



HAL
open science

Expertise et assistance technique dans les marchés de l'Europe

Pascal Bonnard, Cécile Robert

► **To cite this version:**

Pascal Bonnard, Cécile Robert. Expertise et assistance technique dans les marchés de l'Europe. *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 2021, 51 (4 (décembre 2020)), pp.7-44. 10.3917/receo1.514.0007 . halshs-03257185

HAL Id: halshs-03257185

<https://shs.hal.science/halshs-03257185>

Submitted on 10 Jun 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.

Expertise et assistance technique dans les « marches » de l'Europe

L'aide publique internationale dans les « marches » de l'Europe tend à être associée à l'action de l'Union européenne (UE) dans les territoires qui l'entourent¹. Cette action renvoie à ses deux dispositifs principaux : la politique « d'élargissement » d'une part, la politique de « voisinage » d'autre part. Ces deux politiques n'ont pas le même degré de lisibilité. L'élargissement a été pratiqué – de l'Europe des 6 à celle des 15 – avant d'être une *politique*, qui n'est réellement formalisée qu'avec la définition des « critères de Copenhague » en 1993. Auparavant, en effet, la Communauté européenne s'élargissait sur le fondement d'un accord *politique* et non au travers d'un dispositif d'action publique institutionnalisé ; aujourd'hui encore, on parle d'*élargissement* plus que de *politique d'élargissement*². À l'inverse, la politique européenne de voisinage (PEV) semble précéder son objet : si des programmes lui ont préexisté³, c'est bien la mise en place de cette politique qui crée l'espace du « voisinage ».

Qu'elles soient ou non communément désignées comme des politiques publiques, elles ont par ailleurs en commun d'être peu étudiées en tant que telles, et plus particulièrement sous l'angle de leur mise en œuvre⁴. Les prises de position des acteurs européens relatives aux inflexions de cette politique peuvent faire l'objet d'une médiatisation ponctuelle et de commentaires politiques : négociations relatives à la signature d'un Accord d'association entre l'Union européenne et l'Ukraine en 2013-2014, résolution du Parlement européen de novembre 2016 pour le gel des négociations d'adhésion avec la Turquie suite à la répression du coup d'État, ou encore « non » français et hollandais à l'ouverture des négociations d'adhésion à l'Union européenne de l'Albanie et de la Macédoine du Nord en octobre 2019. La multiplication depuis vingt ans des statuts préalables à celui d'État membre est d'ailleurs l'occasion de mettre en scène devant les caméras une Union européenne soucieuse de répondre aux « aspirations européennes » des pays situés à ses frontières sans donner de perspectives trop précises et potentiellement contraignantes concernant l'adhésion. Il n'est en revanche que très rarement question des formes concrètes que prennent ces engagements européens, qu'il s'agisse d'accompagner les pays candidats sur la voie de l'adhésion ou les États du voisinage vers la stabilité politique et la prospérité économique. Plus invisibles encore sont les professionnels et experts qui,

¹ Le terme « marches » caractérise une configuration de « zones frontalières poreuses et vaguement définies » (Zielonka, 2006, p. 144). Il est employé ici pour désigner des territoires qui s'inscrivent dans des relations différentes à l'égard de l'UE et des autres organisations régionales européennes mais qui ont en commun d'être à la périphérie du centre européen et dont on interroge la relation de distance/proximité avec ce centre.

² Il est de ce point de vue révélateur que dans le manuel consacré aux « politiques européennes » dirigé par Renaud Dehousse (2009), la politique d'élargissement ne fasse pas l'objet d'une entrée spécifique.

³ Il s'agit des dispositifs Tacis (Helly, 2005 ; Richard, 2005) et Meda (Del Sarto & Schumacher, 2005 ; Urdy, 2004).

⁴ À quelques exceptions près, qui seront détaillées plus loin (dont Dakowska et Visier, 2018) ou, plus indirectement, à partir des usages faits localement des programmes dans le secteur de l'immigration et de l'asile que comportent ces politiques (Fine, 2020 ; Le Chêne, 2021).

tout au long de la chaîne de production de cette action publique, et notamment dans les espaces nationaux récipiendaires de l'aide européenne, lui donnent pourtant sens et contenu. Selon quelles modalités s'opère la gestion à distance de ces politiques de voisinage et d'élargissement et quels usages y sont faits du recours à l'expertise extérieure ? Comment ces opérateurs des fonds européens interprètent-ils les orientations des programmes d'aide européens ? Et que doivent ces manières de faire et de voir l'UE à leurs profils et trajectoires ? Comment les marchés de l'expertise suscités par les donateurs internationaux viennent-ils transformer les relations des ONG, associations et experts locaux entre eux et avec les autorités nationales ? Telles sont quelques-unes des questions que ce dossier entend explorer.

La faible lisibilité de l'assistance technique délivrée au nom de l'UE dans ses marches renvoie peut-être, comme pour le programme Phare à destination des pays d'Europe centrale et orientale dans les années 1990 (Robert, 2001), à sa dimension de « politique symbolique » (Edelman, 1991), existant principalement pour attester du [A1][A2]concernement des autorités qui la mettent en place. Elle tient également au cadre analytique mobilisé pour l'étudier. Celui-ci est en effet largement commun, pour des raisons qui tiennent sans doute à leurs communes modalités de mise en œuvre[A3][A4], à la politique d'élargissement et à la politique de voisinage. Tout d'abord, les espaces sur lesquels elles [A5][A6]se déploient, les territoires périphériques de l'Union européenne, peuvent se recouper compte tenu d'une délimitation susceptible de fluctuer. La politique européenne de voisinage emprunte également à la politique d'élargissement ses instruments, et notamment la technique de la « conditionnalité ». Elle a enfin été mise en place pour offrir un cadre de coopération différent de celui qu'ouvre la politique d'élargissement, dans la mesure où elle ne prévoit pas d'adhésion : la coopération peut recouvrir, selon la formule du président de la Commission européenne d'alors[A7][A8], Romano Prodi, « tout sauf les institutions » (Gebhard, 2010 ; Kelley, 2006 ; Sasse, 2008 ; Tulmets, 2007). Ainsi, à la fois prolongement et alternative à la politique de l'élargissement, la politique de voisinage est également étudiée selon des perspectives convergentes (Dakowska & Neumayer, 2008).

Comme pour l'élargissement, une orientation de recherche a porté sur les motivations de cette politique. Dans une approche réaliste, une veine de travaux a pointé le rôle d'un contexte en mutation qui aurait nécessité la mise en place de cette nouvelle politique. Ce contexte est d'abord celui de *défis* à relever – les questions sécuritaires à la suite notamment des attentats de 2001, et la perspective du « grand » élargissement de 2004 et 2007 à l'occasion duquel les frontières externes de l'Union européenne se déplacent à l'Est et se rapprochent de zones perçues comme instables (Proche-Orient, Caucase). Ces défis sont aussi autant d'*opportunités* à saisir pour l'UE afin d'affirmer son statut de puissance régionale voire internationale (Lavenex, 2004 ; Le Gloannec, 2009 ; Lepesant, 2005). S'inscrivant dans une démarche constructiviste, d'autres recherches consacrées à la genèse de la politique européenne de voisinage pointent la manière dont elle a été mobilisée pour justifier la construction communautaire, qui serait un vecteur de stabilité et de bonne gouvernance, dans le périmètre de ses frontières comme au-delà (Goujon, 2005 ; Zielonka, 2018). Ces travaux soulignent également les enjeux internes au sein de l'appareil politico-bureaucratique européen, notamment la

reconfiguration institutionnelle, que la perspective d'un achèvement des élargissements de 2004 et 2007 suscite et permet (Jeandesboz, 2007)⁵.

En reprenant un questionnaire déployé au sujet de l'élargissement, nombre de recherches consacrées à la politique de voisinage ont examiné le transfert de normes depuis l'Union européenne vers les pays voisins. Il s'agit, en l'espèce, de mesurer ce que produit ce processus de transfert et d'évaluer ainsi « l'effectivité » de l'action européenne. La notion d'« européanisation » est importée à cette fin (cf. la revue de littérature proposée à cet égard par Schimmelfennig, 2018). Les enquêtes adoptant une telle perspective ont fait le constat d'une moindre performance de la politique de voisinage par rapport à la politique d'élargissement. Deux grandes pistes explicatives ont été explorées. L'une met l'accent sur des raisons internes – à savoir un manque de cohérence de l'action des institutions communautaires (Börzel & Lebanidze, 2017 ; Börzel & Hüllen, 2014), un levier de la conditionnalité qui se grippe dans la mesure où les « exigences » communautaires semblent désormais excéder les « récompenses », la plus puissante d'entre elles étant la perspective d'adhésion qu'esquisse l'élargissement (Schimmelfennig & Scholtz, 2008 ; Whitman & Wolff, 2010, part. III) et une moindre capacité de l'UE à « socialiser » les élites des pays du voisinage à ses normes que celles des pays candidats à l'adhésion (Freyburg *et al.*, 2015). L'autre piste pointe le rôle des acteurs locaux, dont l'agenda est plus ou moins en adéquation (*fit*) avec celui de la politique européenne de voisinage (Qadim, 2010 ; Fontana, 2017), et qui ont une capacité à interpréter les normes (plus « molles » que dans le cadre l'élargissement) auxquelles ils sont confrontés (Tulmets, 2014). Tout autant que la question des résultats de cette politique, c'est alors souvent celle des moyens pour rendre plus efficace l'action publique européenne qui est posée. Certaines études fournissent ainsi directement une appréciation des transformations de la politique européenne de voisinage, en réaction à des crises, voire des recommandations quant aux inflexions à lui apporter (Bouris & Schumacher, 2017 ; Lavallée, 2017 ; Missiroli, 2010 ; Perchoc, 2015).

S'abstrayant, pour partie au moins, d'une visée d'évaluation des résultats de cette action publique, un troisième ensemble de travaux a porté son attention sur ce que celle-ci révèle de l'Union européenne. Ainsi, de même que la dynamique continue d'élargissement a pu être l'occasion d'interroger la nature de « l'ordre communautaire » (Bélanger, 2014^{[A10][A11]}), la politique européenne de voisinage a été scrutée en vue de dévoiler la spécificité de l'action européenne sur la scène internationale. L'interdépendance créée par cette politique entre l'Union européenne et les pays qui l'entourent est, dans une approche institutionnaliste, analysée comme une forme originale, sectorielle et multiforme de « gouvernance » (Lavenex & Schimmelfennig, 2009) – ce concept trouvant là une nouvelle déclinaison⁶. Empruntant pour leur part aux relations internationales, d'autres auteurs ont analysé cette politique à l'aune du débat relatif à la qualification de l'UE comme acteur des relations internationales, autour des notions de pouvoir « civil » ou « normatif », à la suite notamment du travail de Ian Manners (Petiteville, 2006, chap. 5). Visant l'exportation de règles et de standards, mobilisant des outils juridiques et des instruments financiers, reposant non sur la force mais sur la persuasion et la socialisation, la politique de voisinage se prête tout particulièrement à une telle analyse (Del Sarto, 2016 ; Manners, 2010). Prenant acte des critiques adressées à ce prisme

5 Agnieszka Cianciara propose une analyse articulant ces deux orientations de recherche (2020, chap. 3).

6 Utilisé également pour analyser la politique d'élargissement de l'UE, il a fait l'objet de critiques (Dakowska, 2003).

(notamment pour son caractère normatif), des notions alternatives telles que la « présence » ou « l'*actorness* » ont été introduites pour qualifier l'action de l'UE dans ses voisinages – reproduisant d'ailleurs largement le travers normatif auquel elles avaient pourtant vocation à échapper (Hoffmann & Niemann, 2018).

