

Sabine SAURUGGER,
IEP Paris – CERI, IEP de Lille

*La représentation de l'expertise ?
Une forme de participation des groupes d'intérêt
au policy-making communautaire*

(Draft)

Faire de la politique semble devenir de plus en plus complexe, à la fois au niveau national, mais aussi, et particulièrement au niveau communautaire. Le nombre élevé de sujets et de domaines politiques qui y sont discutés, négociés et décidés ne cesse de croître. Face à cette situation, les autorités politiques font appel à des spécialistes, des experts dans différents domaines politiques. L'expertise semble ainsi être l'une des caractéristiques principales de la gouvernance contemporaine.

Le système communautaire se prête particulièrement bien à l'influence de l'expertise. Caractérisé comme régulateur par Giandomenico Majone, le système communautaire recherche l'efficacité de ses politiques.¹ Dans la mesure où le savoir, plutôt que le budget, est la ressource centrale dans le *policy-making* régulateur, l'expert joue un rôle prépondérant, et la Commission, organe central de régulation, utilise très fortement cette ressource.

Or, quelles conséquences ce constat entraîne-t-il vis-à-vis d'une analyse des groupes d'intérêts au niveau communautaire ? Les études des groupes d'intérêt au niveau national montrent que leurs répertoires d'action pour construire et légitimer leurs actions peuvent être rapportées à trois principales dimensions.² Il s'agit premièrement du recours au nombre (se revendiquer d'un collectif, le créer symboliquement à travers différents modes de représentation), le recours à la science (produire une expertise considérée comme objective) et le recours à la morale (établir une stratégie de scandalisation en invoquant la violation de normes éthiques pour susciter des mobilisations). Le système communautaire étant particulièrement ouvert à toute forme d'expertise, attitude due à sa recherche d'efficacité, peut-on constater que cette dimension du recours à la science l'emporte par rapport aux autres formes de représentation des intérêts ?³ Ce répertoire d'action est-il accessible à tous les groupes d'intérêt de la même manière ? Quels sont les facteurs qui influent sur son utilisation hétérogène ?

Afin de répondre à ces questions, nous proposons d'étudier les répertoires d'action des groupes d'intérêts dans deux domaines politiques fondamentalement différents – l'agriculture et le nucléaire dans le contexte de l'Ostpolitik communautaire.⁴ Il est ainsi possible de

¹ Contrairement aux systèmes nationaux qui regroupe des caractéristiques régulatrice, distributrice et redistributrice. Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, London, Routledge, 1996; Claudio M. Radaelli, "The Public Policy of the EU: Whither politics of expertise?", *Journal of European Public Policy*, 1999, 6(5), p.757-774 et Claudio M. Radaelli, *Technocracy in the European Union*, London et New York, Longman, 1999

² Michel Offerlé, « Sociologie des groupes d'intérêt », Paris, Montchrestien, 1998, p. 109-127

³ Pour une analyse du domaine des associations voir Julien Weisbein, « Le militant et l'expert : les associations civiques face au système politique européen », *Politique européenne*, n°4, printemps 2001, p.105-118

⁴ Le terrain empirique de cette étude est adapté de notre thèse de doctorat *Vers un mode communautaire de représentation des intérêts ? Les groupes d'intérêt français et allemands dans l'Ostpolitik de l'Union européenne*, Thèse pour le doctorat, sous la direction de Christian Lequesne, IEP Paris, 2001. La notion

distinguer deux phénomènes de représentation des intérêts à travers l'expertise. D'une part, une situation où les services de la Commission possèdent des compétences scientifiques et de régulation, comme dans le domaine de l'agriculture. Dans ce contexte, les syndicats agricoles tissent des contacts pour représenter leurs revendications économiques, sociales ou financières mais n'ont pas la possibilité d'offrir de l'expertise. Le savoir scientifique est présent au sein de la Commission ou est recherché auprès d'un autre groupe d'acteurs – les experts agro-économiques. D'autre part, dans des domaines où la Commission cherche à acquérir des compétences, elle s'appuie sur l'expertise des groupes d'intérêts, comme dans le nucléaire. Dans ce cas, la Commission cherche à « collectiviser » les acteurs individuels et de les regrouper dans des groupes ad hoc ou permanents.

La production et l'utilisation de l'expertise sont, le plus souvent, présentées comme des réponses rationnelles à des problèmes donnés. L'expertise peut en effet être considérée comme une réponse aux besoins des pouvoirs publics en quête d'informations, d'arguments, de conseils nécessaires à leurs stratégies propres dans le cadre de l'élaboration du compromis sur le forum des communautés de politique publique. Cette perception ne doit toutefois pas occulter une deuxième dimension – celle de son utilisation à des fins d'augmentation de pouvoir. L'exclusion d'un groupe d'intérêt de la représentation de l'expertise jugée utile par les acteurs politico-administratifs peut priver ce groupe de son pouvoir de représentation des intérêts.

Cette analyse est divisée en trois parties. Dans une première partie nous présentons le lien entre la représentation des intérêts et l'expertise, réuni dans une approche conceptuelle proposée par Claudio Radaelli. Une deuxième partie étudie la représentation de l'expertise dans une situation d'incertitude élevée, caractéristique pour la période d'émergence de l'Ostpolitik communautaire avant de se concentrer, dans une troisième partie, sur l'influence du système politique fragmenté et sectorisé sur la représentation de l'expertise.

I. Expertise et représentation

1.1. *L'expertise comme forme mécanisme de représentation ?*

L'évolution de l'expertise comme caractéristique principale de la gouvernance contemporaine n'est pas nouvelle. Un certain nombre d'auteurs, majoritairement américains, ont développé une réflexion sur ce sujet dans les années 1970 et 1980⁵. Frank Fischer en particulier a présenté une conceptualisation du rôle de l'expertise dans le politique et constate dans ce contexte que la dépendance vis-à-vis des experts⁶ dans notre société contemporaine n'est pas

d'Ostpolitik communautaire est circonscrit par la période allant de 1989, date de la chute du mur de Berlin et 1998, le début des négociations d'adhésion avec les pays candidats.

⁵ Daniel Bell, *The coming of Postindustrial Society*, New York, Basic Books, 1973; Corrine L. Gilb, *Hidden Hierarchies*, New York, Harper and Row, 1966; Robert A. Goldwin (dir), *Bureaucrats, Policy Analysts, Statesmen: Who leads?*, Washington, American Enterprise Institute, 1980; James Everett Katz, *Presidential Politics and Science Policy*, New York, Praeger, 1978

⁶ Selon la définition de Christiane Restier-Melleray, l'expert présente les caractéristiques suivantes. : c'est un individu ou un groupe d'individus ; il ne tient pas de lui-même sa légitimité, celle-ci lui est conférée par une instance d'autorité qui le mandate ; il est choisi en fonction de la compétence qui lui est reconnue ; son activité, faite d'examen, de constats, de vérifications, d'appréciations, d'estimations, est destinée à apporter à son mandataire des éléments permettant la formulation d'un jugement ou d'une décision ; et, enfin, le mandataire est extérieur à l'instance commanditaire de la mission et indépendante de celle-ci. Christiane Restier-Melleray, „Experts et expertise scientifique, le cas de la France“, *Revue française de science politique*, 1990, 40(4), p.550-51.

moins que l'élément central d'une transformation profonde de la forme et du contenu des sociétés industrielles avancées.⁷ Les experts techniques partagent de plus en plus le pouvoir avec les autorités publiques, les élites économiques et politiques traditionnelles. L'expert contemporain ne joue cependant pas sur le même registre qu'il y a vingt ans, comme le souligne Luc Rouban. « L'expert des années quatre-vingt-dix n'est pas un administrateur, ou un scientifique agissant comme un administrateur, mais un porte-parole d'intérêts politiques, un stratège qui sait associer son problème à d'autres thèmes politiques pour appuyer ou contester les thèses officielles »⁸ On observe donc une instrumentalisation de la science qui n'est plus définie par la politique mais par une combinaison d'intérêts associatifs ou industriels.⁹

Frank Fischer montre dans son étude que le rôle des partis politiques et des politiciens dans les processus décisionnels des systèmes politiques contemporains a laissé la place à celui des groupes d'experts au sein de l'administration. Bien que les élites politiques conservent le pouvoir dans les processus décisionnels, ils justifient de plus en plus leurs décisions sur la base des analyses techniques des experts avec lesquels ils forment une coalition. Le savoir est en train de devenir le terrain du politique : « Il est évident, ... que le savoir et l'expertise jouent actuellement un rôle important dans la médiation des décisions politiques. Les experts ne prennent peut-être pas des décisions finales concernant les politiques publiques, mais ils servent de plus en plus souvent d'intermédiaires entre les élites politiques et le groupe concerné par une politique publique spécifique. ... Ceci implique également que dans certains cas, les experts se trouvent dans le rôle de « courtier » qui marchande des options politiques entre les élites politiques et les groupes d'intérêt concernés. »¹⁰ On constate alors que ce système 'post-industrialiste', fondé sur la mise en réseaux d'une expertise économique et technologique et du pouvoir bureaucratique met de plus en plus en cause les concepts de démocratie basés sur la participation représentative individuelle et citoyenne au processus décisionnel.¹¹ Contrairement aux politiques pluralistes qui incluent la représentation par les groupes d'intérêts dans le processus politique, cette nouvelle formation sociétale constitue un système plutôt monopolistique possédant des institutions politiques et économiques fortes et liées.¹²

Par leur analyse du système politique communautaire, Svein Andersen et Tom Burns renforcent ce propos. En distinguant entre trois mécanismes de représentation – la représentation des experts, la représentation des groupes d'intérêts et, enfin, la représentation nationale, ils sont d'avis que les deux premiers marquent une dé-politisation des politiques publiques et renforcent leur opacité.¹³ La conception origininaire de l'intégration européenne

Malgré l'indéniable utilité de cette définition, c'est ce dernier élément qui nous semble poser problème, car l'expert, comme va montrer l'exemple français, n'est pas obligatoirement extérieur à l'instance commanditaire, mais peut en faire partie, comme le montre bien l'exemple des grands corps.

