entreprises de synthèse et de clarification des enjeux théoriques liées à la socialisation ont toutefois été entreprises (Checkel 2005, Zürn et Checkel 2005) qui ont ouvert de nouvelles questions autour des conditions et facteurs (modes d'immersion dans les comités, durée et intensité des échanges, nature des liens avec le « national ») de la socialisation (Beyers 2005, Lewis 2005), et de ses mécanismes (rôle de la persuasion, de la sociabilité, du contexte institutionnel).

Une légitimité démocratique questionnée

⁶ Il conviendrait ainsi que soit plus précisément définie la notion de socialisation à l'Europe, qui gagnerait en particulier à être distinguée de l'adhésion au processus de construction européenne, ou encore des positions adoptées dans les consultations politiques sur les enjeux européens, avec lesquelles elle est souvent confondue. La construction sociologique de cette notion impliquerait également que puissent être articulés à cette définition des protocoles de recherche permettant d'opérationnaliser cette notion et de l'objectiver, en la rapportant à des éléments concrets et potentiellement mesurables.

La seconde perspective de réflexion sur les comités consiste à envisager leurs effets sur le fonctionnement démocratique de l'Union européenne. Cette ligne de questionnement n'est bien évidemment pas disjointe de la précédente : conclure, par exemple, que les comités fonctionnent selon une logique transnationale n'est pas sans incidence sur la manière dont on aborde la légitimité politique de ces groupes. Si les agents des différents comités se forment des allégeances supranationales, ne s'autonomisent-ils pas des instances politiques nationales, risquant de créer une technocratie transnationale ? Ou, seconde hypothèse, faut-il y voir un potentiel de délibération au-delà de l'Etat-nation (Zürn et Checkel, 2005, 1072-1074) ? La formulation de ces questions est symptomatique du fait que la frontière entre le descriptif et le prescriptif est ici loin d'être étanche. Ces travaux entretiennent par ailleurs des rapports différents avec l'analyse de la réalité : si certains tentent de fonder leur position normative sur les corpus de travaux existants, d'autres se situent dans un registre plus exclusivement normatif.

La question du lien entre comités et légitimité démocratique est envisagée de deux façons différentes. Une première perspective se focalise sur les controverses auxquelles ces comités donnent lieu dans le champ politique : comment les acteurs politiques et institutionnels, nationaux et supranationaux, parlent-ils des comités ? Une seconde perspective s'attache à évaluer la légitimité démocratique de ces comités au regard de critères construits cette fois par les différents auteurs : les comités constituent-ils un approfondissement de la logique démocratique à l'échelle supranationale ?

L'usage des comités a suscité plusieurs controverses quant à la répartition des pouvoirs entre les différents acteurs institutionnels. Ce sont essentiellement la stratégie du parlement visant à exercer un contrôle sur la comitologie et le positionnement de la Commission qui ont constitué les objets d'analyse principaux. En restituant ces travaux, nous verrons d'ailleurs que les écrits académiques ne manquent pas de prendre part plus ou moins explicitement au débat politique sur la répartition des pouvoirs au sein de l'Union.

Le premier axe de la recherche s'est attaché à montrer dans quelle mesure l'Union européenne, au travers des comités, se rapprochait d'un régime parlementaire. Simon Hix souligne sur ce point la faiblesse du Parlement européen au regard des procédures de comitologie. Le Parlement européen a toujours montré une certaine défiance vis-à-vis de la comitologie, au nom d'un double argument : « (i) dans la mesure où la Commission est responsable devant le parlement européen, toute procédure qui donne des pouvoirs exécutifs au Conseil plutôt qu'à la Commission affaiblit la capacité du Parlement à rendre l'exécutif européen responsable ; (ii) le Parlement européen devrait avoir des droits égaux avec ceux du Conseil pour examiner, approuver ou bloquer des propositions de mesures de mise en œuvre dans les domaines où il partage l'autorité législative avec le Conseil » (2000, 70). En utilisant

différents moyens de pression (menaces budgétaires sur le financement des comités, usage de la procédure de codécision pour rejeter les comités donnant le plus de pouvoir aux Etats-membres), le Parlement européen a progressivement obtenu un droit de regard plus important sur le fonctionnement de ces comités. Il obtient notamment dans la législation de 1999 le droit d'être informé, *via* la transmission des propositions de législation et des dates de réunion des comités par la Commission européenne. Cependant, S. Hix observe que le parlement européen reste loin de jouer le rôle qu'ont su trouver dans les systèmes fédéraux d'autres parlements (notamment le *Bundestag* et le Congrès américain), qui disposent de diverses ressources indirectes pour influencer la réglementation produite dans des comités où ils ne siègent pas (2000, 73-78).