Une dernière série de travaux, plus récents et moins nombreux, propose de décentrer le regard et d'examiner la perception de la politique européenne de voisinage par un public extérieur. Ils mettent l'accent sur l'appréciation qui se dégage dans les pays concernés (essentiellement parmi les élites politiques) de l'effectivité et de la cohérence de l'action de l'Union européenne (Bachmann & Müller, 2015 ; Lucarelli, 2007 ; Lucarelli & Fioramonti, 2010) ou sur la manière dont la collaboration avec les institutions communautaires à travers la politique européenne de voisinage est intégrée à la construction d'un récit visant notamment à justifier des orientations de politique interne (Cianciara, 2020, chap. 4)⁷.

En dépit de leur diversité, ces orientations de recherche se sont pour l'essentiel peu intéressées à la mise en œuvre de cette action publique. Centré sur la genèse et la justification de la politique européenne de voisinage, le premier ensemble de recherches est peu disert sur sa conduite. Il en va de même pour celles qui, à l'appui d'une analyse discursive, mettent au jour l'image de cette politique et ses usages dans les pays du voisinage. Quant aux travaux rassemblés au sein de la troisième catégorie, ils examinent les traductions locales de l'action publique européenne moins pour elles-mêmes que pour déterminer la nature du pouvoir européen.

Si les travaux sur les transferts, relevant de ce que nous avons identifié plus haut comme le deuxième corpus de recherches, s'intéressent à leur opérationnalisation via les programmes d'aide, la connaissance qu'ils nous livrent sur ce point présente toutefois des zones d'ombre. Procédant généralement par des études de cas sur un pays ou une région, ces recherches ont tout d'abord une faible dimension cumulative et tendent à se périmer assez vite, au gré des changements de l'environnement dans lequel est conduite cette politique, et des révisions dont elle fait l'objet. Elles manifestent également un penchant pour une visée normative. Comme on l'a indiqué plus haut, il s'agit en effet souvent de fournir une évaluation des résultats de la politique européenne de voisinage. La forte normativité des études sur la politique européenne de voisinage a ainsi suscité un appel à mener un travail réflexif sur les conditions de production de la recherche dans le domaine (Jeandesboz, 2018[A12][A13]). La lecture qu'elles suggèrent de cette action publique transnationale peut paraître à certains égards « mécaniste ». Invitant à prendre en compte la capacité de « traduction » voire de « résistance » des acteurs intermédiaires, elle s'est cependant principalement attachée à identifier les obstacles à la « bonne » transmission des normes européennes vers les pays concernés. De ce fait, elle rend mal compte de la diversité des effets que produit cette circulation de normes dans les pays concernés – les ramenant trop souvent, comme le soulignent Dorota Dakowska et Claire Visier, à la mise en conformité, plus ou moins effective, de normes et dispositifs nationaux avec les standards européens (Dakowska & Visier, 2018).

⁷ On peut à cet égard faire un parallèle avec les travaux sur l'élargissement examinant « la *domestication* du sens de l'intégration européenne dans [les] espaces publics internes [des pays candidats]. » (Neumayer, 2006, p. 25 [italiques dans le texte original]).

Encadré :

L'instrument européen de voisinage^[A14]

Les programmes européens concernant le voisinage sont pour l'essentiel financés via l'Instrument européen de voisinage (*European Neighbourhood Instrument*) qui est entré en fonction en 2014 et a pris la suite de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*), qui était lui-même issu de la fusion en 2007 des programmes TACIS et Meda (Delcours & Tulmets 2015 ; Maas 2018). L'enveloppe consacrée à l'IEVP était de 11,2 milliards d'euros (pour la période 2007-2013), le budget prévu a été réévalué à 15,4 milliards d'euros pour la période 2014-2020 (Perchoc 2015). Les programmes sont définis en fonction des priorités fixées dans les accords conclus entre l'Union européenne et ses États membres d'une part, et les pays voisins d'autre part (à travers soit un Accord de partenariat et de coopération soit, dans sa version plus récente et ambitieuse, un Accord d'association). Ces priorités se traduisent tant par le financement de travaux ou l'achat de fournitures par des opérateurs publics et privés que par l'offre d'assistance technique, sous forme de jumelages institutionnels, dits *twinings*, entre les administrations nationales des États membres et des pays récipiendaires ou de fourniture de prestations de conseil. En fonction des pays, des programmes et des sommes concernées, les fonds sont mis à disposition et gérés selon des procédures différentes, dans le cadre desquelles les prérogatives des opérateurs ainsi que des autorités locales et européennes varient.

En choisissant de s'intéresser aux programmes d'assistance technique et aux^[A15] experts qui en sont les objets^[A16] ou principaux opérateurs, l'approche adoptée dans ce dossier vise donc à proposer un éclairage original sur les politiques des organisations internationales aux voisinages de l'Union européenne. Elle s'attache d'abord à ne pas réduire la focale aux seuls dispositifs liés à la PEV pour comprendre comment, sur le terrain, celle-ci s'articule avec les stratégies d'autres organisations régionales et internationales mais aussi d'acteurs privés dans la région (Hadjiisky & Visier, 2017). Il s'agit ensuite de replacer les formes contemporaines de l'action publique de l'Union européenne hors de ses frontières dans une histoire plus longue. Elle s'efforce enfin de restituer à l'échelon local une capacité à interpréter ou subvertir les standards européens et de saisir dans sa diversité le spectre des structures concernées par ces transactions.

Une telle démarche suppose de s'intéresser de plus près à ces acteurs intermédiaires des programmes d'aide que sont les « experts » ou « opérateurs », à leurs pratiques, parcours et propriétés. Si, comme le relevait Sébastien Michon à propos des « “professionnels” de l'Europe au sein des contextes locaux et nationaux », « [m]oins nombreuses sont les informations sur les trajectoires et les profils des acteurs situés aux marges du champ de l'Eurocratie » (Michon, 2017, p. 24), ce constat vaut davantage encore pour ceux situés *hors* de l'Union européenne. Engagée à propos des acteurs mobilisés dans le cadre de l'élargissement (Neumayer, 2006, 2010 ; Dakowska, 2006), la démarche est plus récente pour ceux du voisinage, par le biais notamment d'un dossier de la revue *Gouvernance* (Dakowska & Visier, 2018), dans la continuité duquel s'inscrit ce numéro.

En les analysant par le biais des professionnels qui les mettent en œuvre, cette démarche permet de « déspecialiser » la réflexion sur ces politiques et de ne pas les réduire aux seuls dispositifs de l'UE. Elle dialogue en effet avec plusieurs traditions et courants de recherche qui viennent les mettre en perspective. C'est le cas tout d'abord des travaux sur d'autres politiques de l'UE, dont celles de l'élargissement et de développement, à partir desquels il est possible de questionner les formes de

mimétisme institutionnel et les sources d'inspiration que constituent ces politiques pour l'action aux voisinages. Pour leur part, les recherches sur la mise en œuvre de l'action publique européenne dans les États membres offrent des pistes fructueuses pour comparer les instruments des politiques externes et internes, identifier des modes d'action publique privilégiés par l'UE, penser les effets qu'ils produisent en fonction des terrains, ou encore repérer des conceptions présentes au sein de l'UE de son rapport aux territoires concernés qui sous-tendent le choix de ces instruments. Les travaux sur les types de savoir, de revendication d'expertise, ou de métiers qui se constituent autour de ces politiques éclairent, quant à eux, les profils des experts des voisinages et leurs éventuelles spécificités. La sociologie et l'anthropologie du développement complètent cette perspective en donnant des outils pour penser la multiplicité et la diversité des échelles d'action que ces programmes engagent, le rôle des professionnels dans la mise en œuvre des politiques, ou encore la façon dont ils les orientent et en déterminent la forme.

Rassemblant, enfin, des enquêtes sur des pays dont les relations à l'UE sont contrastées, ce dossier souhaite donner à voir la variété des situations dans lesquelles les pays du voisinage ou candidats se trouvent placés, et en identifier les éventuels effets spécifiques sur les terrains concernés. Si Irina Mützelburg s'intéresse spécifiquement à la PEV en interrogeant la bureaucratisation qu'elle produit du secteur des ONG intervenant dans le champ de l'asile en Ukraine, deux articles portent sur des pays concernés par la politique d'élargissement de l'Union européenne. L'Albanie, qui fait l'objet de l'analyse de Tibissai Guevara-Braun relative à la redistribution des positions des experts environnementaux sous l'effet de la participation à des programmes européens, a obtenu en 2020 le feu vert pour l'ouverture de négociations préalables à une adhésion. De son côté, la Turquie, qui offre à Claire Visier un terrain pour examiner la manière dont l'administration s'accommode des dispositifs d'assistance internationaux pour renforcer son pouvoir, a entamé cette phase de négociations depuis plus de quinze ans. Maria Bigday et Yauheni Kryzhanouski sortent, pour leur part, du périmètre des politiques de l'UE pour analyser les différents usages de l'expertise par le Conseil de l'Europe dans sa relation au Bélarus.

La confrontation de ces travaux permet de dégager des enseignements sur quatre principales dimensions. On évoque d'abord les raisons qui alimentent le recours aux opérateurs extérieurs dans le cadre de l'action publique internationale aux voisinages : l'analyse des usages de l'expertise dans les différents contextes nationaux étudiés dans ce dossier met en évidence des stratégies d'alliance avec certaines organisations et acteurs locaux, autant que de sous-traitance en chaîne de l'assistance technique. Ces éléments permettent d'appréhender, dans un deuxième temps, le cadre professionnel dans lequel évoluent les experts locaux, et de pointer notamment la bureaucratisation de leurs missions, comme la précarité de leurs positions en dépit de rétributions non négligeables. Ces éléments éclairent à leur tour la portée transformatrice de ces expériences d'expertise, et notamment la façon dont elles pèsent sur les normes et les représentations mobilisées par les experts locaux. C'est ensuite à l'échelle des organisations qui emploient ces personnels que sont scrutés les effets de la constitution et de l'institutionnalisation d'un marché de l'expertise dans les différents pays étudiés : il s'agit notamment d'analyser comment ces « nouveaux » marchés, dominés par les bailleurs de fonds internationaux, contribuent à la reconfiguration des rapports de pouvoir entre opérateurs ou organisations « de la société civile », et avec les autorités politiques et administratives nationales. On revient enfin sur ce que nous apprennent, sur cette action publique aux voisinages, les conditions de sa mise en œuvre. Comment la position de ces opérateurs et experts des voisinages dans cette chaîne

d'interdépendance détermine-t-elle leurs marges de manœuvre et capacités d'action ? Comment penser (sans artificiellement les opposer) l'action conjointe mais non nécessairement coordonnée des bailleurs de fonds dans ces territoires et l'éventuelle spécificité de l'UE à cet égard [A17][A18]?