⁷ Frank Fischer, *Technocracy and the Politics of Expertise*, London, Sage, 1990, p. 13

⁸ Luc Rouban, *La fin des technocrates ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 72

⁹ *ibid.* p. 80

¹⁰ Frank Fischer, *op.cit.*, p. 171

¹¹ Jean-François Thuot analyse cette forme politique en termes de démocratie fonctionnelle : « Par le biais de ses procédures (juridisation du rapport politique, concertation, pratiques consensuelles), par son ouverture sans précédent aux particularismes sociaux (la représentativité se substituant à la représentation), la démocratie fonctionnelle vise ainsi à organiser le rapport social sans injonctions autoritaires, prétendant faire surgir les normes par le bas sans le détour d'un pouvoir situé au-dessus de la société ». Jean-François Thuot, *La fin de la représentation et les formes contemporaines de la démocratie*, Québec, Editions Nota Bene, 1998

¹² Jeremy Richardson, "The Market for Political Activism: Interest Groups as a Challenge to Political Parties", *West European Politics*, 18(1), 1995, p.116-139

¹³ Svein S. Andersen et Tom R. Burns, "The EU and the Erosion of Parliamentary Democracy: A study of post-parliamentary governance", dans Svein S. Andersen et K.A. Eliassen (dirs), *The EU: How Democratic is it?*,

met en avant un grand nombre d'éléments technocratiques. La période initiale de l'intégration européenne a ainsi été marquée par une approche technocratique, représentée par le Plan Monnet pour la CECA (Communauté européenne du Charbon et de l'Acier), dans lequel les experts jouaient un rôle spécifique au niveau du *policy-making* supranational au sein de la Haute Autorité.¹⁴ L'emphase technocratique sur la coordination rationnelle des processus institutionnels en vue de pouvoir répondre aux exigences fonctionnelles d'un système productiviste donne lieu à l'émergence d'une conception purement administrative et managériale du système politique, bref à la gouvernance technocratique.¹⁵

Cependant, la production de l'expertise peut également être utilisée à des fins politiques dans un jeu de pouvoir qui oppose différents acteurs. L'expert constitue alors lui-même un groupe d'intérêt. Les cas empiriques étudiés dans notre recherche s'inscrivent dans un champ différent de celui proposé par Eve Fouilleux dans son étude sur l'expertise dans le secteur agricole lorsqu'elle souligne que : « [L]’expertise peut être considérée comme une réponse aux besoins des acteurs politico-administratifs en quête d’informations, d’arguments, de conseils nécessaires à leurs stratégies propres liées à l’élaboration du compromis sur le forum des communautés de politique publique, elle peut être également considérée comme un signe des effets d’apprentissage induits par la production scientifique : la sollicitation par les acteurs politico-administratifs d’un groupe d’économistes à produire de l’expertise est d’une certaine manière la manifestation explicite d’un intéressement des acteurs politico-administratifs concernés, de leur volonté « d’apprendre » et/ou de leur avancement dans le processus d’apprentissage »¹⁶. Il importe de nuancer ce propos. Contrairement à l'utilisation de l'expertise à des seules fins d'apprentissage, on peut observer l'utilisation de l'expertise par les acteurs politico-administratifs, mais aussi des groupes d'intérêt à des fins d'augmentation de pouvoir. L'exclusion d'un certain groupe d'acteurs de la production de l'expertise jugée utile par les acteurs politico-administratifs peut priver ce groupe de son pouvoir de représentation des intérêts. Pierre Lascoumes, dans son étude sur les politiques liées à l'environnement, nous rappelle ainsi que « la force de la technocratie est moins la capacité d'un corps préexistant d'experts et de décideurs à reproduire sa domination historique sur un secteur que le résultat d'un travail permanent de construction de savoir-faire et de légitimité. »¹⁷

London, Sage, 1996, p. 227-251. Raymond Boudon et François Bourricaud constatent, en 1986, que les groupes professionnels assument un rôle croissant dans les sociétés contemporaines et que le type de représentation légitime qu'ils diffusent est une des caractéristiques essentielles de la reconnaissance de leur capacité d'expertise. Raymond Boudon et François Bourricaud, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF, 1986, rubrique « Professions »

¹⁴ Voir aussi Kenneth Featherstone, "Jean Monnet and the Democratic Deficit in the EU", *Journal of Common Market Studies*, 32(2), 1994, p. 149-170

¹⁵ Les travaux de Jürgen Habermas des années 1970 portaient également sur cette question. Dans son ouvrage *Toward a Rational Society*, Boston, Beacon, 1970, Habermas différencie trois sphères du gouvernement technocorporate (*technocorporate government*). Le niveau le plus élevé est occupé par des élites politiques et économiques. Ensuite vient une strate d'experts et d'administrateurs spécialisés et enfin, un large public de masse dépolitisé. Toutefois, cette analyse doit éventuellement être mise en question aujourd'hui, où nous observons l'émergence de plus en plus d'associations et organismes civiques qui peuvent être en mesure de mettre en cause les décisions politiques. Pour une analyse critique voir Martine Barthélémy, *Associations : le nouvel âge de la participation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

¹⁶ Eve Fouilleux, *Idées, institutions et dynamiques du changement de politique publique. La transformation de la Politique agricole commune*, Thèse de doctorat, Université Pierre Mendès France, 1998, p. 201. Voir aussi Eve Fouilleux, "Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune", *Revue française de science politique* 50(2) 2000, p. 277-305

¹⁷ Pierre Lascoumes, « La technocratie comme extension, cumul et différenciation continus des pouvoirs », dans Vincent Dubois et Delphine Dulong (dirs), *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, p. 187

De même, la fragmentation et la sectorisation d'un système politique ont des conséquences importantes. Elles peuvent conduire à une compétition intensive pour le pouvoir. Si cette compétition est très forte, elle peut s'opposer aux processus qui se concentrent seulement sur l'apprentissage et la solution des problèmes.¹⁸

1.2. *Un cadre conceptuel pour analyser l'expertise dans le fabrication de politiques publiques*

Dans un effort de conceptualisation de l'expertise dans le *policy-making* communautaire, Claudio Radaelli propose quatre modes de *policy-making* qu'il obtient en croisant deux dimensions (figure 1).¹⁹ Il s'agit premièrement de la dimension de la visibilité politique (*salience*) et secundo de la dimension d'incertitude qui peuvent correspondre à un niveau élevé ou bas. Nous pouvons considérer ces deux dimensions comme des facteurs qui influencent la capacité des groupes d'intérêt d'avoir recours à l'expertise pour représenter leurs intérêts.

Selon cette approche conceptuelle nous constatons une politisation élevée du *policy-making* lorsque les problèmes politiques sont très médiatisés et connus par l'opinion publique ou les partis politiques et que l'incertitude est élevée, ce que laisse plus de place pour les solutions fondées sur l'expertise. Au contraire, lorsque les informations et les idées ne sont pas accessibles à bas prix, donc lorsque l'incertitude est élevée, tout en laissant la dimension de visibilité politique du problème élevé, nous observons une activité grandissante des entrepreneurs politiques supranationaux ou les communautés d'experts peuvent gagner de l'influence. Ce mode de *policy-making* est celui des 'communautés épistémiques'.

Un contexte toutefois où la visibilité politique et la complexité du problème sont basses facilite l'émergence des luttes bureaucratiques ou des compétitions du pouvoir au lieu d'engendrer un processus d'apprentissage. Enfin, le mode technocratique peut être observé dans des situations où la visibilité politique d'un problème est basse, mais où l'incertitude est élevée. L'influence de l'expertise dans ce contexte est fondée sur la conviction qu'il existe une meilleure solution. Le contexte technocratique exige des domaines politiques opaques où un répertoire de solutions est lié à un répertoire de problèmes, sans implications politiques.

Figure 1

		Incertitude	
		basse	élevée
Visibilité politique	basse	Luttes bureaucratiques	Politiques technocratiques
	élevée	Prise de décision politique	Communautés épistémiques

¹⁸ Cette dimension d'apprentissage réciproque des acteurs a été particulièrement développée par des chercheurs allemands comme Renate Mayntz et Beate Kohler-Koch. Elles mettent l'accent surtout sur la transformation du processus politique qui prend désormais place dans un système de gouvernance, où les hiérarchies n'existent plus. Les acteurs non-étatiques prennent part au processus de prise de décision. Il s'agit d'un changement de système politique hiérarchisée vers un système horizontal caractérisé par la coopération au lieu de la compétition et des processus d'apprentissage mutuels. Voir. Beate Kohler-Koch, „Catching up with Change: the Transformation of governance in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, 3(3), 1996, p. 359-380; Renate Mayntz, *New Challenges to Governance Theory*, EUI, Robert Schuman Center, Florence 1998, n°50.

¹⁹ Claudio M. Radaelli, “The Public Policy of the EU: Whither politics of expertise?”, *Journal of European Public Policy*, 1999, 6(5), p.762-764

Source : Claudio M. Radaelli, *Technocracy in the European Union*, London, Longman, 1999 p.48

Ce modèle a le mérite de permettre à conceptualiser l'utilisation de l'expertise dans le policy-making communautaire. Toutefois, comme le souligne Claudio Radaelli lui-même dans son étude, les différentes études de cas relevant d'une analyse de l'expertise peuvent en même temps être attribuée à différents modes de *policy-making* selon la période de négociation et selon la situation politique générale.²⁰

Dans le contexte de l'Ostpolitik de l'Union européenne, nous nous situons dans un contexte d'incertitude élevée et des phases de visibilité politique plus ou moins importantes. La comparaison des activités des groupes d'intérêt entre une politique publique communautarisée – l'agriculture et un domaine dans lequel le mode de décision est purement intergouvernemental – la sûreté nucléaire - nous permet d'analyser les relations entre les groupes d'intérêt et les services de la Commission dans le contexte de la production de l'expertise. Comme constate Neill Nugent²¹, là où la compétence politique de l'Union européenne est clairement et longuement établie, comme dans les domaines de l'agriculture et du commerce extérieur, la Commission possède plus de connaissances et d'expertise que dans les domaines politiques qui émergent au niveau communautaire comme la santé publique ou l'énergie nucléaire.