Une autre partie des travaux a examiné la nature des positions prises par la Commission en matière de comitologie. Celle-ci est longtemps restée très défiante vis-à-vis de procédures qu'elle considérait comme une forme de renationalisation des politiques communautaires. Or, dans la durée, la Commission s'est progressivement accommodée de ces procédures, sans doute en raison de leur fonctionnement consensuel. Le Livre blanc sur la gouvernance européenne semble constituer un revirement puisque la Commission y revient à une ligne plus traditionnelle en remettant en cause l'usage des comités de réglementation et de gestion pour la mise en œuvre de la législation communautaire au profit d'une compétence d'exécution qui lui soit plus explicitement dévolue (Commission européenne, 2001, 36). Si les raisons de ce revirement n'ont pas été analysées de façon approfondie, cette posture de la Commission a fait l'objet de critiques académiques particulièrement sévères. Fritz Scharpf (2001), notamment, a considéré ces propositions comme étant à la fois irréalistes (comment les Etats-membres pourraient se défaire de cette possibilité de contrôler la réglementation d'application ?) et normativement discutables dans la mesure où cet accroissement des compétences non accompagné de responsabilités supplémentaires vis-à-vis des autres institutions européennes risquerait de créer « une dictature bienveillante ». Cette première perspective débouche directement, on le voit notamment avec la critique de F. Scharpf, sur un questionnement qui concerne le caractère démocratique de ces comités.

La généralisation des comités a bien entendu soulevé la question de l'existence d'une démocratie post-nationale. A la suite des analyses de Jürgen Habermas (1997), certains se sont interrogés sur le potentiel de démocratisation politique contenue dans ces comités.

Un premier débat, à la charnière du droit et de la théorie politique, s'est ouvert autour de la théorisation proposée par Christian Joerges et Jürgen Neyer (Joerges & Neyer, 1997 ; Joerges, 1999 ; Neyer, 1999) sur le « supranationalisme délibératif » (*deliberative supranationalism*). Leur posture part d'une double critique : de la théorie politique classique qui consiste à dire qu'il n'existe pas de démocratie sans demos (ce que

Joerges appelle la thèse du « *no-demos-hence-no-democracy* ») ; de la thèse de Giandomenico Majone (1996) selon laquelle le mode de gestion le plus approprié de l'Etat régulateur que constitue l'UE serait le recours aux agences européennes mobilisant une expertise dépolitisée. Selon C. Joerges et J. Neyer, la légitimité des comités repose sur leur capacité à faire se rencontrer différentes sources d'expertises différentes. C'est ici la capacité fonctionnelle de ces comités qui retient l'attention : ils seraient capables de permettre des décisions mieux informées, plus efficaces, notamment en matière de régulation des risques où la maîtrise de l'information constitue une dimension centrale. Leur composition permet de faire entrer les Etats-membres dans le processus de décision (et donc d'éviter une expertise dépolitisée) et leur caractère délibératif permet de pallier les apories des simples négociations intergouvernementales. Si ces auteurs expriment des réserves quant au manque de transparence des comités (Neyer, 1999, 237-238), ils y voient avant tout une façon de lier gouvernance efficace et démocratique.

Leur analyse a fait l'objet de plusieurs critiques. Certains auteurs ont dénoncé la nature faussement délibérative de l'approche retenue par C. Joerges et J. Neyer, en soulignant, au contraire le caractère technocratique de la gouvernance par comités tel qu'ils l'envisagent. Ce mode de gouvernance constituerait une trahison des principes de la légitimité par la délibération et la mise en place d'une gouvernance technocratique, privilégiant les acteurs les mieux dotés en savoirs (Schmalz-Bruns, 1999 ; Gerstenberg et Sabel, 2001). C'est une tonalité similaire qui est contenue dans la philippique de Joseph Weiler (1999) contre la gouvernance par comités. Celui-ci voit dans la perspective du supranationalisme délibératif un « faux-pas sémantique » (1999, 347), notamment parce qu'il sous-estime l'élitisme au cœur des processus délibératifs au sein des comités. La gouvernance par comités, « managérialisme informel » ou « ingénierie sociale » ne serait pas en mesure de constituer un modèle normatif de gouvernement (1999, 349). Ce débat stimulant, qui réunit principalement des spécialistes du droit et des théoriciens politiques, gagnerait cependant à être mieux arrimé à des analyses empiriques solides, permettant d'évaluer dans quelle mesure ces groupes correspondent à des critères de légitimité démocratique. C'est ici l'intérêt de plusieurs recherches qui ont entrepris de questionner empiriquement les comités à partir de ces critères. L'étude la plus systématique est celle de Caroline de la Porte et Patricia Nanz (2004) qui ont évalué la qualité démocratique de la méthode ouverte de coordination à partir de quatre critères qu'elles font dériver des principales théories de la délibération démocratique : la transparence (accès aux informations pour tous les acteurs intéressés à toutes les étapes du processus, ce qui les conduit à accorder beaucoup d'importance à la mise en ligne des documents de négociation sur internet) ; le débat public (discussions publiques et débats dans les médias et les parlements) ; la participation (capacité effective et égale de tous les citoyens concernés de se faire entendre) ; l'apprentissage (leçons tirées des politiques passées). Elles