I. Le recours [A19] aux experts comme mode d'action publique : les usages de l'expertise aux voisinages

Centrés sur les « experts » des voisinages, les articles de ce dossier renvoient de cette population l'apparence d'un ensemble très hétérogène, au regard des fonctions occupées et des compétences mobilisées par ces derniers. Ce constat se vérifie y compris à l'échelle d'un seul pays ou d'une seule organisation, comme le soulignent les différents types d'experts distingués par T. Guevara-Braun sur le terrain albanais ou M. Bigday et Y. Kryzhanouski au Conseil de l'Europe. Pour saisir les enjeux communs à la mobilisation d'experts aussi divers, il convient alors de retenir une conception situationnelle de l'expertise (Robert, 2008) : en l'appréhendant non pas comme une propriété des experts, mais comme une position institutionnelle, offerte et définie ici principalement par les organisations finançant les politiques de voisinage, dont il s'agit de saisir les usages, par les commanditaires, comme par les experts. Envisagés dans cette perspective, les experts des voisinages étudiés dans ce dossier ont en commun d'être des acteurs extérieurs aux institutions, relevant principalement du secteur privé mais aussi public (dans le cas des programmes dits de *twinning* ou jumelage institutionnel impliquant des administrations nationales dans la formation de leurs homologues des pays tiers), et qui se trouvent invités, au nom de leurs compétences supposées, à contribuer à la formulation ou la mise en œuvre d'une politique de l'UE ou du Conseil de l'Europe dans des pays tiers. Quelles logiques gouvernent la mobilisation de ces acteurs dans les politiques de voisinage, et le choix d'y recourir au nom de l'expertise ?

Trois principaux usages de cette expertise sont mis en évidence dans les enquêtes présentées dans ce dossier : les logiques qui les alimentent ne sont pas toujours propres aux politiques de voisinage mais elles peuvent y prendre des formes spécifiques.

L'externalisation de l'expertise

Un premier usage de l'expertise consiste, très classiquement, dans la recherche de savoirs indisponibles en interne et jugés indispensables à la conduite de la politique de l'organisation. Certains des experts du Conseil de l'Europe en constituent des exemples emblématiques. Ces derniers sont en effet recrutés notamment parmi des personnalités ou des organisations considérées comme plus « indépendantes » du gouvernement biélorusse (associations de défense des droits de l'homme, *think tanks* mais aussi organisations politiques appartenant à l'opposition) : pour les services du Conseil de l'Europe qui les sollicitent, les données ou témoignages recueillis par ce biais peuvent être d'emblée reconnus pour leur objectivité, ou constituer un point de vue « critique » qui permet de mettre en perspective les rapports produits par les autorités officielles. La mobilisation des experts en environnement albanais obéit à une logique similaire : parmi eux, les ingénieurs et personnels diplômés d'ONG environnementales sont envisagés comme les relais nécessaires d'une action de l'UE dans un pays dont le cadre législatif et institutionnel en matière d'environnement est perçu

comme insuffisamment développé. Le rôle donné ici à l'expertise comme moteur de transformation sociale fait plus généralement écho à la façon dont a été construite l'aide à la transition des pays issus du bloc communiste, dès les années 1990. Le programme Phare, créé à cette fin, a ainsi été inspiré par les instruments de la politique européenne de développement (PED), tandis que les services en charge de la PED étaient eux-mêmes redéployés pour préparer les grands élargissements de 2004 et 2007. Le rôle assigné à l'expertise se nourrit aussi dès cette époque d'une conception téléologique de la transition démocratique comme « retard sur l'Ouest » à rattraper (Ragaru, 2008), qui amène les acteurs européens à penser l'assistance technique aux candidats à l'élargissement (Robert, 2001) ou aux pays des voisinages (Richard, 2005 ; Börzel & Buzogany, 2010) comme un transfert de modèles (juridiques, institutionnels).

L'attention portée au contenu de l'expertise, et aux types de compétences mises en œuvre par les experts, met toutefois en évidence la nature moins substantielle que procédurale de ces dernières. Autrement dit, les ONG ukrainiennes impliquées dans les programmes internationaux relatifs aux questions migratoires, analysées par I. Mützelburg, comme les organisations – publiques et privées – récipiendaires des fonds européens en Turquie, observées par C. Visier, doivent principalement leur sélection à leur maîtrise des normes et dispositifs régissant l'usage de ces financements. Les acteurs qui les peuplent ont de fait^[A20] en commun de disposer d'un ensemble de savoirs et savoir-faire liés à la gestion financière, aux modalités de réponse aux appels d'offres, compétences que leurs collègues albanais (ou encore, bien que dans une moindre mesure, biélorusses) doivent associer à leur expertise sectorielle pour que celle-ci puisse être pleinement valorisée. L'observation des pratiques et compétences mobilisées par ces experts des voisinages montre ainsi que, loin de se limiter à la recherche ponctuelle de savoirs spécialisés (sectoriels ou géographiques) liés à des opérations spécifiques, le recours à ces derniers s'inscrit dans un phénomène plus général d'externalisation et de sous-traitance systématique, à des opérateurs extérieurs, du travail d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique.

Bien documentée à l'échelle européenne dès les années quatre-vingt-dix (Le Naëlou, 1995), cette tendance à l'externalisation est également nourrie par les réformes managériales mises en œuvre au tournant du siècle dernier : la moindre valorisation, dans le recrutement comme dans les carrières des agents des institutions, de l'expertise sur les politiques de l'UE (Georgakakis, 2010), de même que la sous-traitance de l'action publique européenne, ont contribué à entretenir leur dépendance à l'expertise extérieure (Robert, 2013). Dans le cas, par exemple, des services en charge des politiques externes, les travaux sur les DG responsables de la politique de développement et à destination des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) (Dimier, 2014), ou du grand élargissement de 2004 et 2007 (Robert, 2002) ont montré comment la redéfinition des modèles professionnels des eurofonctionnaires s'est opérée en valorisant la maîtrise des techniques de management et de gestion, au détriment des compétences sectorielles ou géographiques. C'est notamment cette connaissance du terrain, et la capacité à y mettre en œuvre les programmes financés par l'UE et d'autres organisations internationales (OI), que viennent apporter les experts étudiés dans ce dossier, l'expression « des voisinages » confondant ici significativement l'objet de leur expertise avec leur lieu de résidence et d'exercice.

Expertise et gouvernement par projet

Outre la moindre constitution en interne de formes d'expertise sur les pays et les politiques sectorielles, le recours à l'expertise renvoie, en second lieu, au développement du financement par projet : il consiste à déléguer, à des opérateurs privés ou publics, le travail de traduction des orientations politiques déterminées par les autorités de l'UE et, le cas échéant, les pays bénéficiaires, en autant de programmes, projets, actions qu'ils, ou d'autres acteurs extérieurs aux institutions, réalisent sur le terrain. Plusieurs dimensions de cet instrument d'action publique que constitue le financement par projet ont été mises en évidence dans la littérature scientifique, dont certaines font directement écho aux analyses présentées dans ce dossier. Cet instrument partage d'abord avec les réformes néo-managériales évoquées *supra* une même source d'inspiration : celle de la promotion de la « gouvernance », formalisée notamment dans le Livre Blanc du même nom (De Lasalle & Georgakakis, 2007) : comme le souligne C. Visier, s'y trouvent valorisées « l'ouverture au contexte, la décentralisation de l'action, la plus grande horizontalité de l'action publique, l'injonction au consensus et l'attention portée au processus » (Visier, 2014, p. 232 ; Büttner, 2019), qui sont autant de mots d'ordre mobilisés dans la légitimation des politiques internes comme externes de l'UE.

Ce recours massif au financement par projet dans le gouvernement de l'UE va de pair avec la construction et la valorisation d'une forme particulière d'expertise, recouvrant les savoirs et savoir-faire nécessaires à la captation et à la consommation des fonds européens, et autour de laquelle s'est construit, au cours des deux dernières décennies, un nouveau marché du travail. Nullement propre aux politiques externes, cette dernière a d'ailleurs été mise en lumière par des travaux portant sur l'Europe au local (Sbaraglia, 2017 ; Michon, 2017). Büttner *et al.* (2016) [A21][A22] évoquent à ce sujet un champ transnational des « affaires européennes », qui s'étendrait bien au-delà des seules institutions, et au sein duquel évolueraient des acteurs aux profils de poste, aux carrières professionnelles et [A23] conditions de travail structurés autour de cette forme d'expertise. Les experts étudiés dans ce dossier en sont pleinement représentatifs, en ce sens que la maîtrise des procédures, financières, comptables, administratives, tout comme les façons de faire, plus informelles mais tout aussi codifiées, dans les relations avec la Commission, la Délégation de l'UE et les autorités locales, constituent un aspect central de l'expertise qu'ils valorisent. Comme le soulignent les exemples turc et ukrainien, cette expertise singulière est encore un avantage concurrentiel décisif sur les marchés du travail locaux qui se structurent autour des appels à projets récurrents de l'UE et des OI.

Une dernière dimension du financement par projet comme forme de recours à l'expertise extérieure réside dans la délégation en chaîne qu'elle organise du travail de définition – et de responsabilité – des politiques portées par les OI, et ici par l'UE. Ce fonctionnement est bien documenté par les anthropologues de l'aide au développement, notamment pour questionner la place des professionnels de terrain (Mosse & Lewis, 2005 [A24][A25]). Il gagne également à être analysé comme un mode d'action publique de l'UE, comme l'ont notamment souligné les travaux sur les fonds structurels (Pasquier & Weisbein, 2004), jouant cependant un rôle particulier dans la conduite de ses politiques externes. On a montré par exemple, au sujet des politiques de préparation aux grands élargissements de 2004 et 2007, comment cet usage de l'expertise – consistant à confier aux consultants et opérateurs la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des projets – avait permis aux services de la Commission de conduire cette action publique, en l'absence d'accord possible entre États membres, et donc de ligne politique claire, sur ce qu'il convenait de demander aux pays bénéficiaires notamment sur les questions sociales (Robert, 2005). Autrement dit, cette forme de recours à l'expertise a rendu possible la conduite d'une politique sans en définir l'orientation, en abandonnant sa responsabilité aux

opérateurs de terrain, et en rendant plus difficile sa lecture en termes politiques (et idéologiques), par la multiplication de ses traductions locales. Les articles de ce dossier mettent en évidence plusieurs aspects de cette « [multiplication] des niveaux de courtage au long des chaînes de l'aide » dont parle C. Visier. Cette introduction revient plus loin sur les usages que peuvent en faire les experts et acteurs locaux et les marges de manœuvre qu'ils y négocient. Quant aux commanditaires qui y recourent, I. Mützelburg montre que, dans le cas de l'Ukraine, le recours à des opérateurs extérieurs s'emboîte lui-même dans une stratégie à plus grande échelle d'externalisation de la politique migratoire et d'asile aux pays tiers voisins (cf. également Lavenex & Schimmelfenig, 2009). Cette externalisation consiste à s'appuyer sur les pays du voisinage, moyennant des rétributions politiques et économiques, pour gérer les flux migratoires en direction de l'UE : le recours à des organisations internationales (OI) et organisations non gouvernementales internationales (ONGI) pour mettre en œuvre des programmes et projets européens liés à l'asile dans les voisinages orientaux comme l'Ukraine permet ainsi de tenir à distance physique et symbolique des populations constituant un enjeu politique sensible et, suivant l'hypothèse formulée par B. Hibou (2012), de rendre possible une forme d'indifférence à la situation des demandeurs d'asile.