Au contraire, dans les domaines où la Commission ne possède que peu d'expertise, nous trouvons plus facilement un grand nombre de consultants indépendants, des experts nationaux (détachés) ou des instituts de recherche, ainsi que de comités consultatifs contenant des experts gouvernementaux et non-gouvernementaux. Face à une telle situation, nous supposons qu'il est plus difficile de représenter les intérêts sous forme d'expertise auprès des services de la Commission pour les groupes d'intérêts agricoles que pour les acteurs du secteur nucléaire. Deux formes de représentation des intérêts émergent alors : celui de la représentation des intérêts en forme de revendications clairement formulées, et une forme de représentation des intérêts qui passe par l'offre de l'expertise aux services de la Commission. Alors que nous retrouvons cette première forme de représentation dans le secteur de l'agriculture, c'est la seconde qui est prépondérante dans le secteur du nucléaire.²²

Comme le font remarquer Svein Andersen et Tom Burns, le système de gouvernance communautaire est fondé sur la participation directe des intérêts concernés, comme les groupes d'intérêt nationaux, au sein de différentes formes de réseaux de politiques publiques. Le niveau d'expertise nécessaire pour participer à la fabrication des politiques publiques communautaires produit un système dans lequel « la souveraineté d'expertise tend de l'emporter sur la souveraineté populaire ou parlementaire ».²³ Formulé différemment, il semble alors que la représentation des intérêts ayant recours à la science l'emporte sur celle ayant recours au nombre ou à la morale.

²⁰ *ibid.* p. 767

²¹ Neill Nugent, « The Leadership Capacity of the European Commission », *Journal of European Public Policy*, 1995, 2(4), p. 608

²² Pour des études plus générales et appliquées à d'autres cas d'étude, voir Rod A.W. Rhodes, Ian Bache et Stephen George, « Policy Networks and Policy-Making In the European Union: A critical appraisal », in Lisbeth Hooghe, *Cohesion Policy and European Integration, Building Multi-level governance*, Oxford, Clarendon Press, 1996 p. 367-387; voir également John Peterson, « Prise de décision dans l'Union européenne : le marché unique », *Politiques et management public*, 1997, 15 (1), p.58

²³ Svein S. Andersen et Tom R. Burns, « The EU and the Erosion of Parliamentary Democracy: A study of post-parliamentary governance », dans Svein S. Andersen et K.A. Eliassen (dirs), *The EU: How Democratic is it?*, London, Sage, 1996, p. 229. Voir aussi Luc Rouban, *La fin des technocrates ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p.86-89

II. La représentation d'expertise dans une situation d'incertitude élevée

L'élaboration d'une Ostpolitik dans le secteur agricole s'est révélée difficile à la suite de la chute du mur. Comme dans la plupart des autres secteurs, les connaissances sur l'agriculture est-européenne étaient limitées à la fois au niveau communautaire et au niveau national. Très peu d'éléments étaient connus par les agriculteurs occidentaux mais aussi par les acteurs politico-administratifs sur les potentiels agricoles des pays de l'Europe centrale et orientale. Cette absence de connaissances a mené à la recherche de l'expertise à la fois par les acteurs politico-administratifs nationaux et communautaires.

Les experts économistes semblent avoir été en concurrence avec les syndicats agricoles dans le contexte de l'élargissement. Cette concurrence n'est toutefois qu'une parmi d'autres, étudiées depuis les années 1990 par de nombreux chercheurs.²⁴ Comme le constate Wyn Grant, la Politique agricole commune entraîne un jeu plus complexe d'acteurs que la seule opposition entre économistes et syndicats : « Les critiques de la PAC émergent des organisations de consommateurs, des groupes environnementaux qui s'occupent de questions beaucoup plus vastes que celles relevant seulement de l'agriculture et des économistes agricoles qui, malgré leurs capacités analytiques, manquent souvent de soutien politique. »²⁵

Dans le domaine nucléaire, l'accident survenu dans la centrale nucléaire de Tchernobyl en avril 1986 a été le premier événement d'une longue série qui a montré que la situation des réacteurs nucléaires en Europe de centrale et orientale et dans les nouveaux Etats indépendants (NEI) pose un grave problème de sûreté. Dans la plupart de cas, l'état de sûreté des centrales nucléaires de ces pays ne satisfait pas aux exigences des normes internationales de sécurité.

Parmi les dix pays de l'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion de l'Union européenne, sept utilisent l'énergie nucléaire pour produire une partie de leur électricité : la Bulgarie, la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie, la Lituanie, ainsi que la Roumanie où la production a commencé en 1996. Plusieurs d'entre eux, à savoir la Roumanie, la Slovaquie et la République tchèque ont des réacteurs en construction et disposent de réacteurs de recherche et de test. Seule l'Estonie ne possède aucun réacteur en fonction ou en projet tandis que la Pologne et la Lettonie ne recourent pas à la production de l'énergie nucléaire.

Face aux situations préoccupantes dans le secteur de l'énergie nucléaire en Europe centrale et orientale, les gouvernements des pays membres de la Communauté européenne possédant des centrales nucléaires, ainsi que les industries nucléaires ont commencé à se mobiliser en particulier après l'accident de la centrale nucléaire de Tchernobyl.

Cet accident peut être considéré comme l'élément légitimant les activités des acteurs économiques en Europe centrale et orientale autour de la notion de sûreté nucléaire.

²⁴ Martin J. Smith, « Changing Agendas and Policy Communities: Agricultural Issues in the 1930s and in the 1980s », *Public Administration*, 1989, 67, p.149-165; Janet M. Edgen et Kenneth J. Thomson, « The Influence of UK NGOs on the Common Agricultural Policy », *Journal of Common Market Studies*, 37(1), 1999, p.121-131; Alice Landau, « The EU, WTO, Agricultural Negotiations and Interest Groups », *Paper presented to the ECPR Joint Sessions, Clientelism, Informal Networks and Political Entrepreneurship in the EU*, 14-19 April, 2000

²⁵ Wyn Grant, *The Common Agricultural Policy*, Londres, Macmillan, 1997, p. 148. Notre choix de terrain –l'Ostpolitik - nous amène cependant à nous concentrer sur les rapports de force entre les économistes et les syndicats agricoles, car les groupes environnementaux ou encore les organisations des consommateurs ne jouent pas encore de rôle dans le contexte de l'élargissement.

L'événement a révélé les défaillances majeures du système de sûreté nucléaire à l'Est à la fois aux gouvernements et aux citoyens européens. L'industrie nucléaire a été désignée par le public et les autorités politiques en question à la fois comme le responsable de cet accident et comme l'acteur possédant le savoir-faire requis pour intervenir dans cette situation en vue de retrouver un niveau de sûreté nucléaire considéré comme adéquat, voire de démanteler des centrales nucléaires jugées trop dangereuses. L'incitation à la création d'un groupe ad hoc d'acteurs électronucléaires peut être également perçue comme l'élément légitimant ces activités agissant à la fois au niveau national, communautaire et international. Mais l'argument de la nécessité d'intervention de la part des acteurs de l'industrie nucléaire en Europe centrale et orientale a été élaboré par les industries nucléaires elles-mêmes. Dans ce contexte se pose effectivement la question de la légitimité des actions des acteurs privés mais aussi de celles de la Commission. Peut-on tirer la conclusion que nous assistons à un transfert de la légitimité représentative vers les intérêts privés qui créent ainsi une légitimité fonctionnelle?²⁶ Nous sommes plutôt d'avis que l'analyse des activités des groupes d'intérêts en question montrera, comme le suggère Gerhard Lehbruch, que le « degré selon lequel la participation des intérêts organisés est généralement considéré comme légitime varie considérablement »²⁷. L'intérêt représenté doit être mis en forme, mis en scène et mis en voix pour exister, mais aussi pour être légitime²⁸.

2.1. L'organisation communautaire de l'expertise

Au sein de la Commission européenne, les politiques agricoles sont élaborées par la Direction générale VI. Son unité 01 est chargée de préparer des documents stratégiques et économiques sur l'agriculture européenne et est en contact étroit avec le cabinet du Commissaire de l'Agriculture. Dans ses travaux, Eve Fouilleux souligne que l'unité en question a gagné en importance à partir de l'arrivée de l'équipe Delors à la tête de la Commission. A travers l'investissement et la revalorisation des activités de prospective au sein de la DG VI, les fonctionnaires 'réformistes' et néo-libéraux²⁹, qui, pour la plupart d'entre eux, ont reçu une formation dans le cadre du paradigme scientifique dominant en économie, ont peu à peu fait progresser leurs idées.³⁰

Lors de la période correspondant à notre recherche, le chef de cette unité était responsable de l'élaboration des études et des rapports sur le domaine agricole en Europe centrale et orientale en général et sur l'impact que l'adhésion de ces pays aurait sur la politique agricole commune en particulier. A partir de 1995, la DG VI fut chargée de l'élaboration des propositions pour la réforme de la PAC, décision fondée sur l'ouverture prochaine des négociations au sein de l'OMC et l'élargissement de l'Union aux pays candidats de l'Europe centrale et orientale.