mesurent à cette aune la qualité démocratique de la méthode ouverte de coordination dans deux domaines : la stratégie européenne pour l'emploi et les retraites. Selon elles, le fonctionnement de la méthode ouverte de coordination ne remplit que très faiblement ces critères, même si la stratégie européenne pour l'emploi réussit globalement mieux que les retraites. En ce qui concerne la transparence, si l'emploi a longtemps été marqué par une certaine opacité (notamment entre 1997 et 2002), la nouvelle stratégie permettrait notamment une meilleure mise en ligne des documents, ce dont on est encore loin sur les questions de retraites. Le débat public, quant à lui, est considérablement limité par le simple fait que les médias nationaux comme les parlements européen et nationaux ne se sont que faiblement saisis de ces questions. Pour ce qui est de la participation, la stratégie pour l'emploi se montrerait à nouveau plus ouverte, puisqu'elle a autorisé une plus grande participation des partenaires sociaux, tant aux niveaux national qu'europpéen. Enfin, C. de la Porte et P. Nanz soulignent l'existence de phénomènes d'apprentissage tant entre qu'au sein des comités, même si ces apprentissages conservent une dimension technique forte.

Dans une théorisation inspirée à nouveau par les travaux de J. Habermas sur la notion d'« espace public de la délibération », Erik Eriksen et John Fossum (2002) ont insisté, à partir de l'exemple des comités de mise en œuvre de la législation communautaire, sur le fait que ceux-ci ne constituaient que partiellement ce qu'ils appellent des « publics forts » (*strong publics*) : si ces comités forment des lieux de délibération et d'échange d'idées, ils sont en revanche faiblement ouverts sur l'extérieur, ce qui limite leur rôle dans la formation d'une opinion publique informée et active au niveau européen. Stijn Smismans (2003), dans son étude sur le Comité consultatif pour la sécurité et la santé sur le lieu de travail, arrive à des conclusions similaires : si ce comité, en croisant représentation diversifiée des intérêts (à la fois du travail et du capital) et délibération permet d'asseoir la légitimité des propositions de la Commission européenne, sa trop faible ouverture sur l'extérieur (si un rapport annuel est réalisé, les réunions ne sont pas publiques et la composition du groupe n'est pas complètement indiquée) en limite la contribution démocratique. Un travail similaire a été réalisé par Thomas Christiansen, Torbjörn Larsson et Günther Schaefer (2007) à un niveau plus macroscopique à propos du gouvernement par comités dans l'Union européenne. Ces auteurs testent la légitimité démocratique des comités à partir de quatre ensembles de critères : l'*accountability* (la possibilité de rendre des acteurs responsables des décisions prises et de les révoquer), l'équilibre des pouvoirs (fondé sur des mécanismes complexes de contrôle réciproques entre les différentes institutions), l'effectivité et l'efficacité (qui reposent sur la capacité à prendre, dans des délais limités, des décisions de qualité, acceptées par tous) et l'ouverture et la transparence (qui supposent à la fois la capacité des personnes intéressées par une décision de participer à sa formation et la possibilité pour les citoyens de

comprendre *a posteriori* le processus de décision⁷). Sans entrer dans le détail de leur analyse, on peut souligner qu'ils insistent fortement sur le fait que le gouvernement par comités dans l'Union européenne correspond à un type de gouvernement fondé sur le partage du pouvoir (*power sharing*) et la protection des minorités avec un processus décisionnel complexe, faisant intervenir successivement des comités différents sur une même proposition de législation. En revanche, ils constatent le caractère bureaucratique de ces comités, au sein desquels les membres non gouvernementaux ne sont pas souvent présents directement, et attirent l'attention sur le *trade off* implicite entre recherche de l'efficacité des décisions et ouverture des réunions à de nombreux acteurs (voir aussi Rhinard, 2002, sur la balance entre efficacité du système et légitimité démocratique). Si les critères retenus (quelle définition doit-on retenir de la transparence par exemple) ou le fondement empirique des observations (à partir de quels indicateurs apprécier l'opacité d'un processus de décision) demeurant discutables, elles n'en constituent pas moins une façon potentiellement heuristique de lier réflexion normative et analyse empirique.

2 – LES COMITES DANS LA LITTERATURE FRANCOPHONE : DES POLITIQUES PUBLIQUES A LA SOCIOLOGIE DE L EXPERTISE

La littérature francophone sur les comités, si elle ne constitue pas une production uniforme, présente néanmoins un ensemble de caractéristiques, qui tiennent d'une part à l'histoire de la science politique en France et à ses liens plus étroits qu'ailleurs avec la sociologie, et d'autre part à la place – jusque récemment limitée – occupée par les travaux sur les objets européens dans cette discipline. Pour cette dernière raison, il faut noter tout d'abord une faiblesse numérique des recherches consacrées aux comités, et en particulier l'absence d'enquêtes quantitatives d'ampleur sur leurs membres, telles qu'elles ont été conduites ailleurs. Par ailleurs, et en lien cette fois avec un héritage disciplinaire spécifique, les travaux français sur le sujet se distinguent par un traitement particulier des enjeux de méthode et de construction des objets de recherche et par une relative prise de distance d'avec les controverses théoriques comme d'avec des débats plus normatifs.