Faire alliance par l'expertise

Un troisième usage de l'expertise mis en évidence dans les articles de ce dossier consiste à la mobiliser pour construire des alliances, voire « produire » les « alliés » eux-mêmes. Ces logiques sont à l'œuvre dans le gouvernement même de l'UE, à travers par exemple les groupes d'experts constitués par la Commission européenne, dans le cadre desquels elle mobilise des experts – issus des secteurs public et privé – lui permettant d'éprouver et de consolider l'acceptabilité politique et sociale de ses initiatives. Mais elles le sont aussi dans les politiques externes : dès les années quatre-vingt-dix, par exemple, les stratégies de sélection des opérateurs et consultants ouest-européens, chargés de conseiller les gouvernements des pays candidats, ont notamment répondu, pour la Commission européenne, à des considérations stratégiques – entretenir et consolider ses relations avec un État membre, certains de ses ministères, voire tel réseau politique (Robert, 2003). C'est également ce qu'observent M. Bigday et Y. Kryzhanouski à propos du recrutement, par le Conseil de l'Europe, des experts biélorusses, dont ils notent qu'il évolue en fonction des relations avec le gouvernement au pouvoir. Lorsque celles-ci se tendent, les experts sont prioritairement, voire exclusivement, choisis parmi des personnalités issues de l'opposition (« militants critiques et politisés ») ou des organisations de défense des droits de l'homme, ce qui étaye l'hypothèse d'un recours à l'expertise comme façon de soutenir ces acteurs, en leur offrant une légitimité symbolique et la mise en relation avec un personnel diplomatique à l'échelle internationale. À d'autres moments, la population des experts sollicités par le Conseil de l'Europe intègre, aux côtés des opposants, des acteurs proches du gouvernement (parlementaires, hauts fonctionnaires), suggérant que ces invitations répondent à la volonté de susciter un dialogue avec et entre des fractions opposées des élites biélorusses. « Influence » ou « para-diplomatie », pour reprendre les termes employés par les auteurs, l'expertise est ainsi mise au service de stratégies qui dépassent la seule collecte de savoirs utiles à l'action. Un tel usage de l'expertise repose notamment sur deux de ses propriétés : d'une part, il révèle le mode singulier de légitimation qu'elle constitue et qui permet de conférer aux experts et à leur invitation l'apparence de choix techniques en occultant la dimension politique, et à cette « para-diplomatie », de ne pas s'assumer officiellement comme telle ; d'autre part, il met en évidence la labilité de sa définition institutionnelle, comme le notent également les auteurs (Robert, 2013) : recourir à

l'expertise sans en définir précisément les critères, comme c'est le cas au Conseil de l'Europe et dans les institutions européennes, permet d'attribuer cette qualité [A26] à un large choix d'interlocuteurs.

Une seconde dimension de cet usage « relationnel » de l'expertise, bien mise en évidence dans les autres articles de ce dossier, consiste à en faire un instrument de mobilisation de la « société civile organisée » dans les pays bénéficiaires de l'aide. De façon plus ou moins explicite et officielle selon les cas, les financements par projets permettant de confier la mise en œuvre de l'assistance technique aux opérateurs sur le terrain visent également à soutenir financièrement et institutionnellement ces derniers : ONG environnementales albanaises, ONG actives dans le champ de la migration en Ukraine, associations ou groupement d'associations en Turquie. Comme le rappellent les auteurs, cet intérêt pour la « société civile organisée » n'est ni neuf, ni spécifique aux voisinages, mais bien au cœur des conceptions de la démocratie qui sous-tendent le discours sur la gouvernance. À partir de la fin du siècle dernier, la promotion de cette société civile, et d'une « démocratie délibérative » fondée sur un dialogue permanent avec ses organisations, est identifiée comme un palliatif à la crise de la représentation politique, particulièrement à l'échelle européenne. Depuis lors, cet objectif est de tous les discours sur les processus décisionnels de l'UE et leurs réformes, et il est également présent dans nombre de ses politiques internes. Mais on le retrouve aussi, dès les années quatre-vingt-dix, dans les programmes à destination du bloc de l'Est, et plus généralement dans l'action extérieure de l'UE (Visier, 2014), en lien avec le succès rencontré par la notion dans les organisations financières internationales (Nay, 2021).

Les articles de ce dossier montrent très bien comment le soutien à la « société civile » dans une logique partenariale a été, depuis lors, pleinement intégré à « la rhétorique et à l'ingénierie politique conventionnelles de l'action extérieure de l'Union européenne (UE) » (Ferré, 2018, p. 15) et ici du voisinage oriental – rejoignant une des conclusions formulées par Dakowska et Visier (2018). La confrontation des enquêtes conduites sur ces politiques, dans ce dossier au sujet de la Turquie, l'Albanie, et l'Ukraine, mais aussi sur la Jordanie (Bouquerel, 2018) ou encore la Tunisie (Ferré, 2018) soulignent en outre que ces experts chargés de mettre en œuvre l'assistance financière constituent finalement « le premier public ciblé par l'Union européenne » (Visier, dans ce dossier). En d'autres termes, une des particularités des politiques analysées ici est qu'elles entendent soutenir voire produire une société civile à travers des dispositifs qui constituent les organisations de cette société civile en opérateurs, dépendant des financements des bailleurs et sommés de mettre en œuvre leurs programmes. De la même façon qu'il n'est pas sans conséquence de consulter par l'expertise, car à la position d'expert sont associés des registres d'action, et une légitimité, spécifiques, de telles politiques de soutien à la société civile ne sont pas sans effets sur les organisations financées – et celles qui ne le sont pas –, comme on le note dans la suite de cette introduction.

Il est intéressant de souligner, pour conclure sur ce troisième et dernier usage de l'expertise, que les conceptions de la société civile qui sous-tendent les politiques étudiées ici partagent un air de famille avec celles qui ont été identifiées dans un grand nombre d'organisations internationales : elles évoquent en effet assez directement ce que Nay (2021), à la suite de Lewis (2008), désigne sous le terme de « non gouvernementalisme », soit une « idéologie qui pense l'action des acteurs non gouvernementaux [et associations diverses représentant la société civile] dans le cadre des nouveaux modèles de gouvernance », les concevant comme « des organisations dotées de compétences spécifiques et d'une flexibilité propres aux organisations privées pouvant faciliter la mise en œuvre

de l'action publique », ou encore comme « des “partenaires” invités à participer à des systèmes multi-acteurs autour desquels s'organise la nouvelle gouvernance internationale » (Nay, 2021, p. 28-29).

II. Exercer l'expertise aux voisinages : entre professionnalisation et socialisation

Que font – et qui sont – les acteurs sociaux impliqués dans la mise en œuvre des politiques de voisinage ? Quel rôle jouent ces expériences d'expertises dans leurs trajectoires professionnelles et personnelles ? Les travaux portant sur la transitologie et l'eupéanisation, notamment à propos de l'Europe centrale et orientale puis des voisinages, ont notamment formulé l'hypothèse que des processus de « socialisation » des opérateurs et acteurs locaux y joueraient un rôle important, à travers l'apprentissage de nouvelles normes et valeurs qu'ils contribueraient ensuite à « diffuser » (Tulmets, 2014). Les articles suivants donnent à voir comment ces expériences peuvent être l'occasion d'intérioriser, de façon variable selon les individus et leurs trajectoires antérieures, des manières spécifiques de faire et de voir les politiques de voisinages.

Des experts « opérateurs » de l'assistance technique : bureaucratisation de l'expertise

Un premier trait commun aux activités exercées par les experts de ce dossier consiste dans le travail administratif qui leur est demandé. Comme le soulignent les exemples des opérateurs engagés dans la mise en œuvre de l'assistance technique européenne en Turquie, des ONG ukrainiennes ou des experts en environnement en Albanie, ces derniers consacrent la majeure partie de leur temps à des activités de gestion de projet. Dans le cadre de celles-ci, tout au long du « cycle de vie » des programmes, ils doivent se conformer à des procédures administratives et financières, à la fois précises et chronophages, imposées par les bailleurs de fonds. Nul moyen de s'y soustraire puisque la viabilité économique de leur organisation y est conditionnée : la capacité à identifier les appels d'offres et à y répondre, puis à gérer et rendre compte selon les formes attendues par les différentes OI, est un élément décisif dans la concurrence entre ONG et associations au sein des espaces nationaux. Ces exigences de reddition de comptes sont d'autant plus incontournables qu'elles s'imposent à chaque maillon de la chaîne de sous-traitance. Les opérateurs, y compris les organisations internationales qui externalisent à leur tour, mais aussi la Délégation de l'UE dans le pays et les services de la Commission, sont soumis à diverses formes de contrôle à l'occasion desquelles ils doivent démontrer qu'ils ont eux-mêmes exercé une stricte surveillance sur leurs contractants. L'enquête d'I. Mützelburg met en évidence, de surcroît, l'omniprésence de la contrainte « bureaucratique » dans le fonctionnement quotidien des ONG, et son caractère structurant pour l'ensemble des salariés à tous les niveaux de la chaîne hiérarchique et quel que soit leur domaine de spécialité : tous, des comptables aux travailleurs sociaux, en passant par les psychologues, doivent maîtriser le langage des commanditaires et rendre compte de leurs activités à partir des catégories et selon les critères imposés par ces derniers.

Les logiques de valorisation au moment du recrutement de compétences linguistiques, managériales et procédurales, consolidées ensuite au fil des missions proposées, qui conduisent à faire de ces derniers des experts des procédures et politiques de l'UE, capables de parler la même langue que leurs interlocuteurs dans les institutions, ont été identifiées à propos des opérateurs de l'UE dans les voisinages (Dakowska & Visier, 2018 ; Mützelburg, 2018). Elles ne leur sont toutefois pas propres à l'UE et font plus généralement écho à ce que d'autres travaux sur les ONGI notamment ont mis en

évidence à une plus vaste échelle. Sous le terme de « professionnalisation », ces travaux évoquent une évolution des logiques de recrutement dans les ONG tendant à valoriser des compétences techniques (recherche de financements, management, communication), autant, sinon plus, qu'un engagement militant (Le Naëlou & Freyss, 2004). Elles se traduiraient notamment par une augmentation de la proportion de titulaires de diplômes spécialisés dans les équipes, et parfois par une offre de formation aux salariés pour entretenir une expertise jugée indispensable (Le Naëlou, 2013). Elles auraient aussi pour corollaire un alignement des pratiques et répertoires d'action des ONG sur les acteurs privés (Ollion & Siméant, 2015), une « oblitération du programme collectif militant » (Le Naëlou, 2004, p. 74) des ONG concernées et une moindre considération des sociétés locales et de leurs populations (cf. aussi Dauvin, 2004 ; Dutoya 2018^[A27]).

Certains travaux pointent par ailleurs des transformations relatives aux conditions de travail et aux statuts d'emploi qui font écho aux conclusions des enquêtes présentées dans ce dossier : ainsi, la « routinisation des tâches et la dépersonnalisation des missions, [la] normalisation des diagnostics et [la] standardisation des interventions, [l']exécution de consignes et [les] pesanteurs bureaucratiques » soulignées par Anne Le Naëlou (2004) ne sont pas sans rappeler ce que vivent les salariés des ONG ukrainiennes. Le « professionnalisme organisationnel » imposé par les managers et les employeurs participe non seulement à remettre en cause « l'autonomie dans le travail » et « la collégialité » (« traditionnellement [associés à] l'appartenance à un « métier ») mais va de pair avec une fragilisation accrue « des statuts d'emploi » (Lecler *et al.*, 2018, p. 17-18 ; cf. aussi Le Naëlou, 2013).