²⁶ Jean-François Thuot, *La fin de la représentation et les formes contemporaines de la démocratie*, Montréal, Editions Nota bene, 1998

²⁷ Gerhard Lehbruch, "The Organization of Society, Administrative Strategies and Policy Networks: Elements of a Developmental Theory of Interest Systems" dans Roland Czada et Adrienne Héritier (dirs.), *Political Choice: Institutions, Rules and the Limits of Rationality*, Frankfurt, Campus 1991

²⁸ Luc Boltanski, *Les cadres*, Paris, Minuit, 1982

²⁹ Voir pour une analyse générale des préférences 'capitalistes' des hauts-fonctionnaires de la Commission : Lisbet Hooghe, « Top Commission officials on capitalism : an institutionalist understanding of preferences », dans Mark Aspinwall et Gerald Schneider (dirs.), *The Rules of Integration. Institutional Approaches to the Study of Europe*, Manchester, Manchester University Press, 2001, p. 152-173. Généralement, sur l'élaboration des idées néo-libérales au sein des forums scientifiques des économistes : Bruno Jobert (dir), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994, p.9-20

³⁰ Eve Fouilleux, « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique* 50(2) 2000, p. 299-300

Pour tout document stratégique qui inclut des réflexions sur l'avenir de la PAC, l'unité 01 coopère par ailleurs étroitement avec la Direction générale XIX, chargée des questions budgétaires.

Dans le contexte de l'élargissement de l'Union, deux DG joignent cette coordination entre les Directions générales déjà mentionnées. Il s'agit de la DG I et, après sa création en 1994, de la DG IA, responsables des relations extérieures, de la Ostpolitik et de l'élargissement de l'Union. Ces deux Directions générales entrent alors dans un rapport de force avec la DG VI. Comme plusieurs chercheurs l'ont mis en avant³¹, on peut observer l'existence de conflits idéologiques entre les DG vis-à-vis des approches et des solutions politiques. Alors que la DG I considérait l'élargissement comme une possibilité d'acquérir des compétences supplémentaires vis-à-vis du Conseil et des Etats membres, elle cherchait également à renforcer sa position à l'intérieur de la Commission. Elle utilisa en particulier les fonds du programme PHARE³² pour financer des études concernant la situation de l'agriculture dans les PECO³³ et son impact sur la Politique agricole commune, mouton noir de la DG I dans le contexte des relations commerciales avec les pays tiers comme l'ont montré les négociations du GATT au début des années 1990. Elle a donc cherché à fournir des études sur l'agriculture et l'élargissement produites par des économistes agronomes européens et américains pro-libéraux de renommée, afin de bâtir sa légitimité face à la DG VI. Les syndicats agricoles n'ont à aucun moment été invités à participer. Nous allons ainsi observer le rapport entre la représentation par l'expertise (économistes agronomes), le recours au nombre et à la morale (syndicats agricoles) et le processus de légitimation d'une bureaucratie.

Cette situation, caractérisée par un niveau élevé d'incertitude mais aussi par une visibilité politique élevé, étant donné l'importance du secteur agricole en Europe centrale et orientale, ne donne toutefois pas lieu à des décisions politiques prises par le Conseil des ministres mais à des luttes bureaucratiques.

Contrairement au secteur agricole, la Commission européenne ne possède guère de savoir technique dans le domaine nucléaire. Lorsque le G7, suite à sa réunion de 1989 à Paris, transfère la gestion des programmes d'aides pour l'Europe centrale et orientale à la Commission, elle se voit confrontée à une situation dans laquelle ses fonctionnaires ne possèdent pas suffisamment de savoir-faire dans un domaine de haute importance. Les raisons pour cette situation peuvent être attribuées au système de recrutement de la Commission, comme l'analysent Edward Page³⁴, ou encore Anne et Handley Stevens³⁵. Les fonctionnaires recrutés par la Commission dans la plupart des pays membres de l'Union ont effectué des études de droit, en particulier en ce qui concerne l'Allemagne et le Danemark, d'économie ou de sciences sociales, comme en Espagne ou en France³⁶. Les sciences « dures » ne sont que peu représentées parmi le personnel de la Commission, bien que le service de la Commission

³¹ Irène Bellier, « Une culture de la Commission européenne ? de la rencontre des cultures européennes et du multilinguisme des fonctionnaires », in Yves Mény, Pierre Muller et Jean-Louis Quermonne (dirs), *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan 1995; Michelle Cini, « La Commission européenne lieu d'émergence de cultures administratives. L'exemple de la DG IV et de la DG XI », *RFSP*, 1996, 46(3), p. 457-472 ; Lisbet Hooghe, « Top Commission officials on capitalism : an institutionalist understanding of preferences », dans Mark Aspinwall et Gerald Schneider (dirs), *The Rules of Integration. Institutional Approaches to the Study of Europe*, Manchester, Manchester University Press, 2001, p. 152-173

³² Pologne-Hongrie aide pour la reconstruction économique

³³ Pays d'Europe centrale et orientale

³⁴ Edward C. Page, *People Who Run Europe*, Oxford, Clarendon Press, 1997

³⁵ Anne Stevens with Handley Stevens, *Brussels Bureaucracy? The Administration of the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2001, p. 122-125

³⁶ D'où le savoir-faire dans le domaine de l'économie agricole

responsable de l'énergie, et en particulier de l'énergie nucléaire, emploie un certain nombre d'ingénieurs.

Face à cette situation, la Commission a cherché de l'expertise à l'extérieur, en particulier auprès des entreprises de l'industrie nucléaire et auprès des agences nationales de sûreté nucléaire compétentes. Tout comme dans le secteur agricole, nous observons un degré d'incertitude si élevé que les décideurs politiques et les gestionnaires des politiques ont dû se référer à l'expertise offerte par des 'savants' extérieurs. Toutefois, ce groupe ne correspondait guère à une communauté épistémique homogène mais véhiculait différents intérêts à travers l'expertise proposée.

2.2. Les services de la Commission à la recherche de l'expertise

2.2.1. Une expertise politique proche de la représentation des intérêts agricoles français

L'ouverture des relations entre la Communauté européenne et les Pays d'Europe centrale et orientale dans le domaine de l'agriculture était caractérisée par une absence réciproque de connaissances des politiques agricoles de chaque côté des frontières. La Commission, les gouvernements nationaux et les acteurs économiques étaient donc dans une situation de besoin d'expertise concernant l'agriculture est-européenne nécessaire pour diminuer l'insécurité dans la prise de décision. Cette absence de connaissance a conduit à de très fortes craintes de la part des agriculteurs vis-à-vis de l'agriculture de l'Europe centrale et orientale. Confrontée à cette situation, la Commission a initié des rapports pour essayer de répondre aux problèmes qui s'étaient présentés dans ce contexte.

Le premier rapport publié dans la série des rapports agricoles fut le rapport « Nallet-van Stolk », cité de multiples fois en France, publié le 14 juin 1994 et initié par le directeur général de la DG VI, Guy Legras. Le rapport intitulé « *Les relations de l'Union européenne et des pays d'Europe centrale et orientale dans le domaine agricole et agro-alimentaire* », fait des propositions quant à la question politique des relations agricoles entre l'Union et les PECO. « [D]es mesures sont à prendre pour accompagner un processus de convergence graduelle entre l'agriculture dans l'UE et les PECO. Ces mesures auraient pour but de mettre efficacement à profit les possibilités d'échanges et d'éliminer les tensions inutiles... »³⁷. Les auteurs proposent également de restructurer PHARE et de permettre aux projets d'être suivis attentivement et efficacement par les « 'résidents' agricoles » sur place. Avec ses propositions, Henri Nallet, ancien ministre de l'Agriculture français et A. Van Stolk, se rapprochent de la position du Ministère de l'agriculture français qui insistait pour une réforme rapide du programme PHARE³⁸.

Les auteurs proposent de prendre des mesures pour garantir aux producteurs agricoles dans les PECO, en même temps qu'une rémunération marginale de leur travail, l'octroi d'une indemnisation sur les intrants, tels que les carburants, l'utilisation des machines, les engrais, les semences, les produits phytosanitaires, qu'ils doivent acheter pour assurer une production normale.

Des mesures sont à prendre pour assouplir l'économie agricole et créer un marché des terres agricoles pour faire progresser la restructuration graduelle de la production agricole lorsque celle-ci aura acquis une rentabilité potentielle. Il est proposé que la terre puisse servir de garantie aux prêts, dans le contexte d'une « banque foncière ». Cette banque pourrait

³⁷ *ibid.* p.4

³⁸ Entretiens, Ministère de l'agriculture français, 19 novembre 1998 ; 11 janvier 2000

également détenir des terres pour les revendre et veiller ainsi à une régulation des prix des terrains et favoriser la création d'unités de production viables. Ces banques foncières pourraient être fondées en collaboration avec les gouvernements des PECO, la BERD et la Banque mondiale.

Enfin, des mesures sont à prendre pour accompagner un processus de convergence graduelle entre l'agriculture dans l'UE et les PECO. Ces mesures auraient pour but de mettre efficacement à profit les possibilités d'échanges et d'éliminer les tensions inutiles dans des domaines tels que les dispositions vétérinaires et phytosanitaires, grâce à l'organisation de contacts réguliers entre les fonctionnaires et les professionnels des deux partis. Les auteurs conseillent aussi très fortement de renforcer les contacts entre les agriculteurs des PECO et de l'UE et exigent que des fonds soient consacrés à ce que l'on explique aux syndicats centre et est-européens le fonctionnement de la PAC³⁹ (p. 23).

En France, la presse, certains responsables politiques et administratifs et les syndicats agricoles font régulièrement référence à ce rapport, considéré comme le 'rapport majeur dans ce domaine'. A la Commission, nos interlocuteurs à la DG VI sont restés prudents : « Ce rapport a le mérite de poser un certain nombre de questions. Il avait comme objectif de démystifier le débat et a été un bon rapport pour cela »⁴⁰. Malgré l'accueil positif de ce rapport en France, il était peu connu en Allemagne en dehors des forums spécialisés comme le DBV. L'attitude positive française peut être analysée sous l'angle de la proposition du transfert d'un modèle national. La forme de la banque foncière proposée par le rapport n'est pas rappeler les SAFER français (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) qui ont joué un rôle très important dans la restructuration des exploitations agricoles après 1962. Le rapport ne préconise à aucun moment une réforme radicale de la PAC, mais reste très prudent sur les possibilités d'une intégration rapide des PECO dans la PAC.