Modalités de la coopération et formes de l'argumentation en comités

⁷ Th. Christiansen et al. (2007) retiennent de ce point de vue une définition de la transparence différente de celle de C. de la Porte et P. Nanz, selon lesquelles la transparence signifie uniquement l'accessibilité des documents européens.

Même s'ils en reformulent parfois les problématiques, la plupart des travaux examinés ici s'inscrivent bien toutefois dans les réflexions engagées ailleurs en Europe et aux Etats-Unis autour du rôle des comités, de leur fonctionnement interne, et des identités et pratiques de leurs membres. Objet d'étude privilégié par le courant du choix rationnel, la comitologie, peut-être parce que cette approche a trouvé jusqu'aujourd'hui peu de promoteurs francophones, est rarement au centre des recherches sur l'Union européenne. Il faut toutefois mentionner les travaux de Renaud Dehousse, qui prennent le contre-pied de la thèse intergouvernementaliste consistant à analyser ces comités comme l'instrument, au service des Etats membres, d'un contrôle, voire d'une « renationalisation » de la Commission. L'auteur souligne a *contrario*, sur la base de données statistiques publiées par la Commission, la position favorable occupée par les représentants de la Commission dans le travail de ces comités, ainsi que le climat de coopération et la nature consensuelle des échanges conduits dans ces instances (Dehousse, 2003). Certains de ces comités ont également été étudiés dans le cadre de travaux consacrés à l'analyse de politiques communautaires spécifiques : c'est le cas du comité (de gestion) en charge du programme Phare à propos duquel on a pu souligner la capacité des fonctionnaires européens à imposer aux participants une définition des formes légitimes d'expression, qui leur confère une maîtrise importante sur le cours des débats. L'influence très limitée que conservent ainsi les Etats membres *via* ce comité est également liée à la manière dont ils en perçoivent les enjeux, et partant aux modes de recrutement et d'accompagnement des fonctionnaires nationaux envoyés à Bruxelles (Robert, 2001).

Les groupes de travail du Conseil figurent aussi parmi les lieux de négociation étudiés dans les recherches sur les politiques communautaires (Guiraudon, 2004 ; Guigner, 2007), mais ils ont fait en outre l'objet d'une enquête spécifique portant sur une dizaine d'entre eux, oeuvrant dans cinq secteurs d'intervention européenne (Fouilleux, de Maillard et Smith, 2005). Conduite sur la base d'une cinquantaine d'entretiens semi-directifs avec les membres de ces groupes, cette recherche se démarque notamment par le souci de réinscrire les questionnements relatifs aux identités et rôles de ces acteurs dans des situations de négociation spécifiques et d'observer ainsi la manière dont ces rôles se traduisent en « pratiques » (de Maillard et Smith, 2003). A cet égard, les auteurs soulignent que si les représentants nationaux n'évoquent pas de sentiment d'appartenance supranationale, ceux d'entre eux qui sont membres des représentations permanentes tendent, plus que leurs collègues des capitales, à se considérer comme « proches » des fonctionnaires de la Commission et du Conseil. A égale distance des lectures intergouvernementales qui les voient comme des lieux d'affrontement de positions pré-déterminées et des approches en terme de gouvernance qui leur confèrent une place résiduelle, cette recherche montre comment ces groupes, au cœur même du processus décisionnel communautaire, y occupent une place centrale, et ce précisément parce

qu'ils constituent des lieux de médiation « inter-nationales, inter-institutionnelles, cognitives et idéologiques » (Fouilleux, de Maillard et Smith, 2004, 145). Une telle médiation est notamment rendue possible par la capacité des représentants à traduire et ajuster les consignes nationales, et échanger des concessions réciproques. Elle est également liée aux relations de concurrence entre groupes de travail et Coreper ; concurrence qui se traduit notamment par la recherche collective de positions de compromis, permettant d'abandonner le moins possible d'enjeux de négociation au niveau supérieur. La comparaison de groupes négociant des directives différentes permet enfin d'observer que leur travail de médiation dépend notamment de la procédure institutionnelle en vigueur dans le secteur concerné (procédure de vote au Conseil, place du Parlement), de la nature de la politique publique (redistributive, réglementaire, etc.), et du type d'arbitrage assuré par la présidence de ces groupes et le Secrétariat du Conseil (Mangenot, 2003).