L'expertise aux voisinages : entre précarité et rétributions symboliques^{[A28][A29]}

C'est là un second trait commun aux experts des voisinages et qu'ils partagent avec les « “petits” professionnels de l'international » analysés par Lecler *et al.* (2018) : ni diplomates, ni fonctionnaires internationaux, ni même cadres au siège des grandes ONGI, ils assument les tâches de mise en œuvre et sont pleinement soumis aux aléas des financements sur projets. Nous reviendrons plus loin sur la situation de dépendance dans laquelle les organisations, soutenues et parfois créées par les bailleurs de fonds internationaux, se trouvent ainsi placées, et les effets qu'une telle configuration produit. Il s'agit ici de souligner la précarité des positions professionnelles, et leurs conséquences pour les acteurs sociaux concernés. Plusieurs logiques se combinent : d'une part, à l'instar de ce qui s'observe « dans^{[A30][A31]} le domaine de l'aide internationale, cette précarisation apparaît comme l'effet des logiques concurrentielles dans les modalités de financement : le recours aux appels d'offre entraînant une fragilisation des conditions d'emploi » (Lecler *et al.*, 2018). D'autre part, elle est liée aux difficultés que peuvent rencontrer ces opérateurs pour valoriser leurs expériences et compétences ailleurs que dans le pays où ils exercent : comme nous le montrerons plus loin, les trajectoires d'experts évoqués ne témoignent guère de circulation tant vers d'autres pays tiers que dans les organisations internationales et institutions européennes qui financent leurs emplois.

Cette forme de dépendance des experts du voisinage à leurs commanditaires est enfin d'autant plus importante que les rétributions de ces expériences professionnelles sont loin d'être négligeables. Les salaires sont généralement plus élevés que ce que pourraient attendre ces acteurs, surtout les plus jeunes, dans le secteur public. Et lorsque les contrats s'enchaînent, ils permettent, au moins provisoirement, d'accéder au niveau de vie des classes moyennes supérieures. Ces positions donnent par ailleurs accès à des rétributions symboliques : les articles évoquent les formes de sociabilité offertes par l'exercice de ces missions d'expertise, et la consolidation d'un capital social, pouvant

être mis au service de projets individuels mais aussi de stratégies de l'organisation employeuse. Le fait d'être sollicité en tant qu'expert par telle ou telle organisation confère également une légitimité, susceptible d'être mise en avant dans la relation avec d'autres bailleurs de fonds (être parvenu à « gagner » un appel d'offres puis à gérer des fonds pour une OI est un gage de crédibilité), comme avec les autorités administratives ou politiques nationales (à l'image des experts biélorusses au Conseil de l'Europe ou des experts albanais). Évoqué par plusieurs articles de ce dossier, ce processus associant reconnaissance croissante et montée en compétences a été documenté sur d'autres terrains des voisinages, notamment à propos des politiques migratoires. S. Fine émet ainsi l'hypothèse que la délégation de la gestion des migrants à la Turquie et plus particulièrement aux experts en charge des programmes européens dans ce domaine, a pu s'opérer « en échange d'une récompense symbolique [consistant dans] l'attribution des étiquettes valorisées d'"européens", de "modernes" et de "savants", cette attribution venant se concrétiser par leur implication dans des pratiques d'expertise quotidiennes » (Fine, 2020, p. 98).

Une expérience transformatrice ? La construction de normes et représentations dans l'exercice de l'expertise

C'est précisément en s'intéressant à la manière dont les experts construisent leurs identités au cours de ces expériences professionnelles que ces travaux éclairent plus largement les processus de socialisation associés à l'exercice de ces formes d'expertise. Si la question de la socialisation n'est pas au centre de ce dossier, deux pistes heuristiques sont notamment évoquées dans les articles. La première consiste à faire l'hypothèse que le travail même de mise en œuvre des programmes et projets des bailleurs, selon les critères et dans les termes qui sont les leurs, conduit à l'intériorisation, par les experts, des normes et des valeurs qui les sous-tendent. Cette intériorisation aurait d'autant plus de probabilités d'advenir que cette activité managériale et la virtuosité—entendue ici comme une capacité à parler le langage des commanditaires – avec laquelle elle est pratiquée sont valorisées financièrement et symboliquement. C'est ce que souligne S. Fine (2020) à propos de l'appropriation par les experts turcs de façons de voir et de penser la « gestion des flux migratoires » forgée dans des organisations internationales comme l'Organisation internationale des migrations^{[A32][A33]}, appropriation expliquant finalement la reprise de ces schèmes de pensée dans la législation turque. C'est également ce que donnent à voir les observations d'I. Mützelburg : « les normes bureaucratiques néo-libérales » et notamment la nécessité de rendre compte en permanence, de même que les critères d'évaluation et donc ici ceux qui permettent de distinguer les « bons » migrants des autres, sont d'autant mieux intériorisés que ces éléments sont au cœur de l'activité quotidienne de tous les membres de l'organisation, et que cet apprentissage est perçu comme une façon de se professionnaliser. Deux autres facteurs y contribuent : la moindre valorisation, voire, dans certaines ONG, l'absence, d'expérience militante (en faveur de la protection des migrants) qui ne fait donc pas obstacle au cadre d'interprétation proposé par les bailleurs, favorisent une perception d'autant plus positive des procédures proposées que celles-ci sont vues comme une façon de rompre avec les pratiques de l'administration d'État, jugée inefficace et corrompue.

Une seconde piste de réflexion est explorée dans l'article sur l'Albanie : il souligne d'abord avec justesse que les expériences d'expertise n'ont pas la même portée transformatrice en fonction des trajectoires et projections professionnelles de ceux qui les vivent. Elle montre ensuite et surtout que ces expériences pèsent aussi sur les rapports à l'Europe : loin d'être unanimement positifs, ceux-ci

mêlent attentes à l'endroit de la perspective d'adhésion et des transformations qu'elle pourrait amener en matière de politique environnementale, et discours plus critiques quant aux moyens déployés par les institutions pour accompagner les acteurs albanais. Si les frustrations s'expriment de façon euphémisée, ou dans des cercles restreints compte tenu des multiples formes de dépendance qui lient les experts aux commanditaires, elles n'en sont pas moins présentes et conduisent parfois à des stratégies d'*exit*.

III. L'expertise comme « champ faible » : les relations des organisations entre elles et avec les autorités politico-administratives locales

Autour du marché de l'expertise sur l'aide étrangère dans les voisinages de l'Union européenne se forme ainsi un « champ faible » constitué par les organismes mettant en œuvre ces programmes ou concourant pour leur obtention⁸. Inégalement structuré selon les pays, il a des contours variables : il inclut variablement des ONG locales et internationales, des *think tanks* et cabinets de conseil, des organismes relevant ou dépendant de l'appareil bureaucratique de l'État, des organisations internationales ou leurs agences, etc.). Ce champ est aussi marqué par une difficile autonomisation à l'égard de l'administration étatique et des élites politiques.

La redistribution des rapports de pouvoir entre opérateurs de l'aide européenne

La lecture classique des effets de l'action européenne interprète, de manière schématique, la participation des acteurs locaux au transfert de normes et pratiques étrangères comme résultant soit d'une réponse à une pression extérieure exercée en vertu du principe de conditionnalité⁹, soit d'une appropriation de ces standards (au bénéfice d'une « socialisation ») (Freyburg *et al.*, 2015 ; Gebhard, 2010 ; Kelley, 2006 ; Sasse, 2008 ; Tulmets, 2014). Ces analyses gagnent cependant à prendre plus largement en compte le fait que, comme pour leurs salariés (voir *supra*), les programmes d'aide étrangers représentent, pour les organisations, une manne « en termes d'influence, de rétributions matérielles [...] ou de profit symbolique sous forme de légitimation » (M. Bigday & Y. Krzyzhanouski). Les potentiels récipiendaires vont chercher à capter ces ressources et donc se livrer à cette fin une compétition. Une compétition à laquelle les différents acteurs sont néanmoins inégalement soumis, et aptes à participer. Ceux qui dépendent essentiellement de subsides en provenance des autorités locales, et qui ne peuvent s'extraire de cette tutelle, demeurent à la lisière du champ de l'expertise. Il en va ainsi des ingénieurs en environnement albanais dont l'agenda et le financement sont pour l'essentiel déterminés par l'administration et les représentants politiques locaux. À l'inverse, situées plus à distance des autorités politiques et bureaucratiques nationales, les ONG se sont très largement tournées vers l'obtention de fonds en provenance de l'étranger. L'offre disponible sur ce marché et les conditions d'accès à cette offre pèsent donc fortement sur la structuration du secteur des ONG dans les pays concernés. De nouvelles organisations sont créées –

8 La qualification d'un « champ » (au sens de Bourdieu) comme étant « faible » renvoie à sa faible autonomisation, c'est-à-dire au fait qu'il est caractérisé par des « frontières internes et externes poreuses » (Vauchez, 2008, p. 136).

9 Entendue ici comme le fait de « suspendre l'obtention de “récompenses”, telles que l'octroi d'aides financières ou l'accès à des espaces de coopération, à la reprise de normes comme l'acquis communautaire » (Dakowska & Neumayer, 2008, p. 360).

parfois à l'initiative même des bailleurs de fonds internationaux¹⁰ – pour répondre aux appels d'offres, tandis que d'autres réorientent leur activité afin d'être éligibles aux programmes. Et les positions respectives des structures existantes sont rebattues en fonction de leur capacité à évoluer sur ce marché, c'est-à-dire à répondre aux exigences en matière de professionnalisation et d'internationalisation.

Les effets de la constitution et de l'institutionnalisation d'un marché de l'expertise sur la redistribution des rapports de pouvoir entre organisations sont toutefois ambivalents et difficiles à anticiper. Ainsi, si la jeune bourgeoisie intellectuelle albanaise, qui constitue l'un des types d'experts identifiés sur le terrain albanais, est favorablement dotée pour se saisir des programmes d'aide étrangers au regard de certaines propriétés (maîtrise des langues étrangères, familiarité avec les dispositifs de financement par projet, aptitude à l'autodidaxie pour se former à des procédures variant fréquemment), elle est à l'inverse desservie par ce qui fonde son engagement sur les questions environnementales. Celui-ci est en effet d'ordinaire motivé par la poursuite d'une cause précise, avec l'attente de résultats à court terme et s'exprime à travers des mobilisations faiblement institutionnalisées – là où l'agenda des organisations européennes requiert une implication longue, des ressources financières et matérielles souvent conséquentes, et la poursuite de changements à caractère « durable » (*sustainable*) et « systémique ». Plus généralement, la bureaucratisation croissante des appels d'offres et de la gestion des programmes d'aide tend à exclure la participation des petites ONG locales, d'autant que la nécessité de réduire les coûts de sélection et de gestion pour la Commission européenne pousse à retenir un nombre limité d'opérateurs. Ainsi, la structuration de ce marché contribue-t-elle au recours privilégié à des structures plus conséquentes telles que les administrations des États financeurs, de grandes ONGI, voire des agences de l'ONU. Sous cet aspect, les contraintes pratiques de la mise en œuvre des programmes communautaires obèrent, au moins pour partie, l'engagement traditionnel de l'UE à favoriser la participation de la « société civile » évoqué plus haut. De même, alors que l'UE affiche son attachement au principe de subsidiarité, le dispositif d'assistance financière de préadhésion à destination de la Turquie conduit précisément à renforcer la centralisation du système politico-administratif du pays. Le principe d'une délégation de la conduite de l'action publique à des échelons administratifs locaux se heurte en effet à un double obstacle : d'une part, l'objectif concurrent de renforcer les capacités administratives des États candidats et, d'autre part, la nécessité de disposer de ressources bureaucratiques importantes pour être en mesure de répondre aux appels d'offres européens puis ensuite mettre en œuvre les projets – ce qui, dans un cas comme dans l'autre, bénéficie à l'administration étatique centrale. Dès lors, si un « espace européen » se constitue dans les pays récipiendaires de l'aide européenne, il ne bouleverse pas nécessairement les hiérarchies existantes, les principaux opérateurs des programmes européens occupant généralement déjà auparavant des positions centrales.