Les critiques allemandes vont plutôt dans le sens opposé. La revue principale des économistes agricoles allemands lui a consacré un rapport très critique : « Non pas des analyses trop rapides, mais des études objectives et soigneuses sont nécessaires. L'étude « stratégique » sur les relations de l'Union européenne et des pays d'Europe centrale et orientale dans le domaine agricole et agroalimentaire, fortement influencée par les intérêts des producteurs agricoles, ne peut pas prétendre de répondre à cette exigence... Les auteurs ne semblent pas remarquer que bien que les PECO cherchent des relations économiques étroites avec l'Union européenne, ils ne peuvent aucunement être intéressés par l'imitation de la politique agricole protectionniste pour des raisons qui relèvent déjà de leurs possibilités financières limitées et des désavantages économiques généraux. »⁴¹

Dans cette même optique, le rapport fut également critiqué par la Direction générale responsable pour la gestion de l'Ostpolitik. Selon les responsables de la DG I, il était nécessaire de traiter le problème de l'impact de l'élargissement sur la Politique agricole commune, et pas seulement la question des relations agricoles entre les PECO et l'UE.

2.2.2. Le nucléaire : la création du rôle d'expert au sein du système

Une des tâches initiales de 'l'administration communautaire' – la Commission – face aux problèmes que représentaient les centrales nucléaires de l'Europe centrale et orientale a été d'élaborer une classification des centrales nucléaires afin de décider les stratégies à suivre dans le domaine des aides financières. L'ensemble des actions devait permettre d'aider les pays de l'Est à amener leur parc de réacteurs à un niveau de sûreté comparable à celui des

³⁹ Henri Nallet et A van Stolck, *Les relations de l'Union européenne et des pays d'Europe centrale et orientale dans le domaine agricole et agro-alimentaire*, Rapport pour la Commission européenne, 14 juin 1994

⁴⁰ Entretien DG VI, 14 mars 2001

⁴¹ *Agrarwirtschaft*, 1995, 44(1), p. 14

centrales occidentales, comme le Conseil en préparation au Conseil européen d'Edimbourg l'avait rappelé dans sa résolution du 18 juin 1998⁴².

Dès le début des années 1990, la Commission a regroupé le savoir-faire de ses services et des acteurs externes à la Commission dans la Cellule de coordination de l'aide pour la sûreté nucléaire (*G 24 Nuclear Safety Assistance Coordination – NUSAC*) au sein de ses services. Ainsi, le programme d'aide de la Commission s'est d'abord appuyé sur le programme d'action défini en 1991 par la *World Organisation for Nuclear Operators* (WANO), créée en 1989 suite à l'accident de Tchernobyl et rassemblant en son sein 144 exploitants de centrales. Toutefois, comme les critères du programme étaient insuffisamment définis, en particulier dû à l'absence d'indicateurs de performance, la Commission s'est appuyée sur un autre forum d'expertise.

En général, les entreprises et industries nucléaires des pays membres de l'Union ont été étroitement associées à la cellule NUSAC, notamment dans le cadre de TPEG (Twinning Programme Engineering Group). Ce consortium comprend des entreprises d'électricité français EDF, belge TRACTEBEL et italienne (ENEL), l'espagnole DTN, la britannique MAGNOX, la suédoise Vattenfall, la néerlandaise GKN, la finlandaise IVO/TVO, et l'association VGB, représentant en particulier l'entreprise allemande RWE. Les premières études techniques⁴³ commandées par la Commission auprès de TPEG ont été réalisées par les entreprises. Dans ce contexte EDF a joué un rôle principal grâce à son expertise technique.⁴⁴

Quel rôle a donc joué l'expertise des acteurs économiques fournie aux institutions européennes ? Les premières études techniques du secteur de la production d'électricité d'origine nucléaire ont montré que les systèmes développés par l'ancien système soviétique, largement répandus en Europe centrale et orientale et inspirés par les besoins de la filière nucléaire militaire, répondaient à des impératifs de production, mais que les questions de sûreté opérationnelle et de l'environnement avaient été délaissées. La Commission, et avant tout la Direction générale I, ensuite IA, considérait que l'amélioration de la sûreté devait s'inscrire dans une stratégie d'ensemble pour le secteur énergétique des pays de l'Est, au sein desquels le traitement des déchets posait des difficultés aiguës, mais le monde nucléaire représentait une force socio-économique importante et jusque là privilégiée par rapport à d'autres secteurs industriels.

Dans un premier document que la Commission publia en décembre 1993⁴⁵, élaboré sur la base du Plan directeur (*Master Plan*) préparé suite à un rapport technique fourni par TPEG⁴⁶, elle avait exprimé le soutien de l'Union au plan d'action adopté par le G7 lors du Sommet de Munich et soulignait l'importance d'un secteur énergétique efficace pour l'amélioration durable de la sûreté nucléaire. Dans son rapport, elle conclut que la fermeture immédiate des

⁴² Résolution du Conseil du 18 juin 1992 relative aux problèmes technologiques de sûreté nucléaire, point 5. JO C 172 du 8.7.1992, p.2

⁴³ Il nous n'a pas été possible d'obtenir une liste, complète ou partielle des contrats qui ont été conclu entre les services de la Commission et les entreprises individuelles ou les consortia qui ont été tenus confidentiels.

⁴⁴ Entretiens, EDF, 12 juin 1998 et 27 octobre 1998 ; Tractebel, 28 octobre 1999

⁴⁵ COM(93)635 final, *Communication de la Commission sur la sûreté nucléaire dans le contexte du secteur de l'électricité en Europe centrale et orientale*, décembre 1993

⁴⁶ Il s'agit d'une méthode d'évaluation des actions communautaires dans douze domaines-clé touchant à la sûreté, applicable essentiellement aux réacteurs du type VVER, et qui s'aligne sur la classification des risques de l'AIEA. Les douze domaines concernent l'intégrité des circuits primaires, les systèmes de contrôle-commande, l'analyse des accidents, la formation et les simulateurs, la protection contre le feu, l'analyse sismique, le confinement, la maintenance et les plans d'intervention en cas d'urgence. Pour les réacteurs RBMK, TACIS a financé une importante étude d'évaluation générique et globale de la sûreté réalisée par un consortium d'entreprises avec une participation russe. Cependant, un des nos interlocuteurs soulignait que dans le document final « il y avait des glissements sémantiques. TPEG l'a préparé, mais la Commission, c'est à dire la DG IA l'a repris. », entretien, TPEG, 28 octobre 1999

réacteurs moins sûrs serait « économiquement difficile » quels que soient les vœux exprimés par la communauté internationale, dans la mesure où tous ces pays dépendent plus ou moins de l'électricité générée par l'énergie nucléaire. La Commission estime alors qu'il serait inopportun de subordonner l'assistance à une fermeture rapide des centrales, puisque ni l'assistance technique, ni le marché de l'énergie dans les pays concernés ne pourraient garantir la fourniture d'énergie alternative. La stratégie présentée par la Commission dans son rapport englobait deux aspects : le premier concernant les installations nucléaires civiles les moins sûres et le second les centrales nucléaires relativement plus sûres. Dans les rapports fournis par les entreprises ouest-européennes, le même argumentaire était avancé : la fermeture des centrales serait économiquement très difficile, puisque les pays en question dépendaient de cette source d'électricité.⁴⁷

Cette activité grandissante de la part de la Commission est toutefois ponctuée par un 'abandon' des entreprises électronucléaires allemandes. RWE et Preussenelektra se sont graduellement retirés du 'marché de fabrication de rapports'. Un de nos interlocuteurs a souligné : « Nous n'avons pas le personnel pour pouvoir réaliser les grandes études. Nous n'avons donc plus participé à ces études ; parce que c'était pénible, ne menait à rien et parce que trop de personnes avaient été nécessaires »⁴⁸. Toutefois, l'entreprise allemande Siemens KWU et ses homologues français ont continué à produire de l'expertise côte à côte avec ses collègues français, pour « empêcher qu'un accident comme Tchernobyl ne se répète encore une fois. Ce serait très mauvais pour les affaires, comme vous pouvez l'imaginer »⁴⁹.

Malgré une production importante d'études, aucune stratégie d'ensemble énoncée de façon explicite n'a pu être élaborée par les services de la Commission sur cette base. Au cours de la période 1990 à 1999, comme le souligne le rapport de la Cour des comptes de l'Union européenne⁵⁰, les fonds Phare ont été principalement orientés vers les questions relatives aux réacteurs VVER 440-230 de Kozloduy en Bulgarie, sur la base du programme d'action défini par WANO en 1991. Les programmes TACIS ont tout d'abord consisté en des études permettant aux acteurs de l'UE de comprendre les technologies et d'analyser les problèmes de sûreté des centrales nucléaires de conception soviétique, puis ont été orientés vers l'assistance sur site accompagnée de fourniture d'équipements et complétée par une assistance aux autorités de sûreté. Ce n'est que suite aux demandes du Conseil et du Parlement qu'une réflexion plus globale a été engagée en 1995, conduisant la Commission à proposer en juin 1996 au comité PHARE et TACIS une stratégie couvrant l'ensemble des domaines d'actions relatifs à la sûreté nucléaire. Le document de la Commission⁵¹ décrit parmi les actions relevant du secteur nucléaire celles qui doivent continuer à bénéficier d'un soutien dans le cadre des programmes PHARE et TACIS. Il propose de conserver le principal objectif de ces programmes à court et à moyen terme, à savoir l'amélioration de la sûreté des centrales nucléaires et le renforcement des pouvoirs réglementaires.

Deux hypothèses peuvent être avancées pour expliquer le retard subi dans l'élaboration d'une stratégie claire et globale vis-à-vis de la sûreté nucléaire. D'une part, les conflits

⁴⁷ Lors de nos entretiens avec les responsables EDF et TPEG que nous avons réalisés entre 1998 et 1999, cet argument fut souligné à plusieurs reprises.