S'il n'existe pas encore d'enquête systématique sur les groupes d'experts de la Commission, plusieurs travaux francophones ont permis néanmoins de poser des jalons pour l'analyse des logiques propres à ce type d'instances. C'est d'abord le mérite de l'enquête conduite par Boris Hauray (2006) sur l'agence européenne du médicament et plus particulièrement pour ce qui nous intéresse ici sur le comité des spécialités pharmaceutiques qui l'a précédée, le CSP, créé en 1975 et devenu, depuis 1995 un des comités scientifiques de la nouvelle agence. Son ouvrage contient en particulier plusieurs enseignements importants relatifs au rôle de l'expertise, non seulement au sein du comité puis de l'agence, mais aussi dans ses relations avec les autres autorités européennes et nationales. Appuyé sur un travail d'observation des débats du CSP, cette recherche propose d'abord un dépassement des oppositions entre négociation et délibération, pour montrer que l'évolution des rôles et du travail de représentation des membres de cette instance, sous l'effet d'une transformation des procédures d'évaluation des médicaments, est principalement marquée par le poids progressivement prépondérant de l'argumentation, dans le cadre de ce qui demeure une négociation. Cette contrainte argumentative fait de l'expertise, mais aussi de la compétence oratoire, des ressources décisives pour la conquête de l'influence, conférant une autonomie accrue aux représentants qui ne peuvent se contenter de suivre des instructions émanant de leurs Etats membre, mais travaillent néanmoins à « défendre » des intérêts et des spécificités nationales. Cette réflexion témoigne conjointement de l'intérêt d'une démarche proprement sociologique, qui s'attache à éviter les pièges du nominalisme, parfois présent dans la littérature internationale et consistant à mobiliser des catégories d'analyse souvent construites par les acteurs eux-mêmes (Baisnée et Smith, 2006 ; Robert, 2001). L'analyse des débats au sein du CSP montre ainsi que le travail d'expertise réalisé intègre constitutivement une dimension proprement politique (ne serait-ce que parce que les évaluations procèdent à des arbitrages et mobilisent des critères de choix comme ceux des effets d'une mise sur le marché d'un

nouveau produit sur « le développement de la recherche, les comportements des patients, la dignité humaine »). Dans une perspective complémentaire, plusieurs auteurs se sont intéressés aux groupes d'experts en questionnant notamment la nature, et les modalités de construction, de l'autorité revendiquée et/ou accordée à leurs membres. Une partie des travaux s'est ainsi concentrée sur les critères de recrutements, stratégies et plus généralement les carrières des experts au sein des comités (Cohen et Weisbein, 2005 ; Lequesne et Rivaud, 2001 ; Peuziat, 2005 ; Robert, 2005). Fonction, dans des mesures variables, de la reconnaissance acquise dans le champ scientifique et notamment académique, l'accès à ces positions d'expertise semble également lié à des propriétés sociales spécifiques (liens avec les institutions européennes, multipositionnalité, carrière internationale, etc.), et plus singulièrement à des formes de représentativité (renvoyant à des stratégies de promotion et d'affichage au niveau communautaire d'une expertise « citoyenne », « pluraliste », ou encore « socialement robuste »). L'analyse des logiques d'accès aux positions d'expertise dans ces comités nourrit conjointement une réflexion sur les usages politiques qui en sont faits, tant par les experts eux-mêmes, comme les professionnels du droit mobilisant compétences académiques et ressources politiques pour peser sur les débats constitutionnels européens (Cohen et Weisbein, 2005), que par les institutions qui en sont commanditaires (Lequesne et Rivaud, 2001 ; Robert, 2003).

Comités et redefinition de la légitimité démocratique

Sur la question du lien entre comités et légitimité démocratique, les auteurs francophones sont moins présents. C'est le numéro collectif de la revue *Journal of european public policy* dirigé par Paul Margette, Christian Lequesne, Nicolas Jabko et Olivier Costa (2003) qui fournit la matière principale des analyses correspondant à cette dimension, notamment dans l'article de Renaud Dehousse et celui de Christian Lequesne et Philippe Rivaud⁸.

La question du lien entre comités et Parlement européen, est d'abord abordée par R. Dehousse (2003) pour souligner les impasses susceptibles d'être associées à un contrôle parlementaire accru des décisions issues de la comitologie. Compte tenu de la faible légitimité des institutions supranationales, il souligne notamment qu'il n'est pas impossible « qu'un consommateur allemand ou danois sente son intérêt comme étant plus effectivement protégé par, disons, un délégué d'une association nationale de consommateurs impliquée dans le fonctionnement du comité que par un député européen grec ou portugais » (Dehousse, 2003, p. 806). C. Lequesne et Ph. Rivaud mettent en question le caractère parlementaire du

⁸ Cet article est la traduction en anglais de leur article paru deux ans plus tôt dans la *Revue française de science politique* (Lequesne et Rivaud, 2001).

régime politique de l'union européenne à partir d'une autre entrée (2003). Ils analysent le rôle joué par le Comité d'experts indépendants dans la démission de la Commission Santer en 1999 et dans la réforme des institutions européennes qui a suivi. Selon eux, la mise en place de ce comité doit se comprendre, en creux, comme le résultat de la faiblesse de la dimension parlementaire de l'Union européenne. C'est la déficience des mécanismes de contrôle du Parlement tout comme la difficulté d'usage de la censure qui explique la création de ce comité *ad hoc*. Pour interpréter ce nouveau rôle, C. Lequesne et Ph. Rivaud suggèrent l'hypothèse d'une démocratie post-nationale, tout en montrant les limites. Ils insistent notamment sur la légitimité vague dont disposent ces « sages » quand ils en viennent à réinterpréter les valeurs de l'Union européenne et de la démocratie pour délégitimer la Commission européenne.