10 On peut à cet égard penser à la manière dont la Commission est parvenue à structurer le milieu des experts sur les politiques de l'enseignement supérieur (Dakowska, 2020). Voir aussi, à propos des politiques migratoires, le travail de Mützelburg (2018) sur l'émergence dans ce secteur d'ONG d'un type particulier, les DONGO, soit des organisations « fondées grâce à des financements internationaux ou ayant su adapter leurs activités aux opportunités de fonds disponibles ».

Autonomie et hétéronomie des « experts » des programmes d'aide à l'égard du pouvoir politico-administratif

Parmi ces principaux opérateurs des programmes d'aide européens figure notamment l'appareil d'État des pays récipiendaires. Se pose donc la question du degré d'hétéronomie du « champ faible » de l'expertise relative à l'aide européenne par rapport aux champs bureaucratique et politique nationaux. Investir l'échelle internationale représente de ce point de vue une tentative pour subvertir la hiérarchie des positions qui conduit à leur domination dans l'espace national. Les alliances transnationales nouées par les experts environnementaux albanais relèvent ainsi d'une stratégie pour pallier la marginalité structurelle de leur cause sur la scène politique du pays, et donc leur propre marginalité à l'échelle nationale. Les jugements dépréciatifs exprimés par le personnel des ONG ukrainiennes à l'encontre de l'administration de leur pays, perçue comme « hiérarchique, rigide et marquée par la corruption et le racisme » ou, de façon symétrique, leur attachement, que confirme la proclamation de leur propre « européanité », aux principes de transparence et d'efficacité qui caractériseraient le fonctionnement des institutions administratives et politiques européennes constituent autant de manières de signaler leur distance vis-à-vis des champs bureaucratique et politique nationaux. Se prévaloir de l'appui, financier comme symbolique, de structures extérieures leur permet donc d'œuvrer à l'autonomisation de leur secteur professionnel.

Ce rapport distant aux autorités et jeux politiques nationaux relève toutefois tout autant d'une position structurellement marginale que d'une réelle autonomisation. L'appareil d'État demeure en effet au cœur de la mise en œuvre de l'aide européenne. Il peut d'abord capter, de façon plus ou moins substantielle, les subsides en provenance de l'étranger – soit en son nom propre soit via des structures qui lui sont affiliées de manière directe ou indirecte, telles que des agences voire des ONG développées sous sa tutelle (cf. également Daucé et al., 2021). Mais l'administration centrale, en Turquie par exemple, parvient aussi à contrôler à distance le déroulement des programmes menés par des opérateurs qui ne sont pas formellement sous sa tutelle : en jouant de la rivalité entre ces derniers, en conservant le contrôle de l'agenda ou encore en pesant pour que soient privilégiés des projets qui lui confèrent un rôle de commanditaire. Cette dépendance ne se traduit cependant pas par une porosité entre notamment ONG et administration en termes de trajectoires professionnelles. Ainsi, en Ukraine, la mobilité professionnelle entre les ONG en charge de l'asile et l'administration publique demeure très faible. À ce titre, la défiance à l'égard des pratiques qui ont cours dans l'administration et le système politique nationaux, voire leur rejet, peuvent aussi s'interpréter comme l'expression d'un désajustement par rapport au champ du pouvoir et d'une incapacité à peser sur son fonctionnement. Aussi T. Guevara-Braun relève-t-elle à propos de l'Albanie que « les compétences professionnelles et ressources spécifiques détenues par le groupe des experts en environnement ne trouvent pas de traduction directe dans l'arène politique nationale ; elles n'équivalent pas à une capacité d'influence ni ne constituent de capital politique. » La marginalité est donc souvent la contrepartie de la (relative) autonomie dont bénéficient certains experts des programmes d'aide internationaux.

IV. L'expertise, maillon de la « chaîne » internationale de l'aide : marges de manœuvre et traduction dans la mise en œuvre des politiques aux voisinages

On a vu plus haut que la mobilisation de l'expertise relative aux programmes d'aide aux voisinages de l'Union européenne est le produit d'une délégation en chaîne de l'action publique qui articule le local à l'international. Invitant à s'intéresser aux politiques européennes à partir de l'analyse de leur mise en œuvre à l'échelle des territoires (des États membres), Pasquier et Weisbein (2004) pointaient que « l'Europe allonge et complexifie les chaînes d'interdépendance ». Qu'en est-il d'acteurs locaux situés à l'extérieur des frontières de l'UE ? Comment la position de ces opérateurs et experts des voisinages dans cette chaîne d'interdépendance détermine-t-elle leurs marges de manœuvre et capacités d'action ? Comprendre dans quelle *chaîne* sont pris ces professionnels de l'aide internationale suppose également de préciser de quoi celle-ci est faite : Union européenne, mais aussi autres acteurs nationaux, régionaux ou internationaux.

Être en bout de chaîne

La tension entre dépendance et autonomie ne vaut pas qu'à l'égard du champ du pouvoir national ; elle est à l'œuvre également dans la relation aux bailleurs de fonds internationaux. Si la dépendance fluctue, selon les catégories d'opérateurs, et en fonction de la possibilité ou non de recourir à des sources de financement alternatives, les ONG en particulier n'ont souvent d'autre choix que de compter presque exclusivement sur les financements en provenance de l'étranger.

À l'échelle des individus, cette dépendance dans laquelle se trouvent les agents locaux est d'autant plus forte qu'ils ont peu d'espoir d'intégrer le marché européen (ou international) de l'expertise ; ils sont relégués en bout de chaîne, sans guère de possibilité d'y échapper. Cette relégation apparaît encore accrue par rapport à celle des « auxiliaires de l'Europe au local-national en France » à propos desquels Sébastien Michon note que « les carrières à la périphérie du champ sont spécialisées et que la circulation entre les postes à Bruxelles et ceux au local-national est très relative » (Michon, 2017, p. 25). Ceci se vérifie même si les savoir et savoir-faire qu'ils mettent en œuvre sont très similaires à ceux que mobilisent par exemple les professionnels des *EU affairs* au local : compétences linguistiques, maîtrise des processus décisionnels et programmatiques européens, expertise sectorielle (Sbaraglia, 2017). Ainsi, comme le souligne très justement T. Guevara-Braun à propos des experts albanais, ceux-ci se trouvent « particulièrement soumis aux hiérarchies professionnelles entre le centre bruxellois et les marges du sud-est européen ». Une situation dont elle fait l'hypothèse qu'elle serait liée à la phase de pré-adhésion, cette dernière contribuant au maintien de l'Albanie et de ses « petits entrepreneurs d'Europe » (Aldrin & Dakowska, 2011) aux marges de l'UE et des marchés du travail ouverts autour de ses politiques et les rendant d'autant plus dépendants des opportunités liées à la mise en œuvre, sur place, de l'assistance technique européenne.

Ces situations de forte asymétrie de pouvoir dans lesquelles organisations et acteurs sociaux se trouvent placés n'impliquent cependant pas qu'ils aient perdu toute autonomie. Dans la mise en œuvre concrète des programmes européens et internationaux sur l'asile, les ONG ukrainiennes retrouvent en effet une marge de manœuvre. Elles conservent de fait une latitude pour interpréter les critères des bailleurs de fonds internationaux, qu'ils concernent la sélection des personnes bénéficiaires de l'aide (de façon à, par exemple, les pondérer avec des principes moraux tels que la compassion) ou l'écriture des rapports d'activités (afin d'assurer la conformité de leurs actions avec les attendus). De même, l'administration étatique turque interprète les attendus des objectifs mentionnés dans le cadre du financement de l'Instrument de pré-adhésion afin de pouvoir ensuite sélectionner les projets et opérateurs qu'elle souhaite privilégier. Une telle organisation lui permet de tenir à distance « les

attendus européens » et les institutions européennes elles-mêmes, notamment la Délégation de l'UE en Turquie. Le maintien d'un certain niveau d'informalité dans la conduite du travail également permet d'assouplir le cadre et les règles fixés par les bailleurs de fonds. Ainsi, plutôt qu'exiger l'assimilation des normes bureaucratiques par les demandeurs d'asile afin qu'ils remplissent par eux-mêmes les documents leur permettant de bénéficier des programmes d'aide internationaux, les agents des ONG ukrainiennes choisissent d'effectuer ce travail à leur place. Cette capacité à interpréter les normes, à jouer avec les règles apparaît d'autant plus forte que le donneur d'ordres est distant. Être en bout de chaîne permet donc parfois aux acteurs de retrouver de la marge de manœuvre quand ils diluent^[A34] le contrôle exercé par le bailleur de fonds. La capacité de l'agent en charge de la mise en œuvre de ces programmes à opérer des arbitrages et à interpréter les règles est accrue par rapport au « guichetier » d'une administration nationale (Dubois, 2015). En effet, le fonctionnement de l'action publique européenne selon un financement par projet organise la délégation de la définition des politiques et de leur conduite.

Ce jeu avec les règles se pratique cependant en toute discrétion, de même que les désaccords ne s'expriment que de manière feutrée. Derniers maillons de la chaîne, les agents locaux de la mise en œuvre des programmes d'aide sont contraints d'appliquer des procédures auxquelles ils ne souscrivent parfois pas – mais dont ils ne peuvent se désolidariser ouvertement. Aussi, si les experts albanais en environnement ou des membres des ONG en Ukraine font part de leur insatisfaction concernant la lourdeur du travail bureaucratique, ou les incohérences de la politique conduite par l'Union européenne ou d'autres organisations internationales, ils réservent leurs critiques au cercle restreint de leurs pairs ou à des interlocuteurs ouest-européens. Cette impossibilité de faire part ouvertement d'un dissensus avec les bailleurs de fonds européens et internationaux illustre la situation de domination dans laquelle les experts locaux se trouvent. Un statut qui est d'ailleurs suffisamment bien intégré pour n'être remis en cause que de manière très exceptionnelle. Les normes et principes de l'action des bailleurs de fonds sont en effet bien intériorisés^{[A35][A36]} et ne sont donc que très rarement contestés. Les experts locaux ukrainiens s'avèrent ainsi d'efficaces relais de la bureaucratisation néolibérale dans le secteur de l'asile de leur pays.