⁴⁸ Entretien, Preussenelektra, 9 novembre 1999

⁴⁹ Entretien, Siemens, 16 novembre 1999

⁵⁰ Rapport spécial n° 25/98 relatif aux opérations engagées par l'Union européenne dans le domaine de la sûreté nucléaire en Europe centrale et orientale (PECO) et dans les nouveaux Etats indépendants (NEI) (période 1990-1997) accompagné des réponses de la Commission (présenté en vertu de l'article 188 C, paragraphe 4, deuxième alinéa du traité CE), JO n° C 35/1 du 9.2.1999.

⁵¹ Document interne de la Commission pour les comités de gestion PHARE et TACIS : *Stratégie de court à moyen terme pour les programmes de sûreté nucléaire PHARE et TACIS*, juin 1996

bureaucratiques au sein de la Commission⁵² ont rendu toute élaboration cohérente d'une stratégie unifiée très difficile. Les luttes d'influence, et, *in fine*, de survie des services responsables de l'énergie nucléaire ont entraîné une oscillation entre le sujet de l'énergie nucléaire et de la sûreté nucléaire. D'autre part, la multitude des acteurs –économiques, politico-administratifs des niveaux nationaux, communautaires et internationaux - liés dans un réseau de compétences partagées et diverses - n'a pas su créer une instance coordinatrice permettant d'élaborer une stratégie homogène dans le contexte de la sûreté nucléaire en Europe de l'Est.

Parallèlement, les structures au sein de la Commission ont été modifiées et rendent l'accès et la coopération des acteurs économiques plus difficiles. Lors de la signature du deuxième contrat entre la Commission et TPEG, les services de la Commission et en particulier la DG IA commencent à manifester leur préoccupation vis-à-vis du fait que le groupement écrit ses propres « Termes de référence » pour ses propres projets, attitude pourtant jugée acceptable jusqu'alors. Cette tâche a alors été attribuée au Centre commun de recherche, organisme interne à la Commission⁵³. La gestion financière des accords a été transférée à partir de sa création en 1997 au Service commun des relations extérieures, chargé de gérer les contrats financiers avec les acteurs et groupes extérieurs à la Commission. « La décision de créer le SCR et de le charger de gérer nos contrats a vraiment été une coupure de la part de la Commission. D'abord, les relations avec la DG IA étaient très conviviales, mais ça s'est arrêté là. Monsieur van den Broek a d'ailleurs commencé à avoir des ennuis et c'est là où il a fait appel à des rapports externes ».⁵⁴

Nous avons ainsi observé que dans un contexte d'incertitude et de visibilité politique élevée, deux attitudes différentes se présentent vis-à-vis de la production d'expertise. Les services de la Commission européenne perçoivent les syndicats agricoles comme des représentants d'intérêts, peu capable d'abstraire de leurs revendications sectorielles et de fournir l'expertise nécessaire pour l'élaboration d'une stratégie vis-à-vis de l'Europe centrale et orientale. Cette attitude est d'autant plus forte que l'expertise économique peut être retrouvée au sein des services communautaires responsable des questions agricoles.

Au contraire, dans le secteur nucléaire, l'expertise est presque totalement absente, et les services communautaires responsables de la gestion de la sûreté nucléaire en Europe centrale et orientale ont fait appel aux entreprises électronucléaires individuelles, regroupés dans des groupes de travail ad hoc. Toutefois, comme dans le domaine agricole, les Eurogroupes, fédérant les entreprises électronucléaires, n'ont pas été invités à participer. L'absence de savoir-faire dans les Eurogroupes, dont le rôle principal est d'observer les développements au niveau communautaire et d'en informer les membres s'est relevé un obstacle dans l'exercice de fabrication d'expertise.

L'expertise représentée par des groupes d'intérêt nucléaires ou des experts économiques agricoles n'est toutefois pas neutre, mais peut être utilisée par des services administratifs dans

⁵² Sabine Saurugger, "A Fragmented Environment? Interest Groups and the European Commission's Sectorisation", *Politique européenne*, n°5 automne 2001, p. 43-68

⁵³ Le Centre commun de recherche (*Joint Research Centre, JRC*) est le laboratoire scientifique et technique de l'Union européenne et représente une partie intégrale de la Commission européenne. Sur le site web (16.07 2001), le CCR est décrite comme une direction générale à part entière, sa structure fondée sur huit instituts spécialisées, utilisant un budget de 300 millions d'Euro par an (Programmes de recherche de la Commission et des revenus propres issus des rapports élaborés pour des acteurs externes à la Commission). 27% de ses activités relèvent du domaine nucléaire. Situées à Karlsruhe et à Rome, les instituts en question (The Institut for Transuranium Elements et The Institute for Systems, Informatics and Safety) s'intéressent plus particulièrement à des questions de la protection nucléaire et à la recherche sur la sûreté opérationnelle des centrales.

⁵⁴ Entretien, Tractebel, 28 octobre 1999

des luttes bureaucratiques. Les quatre modes d'expertise que présente Claudio Radaelli semblent ainsi pouvoir être retrouvés dans les deux cas d'étude que nous présentons ici. Le modèle perd ainsi un peu de sa force explicative.

III. La représentation de l'expertise face à un système politique fragmenté

3.1. Les luttes inter-bureaucratiques

3.1.1. La commande d'une contre-expertise

A travers la gestion de l'Ostpolitik, la DG I a vu la possibilité d'accroître son poids relatif dans les affaires extérieures communautaires de l'Union, mais aussi l'opportunité de mettre clairement en avant la nécessité de réformer la Politique agricole commune, perçue comme étant trop protectionniste. Au début de l'année 1994, la DG I décida d'utiliser des fonds financiers du programme PHARE pour financer un certain nombre d'études à la fois sur la politique agricole en Europe centrale et orientale et sur l'influence que ces agricultures auraient sur l'avenir de la Politique agricole commune. La DG I gérait, jusqu'à la fin de l'année 1994 encore, les questions liées à la Ostpolitik et l'élargissement à l'Est avant de les transférer à la DG IA, créée par une restructuration bureaucratique déclenchée par Jacques Delors. Alors que la responsabilité générale pour l'élargissement se trouvait auprès de la DG I, la gestion des questions 'sectorielles' comme l'agriculture, même dans le contexte de l'élargissement, ont été toujours gérées par les Directions générales spécialisées. Face à cette concurrence, la DG I, soucieuse de ne pas perdre son leadership dans la Ostpolitik, a donc décidé de fournir de l'expertise agricole en associant les économistes agricoles néo-libéraux les plus renommés dans ce domaine. A aucun moment, les syndicats agricoles n'ont été considérés comme des experts fiables. Jugés partisans, ils ont été écartés de « l'industrie » lucrative de fournisseur de l'expertise.

Le rapport Nallet-van Stolk fut suivi à la fin de l'année 1994 et au début de l'année 1995 par cinq autres rapports qui, cette fois-ci, étaient commandés par le Commissaire de la DG I, responsable pour le commerce extérieur, Sir Léon Brittan, et dont voici la liste : Final Report, *A Survey and Evaluation of the Current situation and Prospects of Agriculture in the Central and Eastern European Countries, with Emphasis on Six States with Europe Agreements*, par Martin Jackson et John Swinnen, Université catholique de Louvain (1994) ; Rapport final, *L'agriculture et l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale : transition en vue de l'intégration ou intégration pour la transition*, par Louis-Pascal Mahé, Ecole nationale supérieure agronomique de Rennes, J. Cordier, H. Guyomard et T. Roe ; Final Report, *Preaccession Agricultural Policies for Central Europe and the European Union*, par Stefan Tangermann, Université de Göttingen et Timothy E. Josling, Université de Stanford ; Final Report, *Feasibility of an Agricultural Strategy to prepare the Countries of Central and Eastern Europe for EU-Accession*, par Allan Buckwell, Wye College, University of London, Jos Hayes, CEAS Consultants (Wye) Ltd. et Bespoke Economics, Kent, UK, Sophia Danidova, Véronique Courboin, Wye College, University of London, Andrzej Kwiecinski, Agricultural Policy Analysis Unit, Warsaw, Poland; et, enfin le Final Report, *Agricultural Strategies for the Enlargement of the European Union to Central and Eastern European Countries*, par Secondo Tarditi et Susan Senior-Nello, University of Siena ainsi que John Marsh, University of Reading.

Tous les rapports soulignent la difficulté d'adapter l'agriculture des PECO à l'adhésion à l'Union européenne et prônent la nécessité d'une réforme profonde de la PAC. Le rapport de Louis-Pascal Mahé, économiste français connu pour ses positions critiques vis-à-vis de la

PAC⁵⁵, constate que l'ouverture des échanges, la privatisation plus aisée de l'import-export et du secteur du détail ainsi que la tendance à surévaluer la monnaie contribueront à une détérioration de la balance agroalimentaire des PECO. Le rôle de l'agriculture dans l'intégration, comme d'ailleurs dans la transition, dépasse son importance dans l'économie, à cause des intérêts acquis à l'Ouest et de la sécurité alimentaire à l'Est. Selon les auteurs, le point central de l'analyse est l'interférence entre les deux processus : la transition des PECO et la dynamique de la PAC. L'intégration dans l'Union peut conforter la transition en apportant plus de sécurité, à la fois alimentaire, économique et institutionnelle. Sans intégration dans l'Union, la transition sera lente et la réforme de la PAC souhaitée risque d'être moins complète. Il faut donc diminuer les obstacles, au moins financiers, à l'intégration agricole. La PAC doit être amendée afin de faciliter cette transition : diminution des aides non liées à l'environnement et à l'entretien de l'espace, baisse sensible des prix de soutien en particulier sur le lait et le sucre, mise en place d'un système de double ou triple prix pour le lait, réduction de l'intervention par stockage avec prix d'achat très proche des cours mondiaux.⁵⁶

Stefan Tangerman et Timothy Josling, respectivement économiste agricole allemand et américain, introduisent leur rapport de manière suivante « Un des secteurs pour lesquels les ajustements mutuels lors de la période de pré-adhésion seront les plus nécessaires et les plus bénéfiques est celui de l'agriculture. Il est dans les intérêts à la fois de pays candidats et des Etats membres que le secteur agricole de l'Union soit compétitif et profitable sans interventions gouvernementales excessives dans les décisions concernant le marketing ou la production. Pour obtenir ce résultat, il est nécessaire que la PAC soit guidée dans une direction qui la mènera vers cet objectif. Ceci implique des modifications de la PAC. »⁵⁷ Tout comme Louis-Pascal Mahé et al., Stefan Tangerman et Timothy Josling conseillent d'adopter une approche plus flexible dans la négociation avec les pays candidats. L'Union européenne pourrait cette fois envisager de réformer l'acquis communautaire avant le début de négociations d'adhésion. Une possibilité serait de rendre la responsabilité financière (the financial burden) aux Etats membres.