Si la conclusion du numéro (Magnette et al., 2003) ne porte pas uniquement sur les comités, elle montre que si l'Union européenne est marquée par la multiplication de contrôles réciproques entre les institutions, il reste difficile de parler de démocratie pour qualifier le régime politique européen. Les auteurs relèvent notamment que le caractère sélectif de ces groupes et le secret de leurs délibérations ne constituent pas un gage de démocratie. Selon eux, l'absence d'un système de responsabilité politique directe, avec une capacité de sanction des gouvernants, et la complexité des processus d'*accountability* à l'œuvre, révèlent les limites de la démocratie diffuse européenne.

Voies d'avenir

Les recherches sur les comités au sein de l'Union européenne constituent donc un ensemble particulièrement dynamique et diversifié, permettant à la fois de discuter des hypothèses théoriques générales et de contribuer à la compréhension fine des mécanismes de fonctionnement de l'Union européenne. Les travaux français y occupent une place non négligeable en se fondant sur des recherches axées sur une sociologie des acteurs participant à ces processus. Ils sont en revanche moins présents sur le débat normatif mettant en relation comités et légitimité démocratique. Au terme de ce rapide tour d'horizon des principaux travaux portant sur les comités inscrits dans le système politique européen, comment envisager d'éventuels recherches à venir sur ces objets ? Plusieurs pistes nous paraissent pouvoir être suggérées. Au regard en particulier de la multiplication des réflexions de nature normative sur le caractère démocratique de ces comités, il nous semble en particulier que deux types de questionnements pourraient être explorés avec profit. Une première démarche pourrait par exemple consister à conduire une réflexion sur les définitions éventuellement différentes de la démocratie mobilisées par les différents acteurs institutionnels et politiques : elle permettrait notamment d'observer quelles acceptions de

ce terme s'imposent au niveau européen, et de souligner dans le même temps comment ces luttes autour de la nature démocratique de telles ou telles procédures reflètent les concurrences interinstitutionnelles propres à ce système politique.

Ensuite, dans un contexte où la « réalité » de ces comités est continuellement convoquée comme argument au profit de telle ou telle position sur leur caractère démocratique, sans que ladite réalité soit toujours référée à des données de terrain, il faut souligner l'importance cruciale d'études empiriques plus poussées sur la composition, le fonctionnement et le rôle de ces comités dans le gouvernement de l'Union européenne. On peut penser par exemple à la conduite d'enquêtes sociographiques sur leurs membres, permettant de mieux repérer à quels types d'acteurs ce gouvernement par comités permet un accès aux processus décisionnels, mais aussi, en soulignant notamment leur fréquente appartenance à plusieurs de ces groupes, les liens réciproques qu'entretiennent entre eux les différents comités. Un travail plus systématique d'observation de leurs débats pourrait être également conduit sous deux angles complémentaires : d'une part, celui des règles informelles qui les encadrent, et notamment des contraintes argumentatives qu'ils imposent, des ressources spécifiques qui s'y trouvent valorisées ou encore des modalités de règlement des conflits. Un second angle d'observation pourrait être d'autre part, celui des relations du représentant avec son(ses) espace(s) de référence (administration nationale, groupe d'intérêt, etc.) permettant d'observer si et comment sont définies d'éventuelles consignes, d'évaluer les marges de manœuvre et sources d'autonomie dont il dispose, et de repérer comment et au nom de quels principes, s'opèrent en cas de dissensus ou mise en minorité, les choix de ces représentants.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Andrews (David M.), 2003, « The Committee of Central Bank Governors as a Source of Rules », *Journal of European Public Policy*, 10 (6).

Ballmann (Alexander), Epstein (David), O'Halloran (Sharyn), 2002, « Delegation, Comitology, and the Separation of Powers in the European Union », *International Organization*, 56 (3).

Baisnée (Olivier), Smith (Andy), 2006, « Pour une sociologie de l'apolitique » : acteurs, interactions et représentations au cœur du gouvernement de l'Union européenne », in Cohen (Antonin), Lacroix (Bernard), Riutort (Philippe), dir., *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique (18è-20è siècles)*, Paris, PUF, p. 335-354.

Bergstrom (Carl F.), 2005, *Comitology. Delegation of Powers in the EU and the Committee system*, Oxford, Oxford University Press.

Beyers (Jan), 2005, « Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case Of Council Officials », *International Organization*, 59 (4).

Beyers (Jan), Dierickx (Guido), 1997, « Nationality and European Negotiations : the Working Groups of the Council of Ministers », *European Journal of International Relations*, 3 (4).

Beyers (Jan), Dierickx (Guido), 1998, « The Workings Groups of the Council of the EU : Supranational or Intergovernmental Negotiations ? », *Journal of Common Market Studies*, 36 (3).

Beyers (Jan), Trondal (Jarle), 2004, « How Nation States 'Hit' Europe: Ambiguity and Representation in the European Union », *West European Politics*, 27 (5).

Checkel (Jeffrey T.), 2005, « International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework », *International Organization*, 59 (4).

Christiansen (Thomas), Kirchner (Emile), eds., 2000, *Europe in Change. Committee Governance in the European Union*, Manchester, Manchester University Press.