Ce qu'on voit de l'Europe et l'international depuis les voisinages : contours et structuration de l'espace des bailleurs de fonds

L'« international » mis en jeu par les programmes d'aide étrangers dans les pays du voisinage de l'Union européenne est pluriel. Une pluralité que l'usage commun par les acteurs de l'adjectif « européen » pour désigner l'action publique internationale dans la région tend à invisibiliser. Le terme « européen » est en effet susceptible de renvoyer indifféremment à toute structure ayant un ancrage territorial en Europe (comme l'Agence française pour le développement, le Conseil danois pour les réfugiés ou la Confédération européenne des syndicats). Il peut aussi évoquer de manière plus spécifique différentes organisations régionales européennes (l'UE certes, mais aussi le Conseil de l'Europe ou, dans d'autres configurations, l'OSCE, etc.). Il est enfin, bien souvent, par synecdoque, réservé à la seule *Union européenne* (Patel, 2013). Le qualificatif « européen » recouvre ainsi des sens relevant de différents registres : géographique, institutionnel mais aussi normatif. Il est en effet associé à des valeurs perçues comme propres à cet espace. Aussi une « entrepreneuse de l'Europe » en Albanie, déçue par l'action communautaire dans son pays, déplore-t-elle devoir « “faire le travail de l'Europe sans l'Union européenne” ».

L'examen de l'expertise sur la mise en œuvre des programmes d'aide aux voisinages de l'Union européenne est dès lors l'occasion d'explorer l'articulation entre les différents espaces politiques et bureaucratiques présents. La notion de champ permet précisément de décloisonner l'analyse du cadre des organisations – de même qu'au sein de l'Union européenne, elle pousse à dépasser une compréhension du pouvoir européen en fonction de la seule division entre institutions (Georgakakis, 2012) et à repenser l'articulation entre le national et l'europeen (Dezalay & Madsen, 2006). Si une analyse systématique de la structuration du pouvoir européen dans le périmètre des voisinages de l'Union européenne reste à réaliser, les travaux rassemblés ici donnent un aperçu de la diversité des structures – organisations internationales ou régionales ; ONG, fondations ou cabinets de conseil, etc. – qui interviennent ainsi que des échanges et circulations qui se tissent entre elles. Les subsides versés par l'Union européenne à travers ses politiques d'élargissement ou du voisinage côtoient ceux d'autres organisations et, dans une logique de cofinancement, convergent parfois pour financer un même programme. Un projet ornithologique en Albanie est ainsi mené grâce au soutien d'un « fonds international abondé par de grands bailleurs (AFD, UE, Banque Mondiale, etc.) ». Une organisation internationale peut être opératrice pour le compte d'une autre – comme en Ukraine lorsque l'Union européenne attribue au Haut-Commissariat aux réfugiés le financement d'un programme relatif à la politique d'asile ou en Turquie où l'Union européenne retient à l'occasion des « organisations internationales (OIT, UNICEF, PNUD), européennes (Conseil de l'Europe, Confédération européenne des syndicats, Euro-chambres¹¹) » pour réaliser un projet. Les interconnexions ne sont pas que d'ordre financier. Ainsi, lorsqu'il effectue une sélection d'experts en provenance de Biélorussie à auditionner, le Conseil de l'Europe jette volontiers son dévolu sur les acteurs ayant auparavant participé « aux situations d'expertise créées par les structures de l'UE » telles que le Forum de la société civile du Partenariat oriental. La convertibilité du crédit gagné au sein d'une organisation auprès d'une autre témoigne également de la forte interpénétration entre ces espaces. Rendre compte des modalités privilégiées de ces circulations, et des contraintes qui pèsent sur elles, supposerait d'explorer plus avant les formes et degré d'homologies entre ces différents espaces (Gayon, 2013). La similitude de pratiques que donnent à voir les articles du dossier – comme l'oscillation entre neutralisation et politisation de l'action publique et la généralisation (et la standardisation) des techniques d'évaluation – en fournit des indices. Interroger le recours à l'expertise offre donc un point d'entrée privilégié pour appréhender plus concrètement ce que sont et ce que font l'UE et d'autres OI dans les « marches » de l'Europe.

Références bibliographiques

ALDRIN Philippe & DAKOWSKA Dorota (2011), « Légitimer l'Europe sans Bruxelles ? », *Politique européenne*, n° 34, p. 7-35.

BACHMANN Veit & MÜLLER Martin (2015), *Perceptions of the EU in Eastern Europe and Sub-Saharan Africa: Looking in from the Outside*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Palgrave Macmillan.

¹¹ L'association européenne des chambres de commerce et d'industrie.

- BELANGER Marie-Ève (2014), « L'élargissement comme fondement de l'ordre communautaire », *Politique européenne*, n°45, p. 176-198.
- BÖRZEL Tanja & BUZOGANY Aron (2010), « Governing EU Accession in Transition Countries: The role of non-state actors », *Acta Politica*, n° 45, p. 158-182.
- BÖRZEL Tanja A. & HÜLLEN Vera van (2014), « One Voice, One Message, but Conflicting Goals: Cohesiveness and Consistency in the European Neighbourhood Policy », *Journal of European Public Policy*, n° 21, vol. 7, p. 1033-1049.
- BÖRZEL Tanja A. & LEBANIDZE Bidzina (2017), « “The Transformative Power of Europe” Beyond Enlargement: the EU's Performance in Promoting Democracy in its Neighbourhood », *East European Politics*, vol. 33, n° 1, p. 17-35.
- BOUQUEREL Fanny (2018), « EU cultural action in the Southern Neighbourhood Policy: the Development of a National Cultural Strategy in Jordan », *Revue Gouvernance*, vol. 15, n° 1, p. 86–105.
- BOURIS Dimitris & SCHUMACHER Tobias (2017), *The Revised European Neighbourhood Policy: Community and Change in EU Foreign Policy*, Londres : Palgrave Macmillan.
- BRUNS Bettina, HAPP Dorit, & ZICHNER Helga (2016), *European Neighbourhood Policy: Geopolitics between Integration and Security*, Londres : Palgrave Macmillan.
- BÜTTNER Sebastian M. (2019), « The European Dimension of Projectification. Implications of the Project Approach in EU Funding Policy », in D. Hodgson, F. Mats, S. Bailey & P. Hall (dir.), *The Projectification of the Public Sector*, New York : Routledge, 2019.
- BÜTTNER Sebastian M., LEOPOLD Lucia M. (2016), “A ‘new spirit’ of public policy? The project world of EU funding”, *European Journal of Cultural and Political Sociology*, vol. 3, n°1, p.41-71.
- CIANCIARA Agnieszka K. (2020), *The Politics of the European Neighbourhood Policy*, Abingdon, Oxon ; New York, NY : Routledge.
- DAKOWSKA Dorota & NEUMAYER Laure (2008), « Élargissement », in C. Belot & P. Magnette (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris : Economica, p. 355-374.
- DAKOWSKA Dorota & VISIER Claire (2018), « Analyser les usages des financements communautaires aux marges de l'Europe », *Gouvernance*, vol. 15, n° 1, p. 1-14.
- DAKOWSKA Dorota (2003), « Usages et mésusages du concept de gouvernance appliqué à l'élargissement de l'Union européenne », *Politique européenne*, n° 10, p. 99-120.
- DAKOWSKA Dorota (2006), « Les fondations partisanes allemandes dans le contexte de l'élargissement : transfert institutionnel et diffusion de récits européens », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, n° 4, p. 717-733.
- DAKOWSKA Dorota (2020), « Créer des experts à son image. La Commission européenne et les politiques de l'enseignement supérieur », *Politix*, n° 130, p. 137-164.
- DAUCE Françoise, FAVAREL-GARRIGUES Gilles, & MASSICARD Élise (2021), « La “société civile” dans l'ordre autoritaire : perspectives croisées sur le monde associatif en Russie et en Turquie », in P. Bonnard, D. Dakowska, & B. Gobille (dir.), *Faire, défaire la démocratie. De Moscou, Bogota et Téhéran au conseil de l'Europe*, Paris : Karthala, p. 191-218.
- DAUVIN Pascal (2004), « Être un professionnel de l'humanitaire ou comment composer avec le cadre imposé », *Tiers-Monde*, vol. 45, n° 180, p. 825-840.

DE LASALLE Marine & GEORGAKAKIS Didier (dir.) (2007), « *La nouvelle gouvernance européenne* ». *Les usages politiques d'un livre blanc*, Strasbourg : Presses Universitaires de Strasbourg.

DEHOUSSE Renaud (2009), *Politiques européennes*, Paris : Les Presses de Sciences Po.

DEL SARTO Raffaella & SCHUMACHER Tobias (2005), « From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy Towards the Southern Mediterranean », *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, p. 17-38.

DEL SARTO Raffaella A. (2016), « Normative Empire Europe : The European Union, its Borderlands, and the 'Arab Spring' », *Journal of Common Market Studies*, vol. 54, n° 2, p. 215-232.

DELCOUR Laure & TULMETS Elsa (2015), « La Moldavie et la politique de voisinage de l'Union européenne : quel partenariat ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 46, n° 1, p. 137-159.

DEZALAY Yves & MADSEN Mikael Rask (2006), « La construction européenne au carrefour du national et de l'international. », in A. Cohen, B. Lacroix, & P. Riutort (dir.), *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique, du XVIIIe siècle à nos jours*, Paris : PUF, p. 277-296.

DIMIER Véronique (2014), *The Invention of a European Development Aid Bureaucracy: Recycling Empire*, Basingstoke : Palgrave Macmillan.

DUBOIS Vincent (2015), *La vie au guichet : administrer la misère*, Paris : Points.

DUTOYA Virginie (2018), « La professionnalisation de la cause des femmes en Inde », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 223, p. 26-43.

EDELMAN Murray (1991), *Pièces et règles du jeu politique*, Paris : éd. du Seuil (1re éd. en anglais 1988).

FERRÉ Nathalie (2018), « La fabrique de la "société civile" entre évitement du politique et politisation : usages d'un dispositif de l'action extérieure européenne en Tunisie », *Revue Gouvernance*, vol. 15, n° 1, p. 15-42.

FINE Shoshana (2020), « Comment les élites administratives turques s'intègrent à la 'gouvernance migratoire européenne' », *Politique européenne*, n° 69, p. 96-122.

FONTANA Iole (2017), *EU Neighbourhood Policy in the Maghreb : Implementing the ENP in Tunisia and Morocco Before and After the Arab Uprisings*, Londres : Routledge.

FREYBURG Tina et al. (2015), *Democracy Promotion by Functional Cooperation: The European Union and its Neighbourhood*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Palgrave Macmillan UK.

GAYON Vincent (2013), « Homologie et conductivité internationales. L'État social aux prises avec l'OCDE, l'UE et les gouvernements », *Critique internationale*, n° 59, p. 47-67.

GEBHARD Carmen (2010), « The ENP's Strategic Conception and Design. Overstretching the Enlargement Template? », in R. Gordon Whitman & S. Wolff (dir.), *The European neighbourhood policy in perspective: context, implementation and impact*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, p. 89-109.

GEORGAKAKIS Didier (2010), « Do the skill kill ? Les enjeux sociopolitiques de la définition des compétences des eurofonctionnaires », *Revue française d'administration publique*, n° 133, p. 61-80.

GEORGAKAKIS Didier (2012), *Le champ de l'Eurocratie : une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris : Economica.