Le rapport final d'Allan Buckwell, Jos Hayes et al. suggère que le coût annuel d'élargissement de la PAC aux PECO pourrait s'élever à une somme comprise entre 22 et 37 milliards d'Ecu, une somme qui inclut les paiements directs aux agriculteurs. Les auteurs conseillent donc fortement une réforme rapide de la PAC, en réduisant les prix de manière significative et en soutenant les agriculteurs au travers d'autres moyens.⁵⁸

Le dernier rapport, élaboré par Secundo Tarditi et Susan Senior Nello, constate que, comme pour les élargissements précédents, le soutien aux prix attribué aux agriculteurs par la

⁵⁵ Voir aussi Eve Fouilleux, *Idées, institutions et dynamiques du changement de politique publique. La transformation de la Politique agricole commune*, Thèse de doctorat, Université Pierre Mendès France, 1998 ; Louis-Pascal Mahé et François Ortalo-Magné, *Politique agricole : un modèle européen*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001

⁵⁶ Rapport final, *L'agriculture et l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale : transition en vue de l'intégration ou intégration pour la transition*, par Louis-Pascal Mahé, Ecole nationale supérieure agronomique de Rennes, J. Cordier, H. Guyomard et T. Roe, 1994, p. 83-84

⁵⁷ Final Report, *Preaccession agricultural policies for central Europe and the European Union*, par Stefan Tangermann, Université de Göttingen et Timothy E. Josling, Université de Stanford, 1994, p.1

⁵⁸ Final Report, *Feasibility of an agricultural strategy to prepare the countries of Central and Eastern Europe for EU-Accession*, par Allan Buckwell Wye College, University of London, Jos Hayes, CEAS Consultants (Wye) Ltd. et Bespoke Economics, Kent, UK, Sophia Danidova, Véronique Courboin, Wye College, University of London, Andrzej Kwiecinski, Agricultural Policy Analysis Unit, Warsaw, Poland, 1994, p.6

Politique agricole commune reste le problème le plus épineux de l'intégration européenne. Les caractéristiques d'une PAC à 21 sans réforme présenteraient une forme d'intervention publique dans le domaine de l'agriculture plus proche d'un monopole d'Etat que d'un marché compétitif. Les auteurs proposent une stratégie de convergence globale vers un marché international libre des produits agroalimentaires. « Actuellement, la prise de décision dans les politiques agricoles communautaires est fortement influencée par les intérêts privés des syndicats agricoles. Les consommateurs et les contribuables, représentant les ménages qui portent la plus grande charge de la PAC, ne sont que marginalement associés et ne possèdent pas de représentation équivalente pour leur permettre de participer aux processus comme le font les représentants agricoles. Des études appropriées devraient être financées par PHARE, en préparation de la CIG de 1996 afin de contribuer à un processus de prise de décision plus équitable. Un résultat selon ces conseils entraînerait une réforme étendue de nos institutions politiques. »⁵⁹

Les cinq rapports présentés sont, comme nous l'avons vu, extrêmement imprégnés des idées néo-libérales et semblent très proches des discours tenus par la DG I. Contrairement au rapport Nallet-van Stolk, les rapports préconisent une réforme radicale de la PAC avant l'entrée des PECO dans l'Union européenne. Les syndicats agricoles sont tenus pour responsables de l'inefficacité de la PAC actuelle. Toutefois, il nous semble que le contenu des rapports est moins éloigné du paradigme économique au sein de l'unité de prévision de la DG VI que l'on pourrait croire. Il s'agit davantage d'une opposition bureaucratique et d'un rapport de force entre les deux DGs que d'une véritable opposition idéologique.

3.1.2. A la recherche de l'expertise 'neutre' dans le nucléaire

En avril 1996, le Commissaire responsable pour les relations extérieures politiques, Hans van den Broek, avait exigé un rapport sur l'état actuel de sûreté nucléaire des centrales nucléaires de l'Europe de l'Est, sur le coût nécessaire pour réaliser des modernisations permettant que les centrales atteignent le « standard internationalement reconnu » de sûreté nucléaire et, enfin, des propositions pour les politiques futures de la Commission dans ce domaine.

Michael Hayns, Enno Hicken et Pierre Tanguy, consultants externes à la Commission et à tout groupe de travail attaché à la Commission, et donc a priori de toute entreprise électronucléaire⁶⁰, ont été chargés de préparer le rapport. Les auteurs se fondent sur une quinzaine de rapports, élaborés par les groupes consultatifs, comme TPEG, TSOG (Technical Safety Organisation Group)⁶¹, RAMG (Regulatory Assistance Management Group), un sous-groupe de CONCERT, composé d'autorités de sûreté d'Europe occidentale, les rapports de l'AIEA et une trentaine d'entretiens avec des acteurs internes et externes à la Commission.⁶²

⁵⁹ Ce conseil de financer d'autres études par le programme PHARE nous semble extrêmement auto-justifié. D'une part, l'attribution des fonds aux experts légitime les économistes en question et les insère dans une communauté scientifique auprès de la Commission, situation symboliquement et pécuniairement très avantageuse. Par cette insertion, l'expert a également la possibilité de présenter ses idées et d'influer éventuellement sur la prise de décision.

⁶⁰ Michael Hayns est professeur en mécanique et électrotechnique à l'Université d'Aston, Enno Hicken est Directeur de l'Institut de recherche sur la technologie nucléaire à Jülich en Allemagne.

⁶¹ Les membres de TSOG sont l'IPSN français, l'allemand GRS, AEA-Technology (GB), AVN (B), CIEMAT (E), ANPA (I).

⁶² M.R. Haynes, E. Hicken et P. Tanguy, *Nuclear Safety Assessment Study. An assessment of the current status of Eastern Nuclear Power Plants and some proposals for future policy directions of the EU actions in support of safety improvements*. Work commissioned by DG IA, October 1996

Le rapport, fondé ainsi sur d'autres expertises, fut nommé au sein de la Commission, le « rapport des rapports ».

L'élément central du rapport est la distinction entre deux groupes de réacteurs, à savoir les réacteurs qui pourraient être modernisés et ceux qui doivent être fermés, constat qui reprend les conclusions du sommet du G7 tenu à Munich en 1992. Les auteurs constatent que les réacteurs de type VVER 440-213, VVER-1000 et les RBMK de la seconde et troisième génération pourraient être modernisés et atteindre un niveau de sûreté occidentale. Au contraire, les réacteurs VVER 400-230, à savoir les réacteurs russes de Kola 1+2 et Novovoronezh 3+4, les réacteurs slovaques de Bohunice 1+2, les réacteurs bulgares de Kozloduy 1-4, arméniens de Medzamor 2 et les RBMK de la première génération, à savoir Smolensk 1+2, Kursk 1+2 et Leningrad 1+2 en Russie sont largement en dessous des standards occidentaux et ne peuvent pas être mis à niveau. En ce qui concerne les coûts nécessaires pour mettre les centrales à niveau, les auteurs ont avancé les chiffres suivants. Un coût total de 240 à 288 millions US\$ doit être prévu pour les réacteurs VVER 440-213, entre 153 et 192 millions US\$ pour les VVER 1000, et 300 millions US\$ est prévu pour un réacteur RBMK. Ces coûts ne peuvent évidemment pas être portés seulement par les programmes PHARE et TACIS. Les auteurs recommandent alors d'apporter des conseils tout en laissant œuvrer les opérateurs (« self-help ») ou de démontrer la faisabilité du processus de la mise à niveau auprès d'un certain nombre de centrales choisies.⁶³

Les auteurs sont d'avis que les pays d'Europe centrale et orientale et les NEI ont fait des progrès dans la mise à niveau de leurs réacteurs, ce qui rend un nouvel accident de type Tchernobyl peu probable. Cependant, ils ont produit une trentaine de recommandations. Deux types de recommandation sont particulièrement significatifs dans le contexte de notre questionnement sur les modes de représentation d'expertise des groupes d'intérêt. Les auteurs recommandent premièrement des modifications dans la gestion des projets entre la Commission et les consortia créés. Les fonctions que partageaient l'organisme consultatif regroupant les organes techniques de la sûreté nucléaire des pays membres (TSOG) et le groupe des autorités régulatrices (RAMG) devaient être plus clairement séparées, alors que le TPEG et le TSOG devaient coopérer plus étroitement. Le deuxième élément central concerne la stratégie de la Commission elle-même. Les auteurs soulignent la nécessité pour la Commission d'adopter une position plus ferme vis-à-vis des pays de l'Est, en vue de les obliger à accepter les obligations de sûreté occidentales. Une stratégie cohérente devait être trouvée parmi les acteurs travaillant avec l'Europe centrale et orientale au plus haut niveau. Enfin, tous les projets futurs devaient obligatoirement inclure les autorités de sûreté nucléaire occidentales.

Confrontés à ce rapport, les acteurs économiques français et allemands cherchent du soutien auprès des services de la DG XVII, responsable pour la politique énergétique⁶⁴. La classification des centrales en deux groupes, qui incluent notamment des centrales sur lesquelles des programmes importants de mise à niveau ont été engagés par les entreprises⁶⁵, pose problème. Dans un commentaire général adressé à la DG IA, la DG XVII met en garde contre le traitement en bloc des réacteurs en fonction de leur type, et donc de leur âge. Cette approche semble trop simpliste et pourrait amener à des jugements hâtifs qui risquent de ne

⁶³ Il ne semble pas tout à fait clair dans quelle mesure cette présentation pourrait aider les acteurs à économiser la somme nécessaire.