Christiansen (Thomas), Larsson (Torbjörn), Schaefer (Günter) (2007), "Conclusion", in Christiansen (Thomas), Larsson (Torbjörn), eds, *The Role of Committees in the Policy Process of the European Union*, London, Ashgate, p. 249-276.

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

Cohen (Antonin), Weisbein (Julien), 2005, « Laboratoires du constitutionnalisme européen. Expertises académiques et mobilisations politiques dans la promotion d'une Constitution européenne », *Droit et Société*, 60.

Costa (Olivier), Jabko (Nicolas), Lequesne (Christian), Magnette (Paul), eds, 2003, "Diffuse control mechanisms in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 10 (5).

de la Porte (Caroline), Nanz (Patricia), 2004, « The OMC - a deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions", *Journal of European Public Policy*, 11 (2).

Dehousse (Renaud), 2003, « Comitology: Who watches the Watchmen ? », *Journal of European Public Policy*, 10 (5).

Egeberg (Morten), 1999, « Transcending Intergovernmentalism ? Identity and Role Perceptions of National Officials in the EU Decision-Making », *Journal of european public policy*, 6 (3).

Eriksen (Erik O.), Fossum (John E.), 2002, « Democracy through Strong Publics in the European Union ? », *Journal of Common Market Studies*, 40 (3).

Evans (Peter B.), Rueschemeyer (Dietrich), Skocpol (Theda), eds, 1985, *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.

Fouilleux (Eve), Maillard (Jacques) de, Smith (Andy), 2004, « Les groupes de travail du Conseil : nerf de la production des politiques européennes ? », in Lequesne (Christian), Surel (Yves), dir., *L'intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 143-183.

Fouilleux (Eve), Maillard (Jacques) de, Smith (Andy), 2005, « Technical or Political: the Working Groups of the Council of Ministers », *Journal of European Public Policy*, 12 (4).

Franchino (Fabio), 2000a, « Control of the Commission's Executive Functions. Uncertainty, Conflict, and Decision Rules », *European Union Politics*, 1 (1).

Franchino (Fabio), 2000b, « The Commission's Executive Discretion, Information and Comitology », *Journal of Theoretical Politics*, 12 (2).

Gerstenberg (Oliver), Sabel (Charles), 2001, *Directly-Deliberative Polyarchy, An Institutional Ideal for Europe ?*, New York/Bonn, Columbia University (<http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers.htm>).

Guigner (Sébastien), 2007, « L'eupéanisation cognitive de la santé : entre imposition et persuasion », in Baisnée (Olivier), Pasquier (Romain), dir., *L'Europe telle qu'elle se fait*, Paris, CNRS Editions, p. 263-281.

Guiraudon (Virginie), 2004, « Construire une politique européenne de lutte contre les discriminations : l'histoire de la directive 'race' », *Sociétés contemporaines*, 53.

Haas (Ernst), 1958, *The uniting of Europe. Political, social and economic forces*, Stanford, Stanford University Press.

Habermas (Jürgen), 1997, *Droit et Démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard

Hall (Peter), Taylor (Rosemary), 1997, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 47 (3-4).

Hauray (Boris), 2006, *L'Europe du médicament. Politique, expertise, intérêts privés*, Paris, Presses de Science Po.

Hix (Simon), 2000, « Parliamentary Oversight of Executive Power: What Role for the European Parliament in Comitology ? », in Christiansen (Thomas), Kirchner (Emile), eds, *Europe in Change. Committee Governance in the European Union*, Manchester, Manchester University Press, p. 62-78.

Joerges (Christian), 1999, « Good Governance through Comitology », in Joerges (Christian), Vos (Ellen), eds, *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford-Portland, Hart Publishing, p. 311-338.

Joerges (Christian), Neyer (Jürgen), 1997, « From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology », *European Law Journal*, 3.

Juncos (Ana E.), Pomorska (Karolina), 2006, « Playing the Brussels game: Strategic socialisation in the CFSP Council Working Groups », *European Integration On Line Paper*, 10.

Krapohl (Sebastian), 2003, « Risk regulation between interests and expertise : the case of BSE », *Journal of European Public Policy*, 10 (2).

Larsson (Torbjörn), 2003, *Pre-cooking – The World of Expert Groups in the European Union*, Rapport pour le ministère suédois des finances.

Larsson (Torbjörn), Murk (Jan), 2007, « The Commission's Relations with Expert Advisory Groups », in Christiansen (Thomas), Larsson (Torbjörn), eds, *The Role of Committees in the Policy Process of the European Union*, London, Ashgate, p. 64-95.

Lequesne (Christian), Smith (Andy), 1997, « Union européenne et science politique : où en est le débat théorique ? », *Cultures et Conflits*, 28, p. 7-31.

Lequesne (Christian), Rivaud (Philippe), 2001, « Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale ? », *Revue française de science politique*, 51 (6).

Lequesne (Christian), Rivaud (Philippe), 2003, « The Committees of Independent Experts: Expertise in the Service of Democracy? », *Journal of European Public Policy*, 10 (5).