- GOUJON Alexandra (2005), « L'Europe élargie en quête d'identité », *Politique européenne*, n° 15, p. 137-163.
- HADJIISKY Magdaléna & VISIER Claire (2017), « Circulation internationale et fabrique européenne de l'administration publique », *Revue française d'administration publique*, n° 161, p. 5-18.
- HELLY Damien (2005), « Les modes d'action extérieure de l'Union européenne : le cas du Caucase du Sud », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 2, p. 243-268.
- HIBOU Béatrice (2012), *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris : La Découverte.
- HOFFMANN Nils & NIEMANN Arne (2018), « EU actorness and the European Neighbourhood Policy », in T. Schumacher, A. Marchetti, & T. Demmelhuber (dir.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*, Abingdon, Oxon : Routledge, p. 119-129.
- JEANDESBOZ Julien (2007), « Définir le voisin. La genèse de la politique européenne de voisinage », *Cultures & Conflits*, n° 66, p. 11-29.
- JEANDESBOZ Julien (2018^[A37]), « Putting Security in its Place: EU Security Politics, the European Neighbourhood Policy and the Case for Practical Reflexivity », *Journal of International Relations and Development*, vol. 21, n° 1, p. 22-45.
- KELLEY Judith (2006), « New Wine in Old Wineskins : Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy », *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n° 1, p. 29-55.
- LAVALLEE Chantal (2017), « La Politique européenne de voisinage à l'épreuve de la guerre en Ukraine », *Les Champs de Mars*, vol. 29, n° 1, p. 109-137.
- LAVENEX Sandra (2004), « EU external governance in "wider Europe" », *Journal of European Public Policy*, 11(4), p. 680-700.
- LAVENEX Sandra & SCHIMMELFENNIG Frank (2009), « EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics », *Journal of European Public Policy*, vol. 16, n° 6, p. 791-812.
- LE CHENE Elen (2021), *Frontières de l'État, frontières dans l'État. Jeux et pouvoirs bureaucratiques dans le gouvernement des exilés en Turquie (1990 – 2020)*, Thèse pour le doctorat en science politique, IEP d'Aix en Provence, sous la direction de A. Signoles et P. Aldrin, mai 2021.
- LE GLOANNEC Anne-Marie (2009), « Chapitre 18. La politique de voisinage », in R. Dehousse (dir.), *Politiques européennes*, Paris : Presses de Sciences Po, p. 369-388.
- LE NAËLOU Anne (1995), « Experts, expertise et coopération européenne », *Cahiers internationaux de sociologie*, XCVIII, p. 129-160.
- LE NAËLOU Anne (2004), « ONG : les pièges de la professionnalisation » et « Pour comprendre la professionnalisation dans les ONG : quelques apports d'une sociologie des professions », *Revue Tiers Monde*, n° 180, p. 727-734 et p. 773-798.
- LE NAËLOU Anne (2013), « Parcours de jeunes diplômés dans le champ du développement : "miroirs" d'un secteur qui change », *Sociologies pratiques*, n° 27, p. 43-57.
- LE NAËLOU Anne & FREYSS Jean, dir. (2004), « ONG : les pièges de la professionnalisation », *Revue Tiers Monde*, n° 180.

- LECLER Romain, MORIVAL Yohann & BOUAGGA Yasmine (2018), « Pour une ethnographie des professionnels de l'international », *Critique internationale*, n° 81, p. 9-20.
- LEPESANT Gilles (2005), « L'Ukraine et ses défis européens », in G. Lepesant (dir.), *L'Ukraine dans la nouvelle Europe*, Paris : CNRS Éditions, p. 13-39.
- LEWIS David (2008), « “Non-Governmentalism” and the Reorganisation of Public Action: Management and the Rise of Non-Governmental Organizations (NGOs) », in D. Sadhvi & B. Cooke (dir.), *The New Development Management : Critiquing the Dual Modernization*, Londres : Zed books, p. 41-55.
- LUCARELLI Sonia & FIORAMONTI Lorenzo (2010), *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, Londres : Routledge.
- LUCARELLI Sonia (2007), « The EU in the Eyes of the Others. Towards Filling a Gap in the Literature », *European Foreign Affairs Review*, vol. 12, n° 3, p. 249-270.
- MAASS Anna-Sophie (2018), « Financial Instruments and the European Neighbourhood Policy », in T. Schumacher, A. Marchetti, & T. Demmelhuber (dir.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*, Abingdon, Oxon : Routledge, p. 234-245.
- MANNERS Ian (2010), « As You Like It: European Union Normative Power in the European Neighbourhood Policy », in R. G. Whitman & S. Wolff (dir.), *The European Neighbourhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, p. 29-50.
- MICHON Sébastien (2017), « Loin des yeux, loin du cœur de l'Eurocratie », *Politique européenne*, n° 57, p. 22-52.
- MISSIROLI Antonio (2010), « The ENP in Future Perspective », in R. Gordon Whitman & S. Wolff (dir.), *The European Neighbourhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, p. 259-270.
- MOROZOV Vyatcheslav & RUMELILI Bahar (2012), « The external constitution of European identity : Russia and Turkey as Europe-makers », *Cooperation and Conflict*, vol. 47, n° 1, p. 28-48.
- MOSSE David & LEWIS David (2005), *The Aid Effect: Giving and Governing in International Development*, Londres : Pluto Press.
- MÜTZELBURG Irina (2018), « L'empowerment par des financements internationaux ? Comment les donateurs créent un secteur non étatique en Ukraine », *Revue Gouvernance*, vol. 15, n° 1, p. 63-85.
- NAY Olivier (2021), « Introduction. Le tournant social des organisations internationales : dynamiques d'ouverture et jeux de frontière », in D. Lagrange Delphine, L. Marieke & O. Nay (dir.), *Le tournant social de l'international. Les organisations internationales face aux sociétés civiles*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 11-33.
- NEUMAYER Laure (2006), *L'enjeu européen dans les transformations postcommunistes : Hongrie, Pologne, République tchèque, 1989-2004*, Paris : Belin.
- NEUMAYER Laure (2010), « Les études européennes en République tchèque. Entre héritages communistes et incitations communautaires », *Politix*, n° 89, p. 125-144.
- OLLION Étienne & SIMEANT Johanna (2015), « Le plaidoyer : internationales et usages locaux », *Critique internationale*, n° 67, p. 9-15.

- PASQUIER Romain & WEISBEIN Julien (2004), « L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire », *Politique européenne*, n° 12, p. 5-21.
- PATEL Kiran Klaus (2013), « Provincialising European Union : Co-operation and Integration in Europe in a Historical Perspective », *Contemporary European History*, vol. 22, n° 4, p. 649-673.
- PERCHOC Philippe (2015), *La Politique européenne de voisinage*, Service de recherche pour les députés. Disponible sur : http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/569048/EPRS_IDA%282015%29569048_FR.pdf [consulté le 17 novembre 2015].
- PETITEVILLE Franck (2006), *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris : Presses de Sciences Po.
- QADIM Nora El (2010), « La politique migratoire européenne vue du Maroc : contraintes et opportunités », *Politique européenne*, n° 31, p. 91-118.
- RAGARU Nadège (2008), « La rivière et les petits cailloux ; élargissement européen et européanisation en Europe centrale et orientale », in F. Bafail & T. Beichelt (dir.), *L'européanisation d'Ouest en Est*, Paris : L'Harmattan, p 241-283.
- RICHARD Hélène (2005), « La coopération communautaire par le marché », *Terrains & travaux*, n° 8, p. 74-89.
- ROBERT Cécile (2001), « L'Union européenne face à son élargissement à l'Est : incertitudes politiques et construction d'un leadership administratif », *Politique européenne*, n° 3, p. 38-60.
- ROBERT Cécile (2002), « La construction des compétences en situation d'incertitude. Un portrait du service PHARE », in Georgakakis D. (dir.), *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisation de l'Union européenne*, Strasbourg : PUS, Coll. Sociologie Politique Européenne, p. 85-120.
- ROBERT Cécile (2003), « L'expertise comme mode d'administration communautaire. Entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, n° 11, p. 57-78.
- ROBERT Cécile (2005), « Les incertitudes politiques sont-elles solubles dans l'expertise ? Usages et enjeux du recours de la Commission européenne à l'expertise extérieure », in L. Dumoulin, S. Labranche S., C. Robert & P. Warin (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble : PUG, coll. Symposium, p. 83-103.
- ROBERT Cécile (2008), « Expertise et action publique », in O. Borraz & V. Guiraudon (dir.), *Politiques publiques, vol. 1*, Paris : Presses de Sciences Po, p. 309-335.
- ROBERT Cécile (2013), *Politiques de l'expertise. Une sociologie des usages politiques de l'expertise à l'échelle européenne*, mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches, U. Lyon II.
- SASSE Gwendolyn (2008), « The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours », *Europe-Asia Studies*, vol. 60, n° 2, p. 295-316.
- SBARAGLIA Fanny, dir. (2017), Dossier « Profession : Europe ? La gestion infranationale des affaires européennes », *Politique européenne*, n° 57.
- SCHIMMELFENNIG Frank & SCHOLTZ Hanno (2008), « EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood : Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange », *European Union Politics*, vol. 9, n° 2, p. 187-215.

SCHIMMELFENNIG Frank (2018), « Beyond enlargement », in T. Schumacher, A. Marchetti, & T. Demmelhuber (dir.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*, Abingdon, Oxon : Routledge, p. 17-27.

SCHUMACHER Tobias, MARCHETTI Andreas, & DEMMELHUBER Thomas (2018), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*, Abingdon, Oxon : Routledge.

TULMETS Elsa (2007), « Policy Adaptation from the Enlargement to the Neighbourhood Policy : a Way to Improve the EU's External Capabilities ? », *Politique européenne*, n° 22, p. 55-80.

TULMETS Elsa (2014), « L'exportation des normes "molles" dans la politique extérieure de l'UE », *Politique européenne*, n° 46, p. 34-58.

URDY Lionel (2004), « L'Europe et la Méditerranée dix ans après Barcelone : voisins dorénavant ? », *L'Année du Maghreb*, (I), p. 57-70.

VAUCHEZ Antoine (2008), « The Force of a Weak Field : Law and Lawyers in the Government of the European Union (for a Renewed Research Agenda) », *International Political Sociology*, vol. 20, n° 2, p. 128-44.

VISIÈRE Claire (2003), « À la recherche de la "société civile internationale" : le cas de la coopération non gouvernementale en Méditerranée », *Politiques et Management Public*, vol. 21, n°2, p. 165-185.

VISIÈRE Claire (2014), « Les politiques européennes de soutien à la 'société civile' en Turquie, L'incarnation d'une forme d'action publique », in M. Aymes, B. Gourisse & É. Massicard (dir.), *L'art de l'État en Turquie. Arrangements de l'action publique de la fin de l'Empire ottoman à nos jours*, Paris : Karthala.

WHITMAN Richard & WOLFF Stefan (2010), *The European Neighbourhood Policy in Perspective : Context, Implementation and Impact*, Basingstoke : Palgrave Macmillan.

WHITMAN Richard G. (2011), *Normative Power Europe : Empirical and Theoretical Perspectives*, New York : Palgrave Macmillan.

ZIELONKA Jan (2006), *Europe as Empire : the Nature of the Enlarged European Union*, Oxford, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord : Oxford University Press.

ZIELONKA Jan (2018), « The EU and the European Neighbourhood Policy », in T. Schumacher, A. Marchetti, & T. Demmelhuber (dir.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*, Abingdon, Oxon : Routledge, p. 142-152.