Lewis (Jeffrey), 2003, « Institutional Environments and Everyday EU Decision-Making. Rationalist or Constructivist ? », *Comparative Political Studies*, 36 (1/2).

Lewis (Jeffrey), 2005, « The Janus Face of Brussels : Socialization and Everyday Decision Making in the European Union », *International Organization*, 59 (4).

Magnette (Paul), Lequesne (Christian), Jabko (Nicolas), Costa (Olivier), 2003, « Conclusion: Diffuse democracy in the European Union: the Pathologies of Delegation », *Journal of European Public Policy*, 10(5).

Maillard (Jacques) de, Smith (Andy), 2003, « The Role of Council Committees in the Government of the EU: Case Studies Comparisons from the 1st and 3rd Pillars », 8^{ème} conférence internationale de l'European Union Studies Association, Nashville.

Majone (Giandomenico), 1996, ed., *Regulating Europe*, Londres, Routledge.

Mangenot (Michel), 2003, « Une "chancellerie du Prince". Le Secrétariat général du Conseil dans le processus de décision bruxellois », *Politique européenne*, 11.

Neyer (Jürgen), 1999, « The Comitology Challenge to Analytical Integration Theory », in Joerges (Christian), Vos (Ellen), eds, *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford-Portland, Hart Publishing, p. 219-238.

Pedler (Robin), Schaefer (Guenther), 1996, *Shaping European Law and Policy : the Role of Committee and Comitology in the Policy Process*, Maastricht, EIPA.

Peuziat (Jean-Philippe), 2005, *La politique régionale de l'Union européenne, entre expertise et réforme*, Paris, L'Harmattan.

Pollack (Mark A.), 2002, *The engines of European integration : delegation, agency, and agenda setting in the European Union*, New York, Oxford University Press.

Pollack (Mark A.), 2003, « Control Mechanism or Deliberative Democracy ? Two Images of Comitology », *Comparative Political Studies*, 36 (1-2).

Rhinard (Mark), 2002, « The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System », *Governance*, 15 (2).

Rittberger (Berthold), Stacey (Jeffrey), 2003, « Conclusion: stepping out of the shadow of history-making integration », *Journal of European Public Policy*, 10(6).

Robert (Cécile), 2001, *La fabrique de l'action publique communautaire. Le programme Phare (1989-1998), enjeux et usages d'une politique européenne incertaine*, Thèse de doctorat en Science Politique, Université Grenoble II.

Robert (Cécile), 2003, « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, 11.

Robert (Cécile), 2005, « Qu'est-ce qu'être expert européen ? Enjeux et usages de la construction administrative d'une figure expertale », Communication à la Table Ronde « Les régimes politique revisités : analyse comparative des recompositions des rapports *politics/policies* », 8^{ème} congrès de l'Association française de science politique, Lyon.

Ruggie (John G.), 1998, *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*, London and New York, Routledge.

Scharpf (Fritz), 2001, « European Governance: Common Concerns vs. The Challenge of Diversity », *MPIfG Working Paper*, 01/6 (<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp01-6/wp01-6.html>).

Schmalz-Bruns (Rainer), 1999, « Deliberativer Supranationalismus », *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 6.

Shepsle (Kenneth A.), Weingast (Barry R.), 1987, « The Institutional Foundations of Committee Power », *American Political Science Review*, 81 (1).

Smismans (Stijn), 2003, « Functional Representation through Interest Committees », in Saurugger (Sabine), dir., *Les modes de représentation dans l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, p. 249-278.

Steunenberg (Bernard), Koboldt (Christian), Schmidtchen (Dieter), 1996, « Policy-Making, Comitology, and the Balance of Power in the European Union », *International Review of Law and Economics*, 16 (3)

Steunenberg (Bernard), Koboldt (Christian), Schmidtchen (Dieter), 1997, « Beyond Comitology: A Comparative Analysis of Implementation Procedures with Parliamentary Involvement », *Aussenwirtschaft*, 52.

Trondal (Jarle), Veggeland (Frode), 2003, « Access, Voice and Loyalty: the Representation of Domestic Civil Servants in EU Committees », *Journal of European Public Policy*, 10 (1).

Van Schendelen (M.P.C.M.), 1998, *EU Committees as Influential Policy-makers*, Aldershot, Ashgate publishing.

Verdun (Amy), 2000, « Governing by Committee - The Case of Monetary Policy », in Christiansen (Thomas), Kirchner (Emile), eds, *Europe in Change. Committee Governance in the European Union*, Manchester, Manchester University Press, p. 132-144.

Weiler (Joseph H. H.), 1999, « Epilogue: 'Comitology' as Revolution – Infranationalism, Constitutionalism and Democracy », in Joerges (Christian), Vos (Ellen), eds, *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford-Portland, Hart Publishing, p. 339-350.

Wessels (Wolfgang), 1998, « Comitology : Fusion in Action. Politico-administrative Trends in the EU System », *Journal of European Public Policy*, 5(2).

Zürn (Michael), Checkel (Jeffrey), 2005, « Getting Socialized to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-State », *International Organization*, 59 (4).