⁶⁴ Et dont l'unité « Énergie nucléaire » peut être considérée comme pro-nucléaire.

⁶⁵ Il s'agit en particulier des centrales nucléaires bulgares à Kozloduy et slovaques de Bohunice, où un consortium franco allemand incluant Framatome, EDF et Siemens ont entrepris des travaux conséquents pour la mise à niveau.

pas être corroborés par une analyse en profondeur ultérieure. S'il était vrai que les réacteurs de première génération VVER 230 et les premiers RBMK présentent les plus grandes faiblesses de conception, les mettre tous sur le même pied n'est pas apparu approprié à la DG XVII.⁶⁶ En ce qui concerne la relation TPEG/TSOG, elle a rappelé que les organismes représentant les autorités de sûreté nucléaire ont toujours été invitées à revoir et à commenter les rapports du TPEG. Nous observons ici l'émergence d'une position collective du TPEG vis-à-vis de la critique, attitude qui semble contraire au comportement compétitif de ses membres lors de l'élaboration d'expertise.

3.2. *La construction d'un leadership bureaucratique*

3.2.1. *La formation d'une stratégie agricole à l'aide d'experts économiques*

L'attitude de la DG I dans la préparation d'une stratégie agricole vis-à-vis des PECO, analysée dans un cas de figure similaire par Cécile Robert⁶⁷, correspond à une intervention de la DG I dans le domaine réservé de la direction de l'agriculture. L'initiative de la DG I a en effet été vécue par les fonctionnaires de la DG VI comme une double destitution. La réaction des fonctionnaires et du Commissaire de la DG VI fut catégorique : « Nous étions très mécontents de ces rapports et les avons mis dans un tiroir et c'est là qu'ils devraient encore être. Ils ne nous servaient à rien, ces rapports et on les a fait oublier. ... On a réfléchi : est-ce que l'on entre dans une guerre avec la DG I ? Mais après l'on s'est dit que ce n'est pas notre style et que nous allions faire autre chose »⁶⁸ La DG VI a donc adopté une approche 'scientifique' vis-à-vis de la DG I et a lancé trois nouveaux projets agricoles dans le contexte de l'Ostpolitik.

En décembre 1994, constatant que « l'agriculture représente un élément clé » de la stratégie pré-adhésion, le Conseil européen d'Essen a invité la Commission à présenter au cours du second semestre de 1995 une étude sur « les moyens permettant de développer les relations entre l'Union européenne et les pays associés d'Europe centrale et orientale en vue de leur adhésion future »⁶⁹.

La DG VI a décidé de procéder en deux temps : au cours du premier semestre 1995⁷⁰, une dizaine de rapports par pays candidat, portant sur la situation agricole et les perspectives dans les PECO, ont été produits par les services de la Commission en collaboration avec des experts nationaux des pays concernés ainsi qu'avec le concours de conseillers scientifiques de l'Union européenne. Le rapport de synthèse a été élaboré par l'économiste français Alain Pouliquen, directeur de recherche à l'INRA⁷¹. L'unité 01 des études de la DG VI a ainsi choisi deux experts internes à la DG VI, deux experts en provenance des pays candidats, ainsi que des experts issus du groupe Est-Ouest au sein de l'OCDE. Le choix des experts s'est fait sur

⁶⁶ Document interne

⁶⁷ Cécile Robert, « Ressources juridiques et stratégies politiques. Analyse d'une controverse sur la dimension sociale de l'élargissement de l'Union », *Sociologie du travail*, 2000, p. 203-224

⁶⁸ Entretiens, DG VI, 14 mars 2001

⁶⁹ Conseil européen de Essen, 9-10 décembre 1994, <http://ue.eu.int/Newsroom>

⁷⁰ Le 26 juillet 1995

⁷¹ Commission européenne, DG VI, *Rapport de synthèse. Situation de l'agriculture et perspectives dans les pays d'Europe centrale et orientale*, 1995. La DG VI a actualisé cette étude en 1998. La publication du rapport a été également annoncée par la presse allemande : *Handelsblatt*, 26 juillet 1995. Alain Pouliquen est l'auteur d'un grand nombre d'études sur la situation agricole en Europe centrale et orientale, dont « Agricultural enlargement of the EU under Agenda 2000 : Surplus of farm labour versus surplus of farm products », *Economics of Transition*, 6(2), 1998, p. 505-522

la base des « réseaux, des gens que l'on connaissait »⁷². Ces études ont été réalisées selon la « technologie de la DG VI. On sait faire des études, on a des compétences », comme le soulignait l'un des nos interlocuteurs. Il opposait les études de la DG VI qui étaient des études sérieuses et très reconnues sur les PECO aux nombreuses études réalisées avec le soutien financier de la DG I.

Sur la base de ces travaux, la même unité produit, en décembre 1995, un deuxième projet, l'étude commandée par le Conseil européen d'Essen.⁷³ Ce rapport constate dès 1995 qu'il ne sera pas nécessaire de prévoir des paiements compensatoires pour les agriculteurs en Europe centrale et orientale : « En matière de l'élargissement, il n'est pas prévu de procéder à de fortes réductions de prix dans les PECO. Au contraire, pour certains produits, l'adhésion pourrait conduire à une hausse modérée des prix. Si tel est le cas, il n'y aura pas de raison économique de prévoir des compensations, du moins dans le cadre de la logique des réformes de 1992, et une plus grande attention pourra être accordée à d'autres aspects. ... Dans une telle situation, une forte augmentation des revenus des seuls agriculteurs par le biais de paiements directs (compensatoires) - qui ne ferait pendant à aucune réduction de prix et s'ajouteraient même, dans certains cas, aux hausses de prix - risque de créer des disparités de revenu pouvant aboutir rapidement à des malaises sociaux dans les pays ou régions concernés ».

La Commission propose dans le document un développement, un approfondissement de l'approche de 1992, premièrement vers une compétitivité accrue, deuxièmement vers une politique rurale intégrée et, enfin, vers une simplification. « Poursuivre résolument l'approche présidant à la réforme de 1992 conduirait à faire une distinction plus claire entre la politique de marché et l'aide au revenu, entraînerait non seulement moins de distorsions sur le plan économique en axant d'avantage le secteur sur le marché et en contribuant à en accroître la compétitivité, mais tendrait également à faciliter l'intégration future des PECO ».

Enfin, le troisième projet de la DG VI était, à partir de 1995 et sur la base du document stratégique rédigé pour le Conseil de Madrid en décembre 1995, de préparer une réforme de la PAC. L'unité 01 a formé autour de l'économiste britannique Alan Buckwell, l'un des auteurs des rapports 'DG I', un groupe de neuf experts économistes et quelques fonctionnaires de la Commission afin de réfléchir sur l'avenir de la Politique agricole commune. Le rapport Buckwell, à son tour, a servi de fondement à l'élaboration de l'Agenda 2000. Les deux piliers de la PAC, le pilier du développement rural et le pilier environnemental sont ainsi dessinés. Le choix des économistes nous semble significatif puisque l'on y retrouve, tout comme parmi ceux qui avaient préparé les rapports sur l'état de l'agriculture dans les pays d'Europe centrale et orientale, les noms des experts qui ont préparé les rapports 'DG I', tant rejetés par la DG VI. Toutefois, les économistes, auteurs des rapports de 1994 rédigés pour le compte de la DG I, sont des experts de renommée, qui possèdent le savoir recherché par la DG VI. Nous observons ainsi, comment l'expertise, même fournie par la même communauté scientifique peut être utilisée dans la lutte bureaucratique entre deux ou plusieurs Directions générales au sein de la Commission.

3.2.2. Une politisation du problème nucléaire ?

⁷² Entretiens, DG VI, 14.03 2001

⁷³ CSE (95) 607, *Etude sur les différentes stratégies pouvant être suivies pour développer les relations entre l'Union européenne et les pays associés dans le domaine de l'agriculture, dans la perspective de l'adhésion future de ces pays*, Document de stratégie agricole, 16 novembre 1995

Dans l'Agenda 2000 que la Commission publia en juillet 1997⁷⁴, la différenciation entre les centrales « *upgradeable* » et « *non-upgradeable* » était au cœur du chapitre sur la sécurité nucléaire. Les décisions prises dans le cadre de l'Agenda 2000, fondées sur le « rapport des rapports », ont conféré aux relations entre l'UE et les pays candidats d'Europe centrale une dimension différente dans le domaine de la coopération pour la sûreté nucléaire⁷⁵. En effet, des décisions politiques ont été prises sur la base de l'expertise et de considérations stratégique-politiques, comme l'a montré l'analyse des documents et communications internes à la Commission de 1994 à 1999. Il importait pour les fonctionnaires travaillant au sein de la DG IA, auteur principal de l'Agenda 2000, de classer clairement et nominalement les différentes centrales dans les pays candidats. Ce document et les partenariats en perspective de l'adhésion ont très clairement déterminé quels étaient les réacteurs qui devaient être modernisés - les centrales Dukovany et Temelin en République tchèque, Paks en Hongrie, ainsi que certaines tranches des centrales de Bohunice et de Mochovce en Slovaquie et Kozloduy en Bulgarie - et ceux qui devaient être fermés, à savoir les réacteurs 1+2 de la centrale lituanienne Ignalina, les réacteurs 1-4 de la centrale bulgare Kozloduy et le réacteur VI de la centrale slovaque de Bohunice. On observe alors l'émergence d'une approche qui lie les critères d'adhésion à l'Union européenne au degré de sûreté nucléaire des centrales nucléaires, attitude très sévèrement critiquée par les acteurs économiques et la Direction générale XVII, qui est à partir de 1996 de nouveau perçue par les groupes d'intérêt économiques comme un partenaire dans le jeu intra-institutionnel.

La tendance à « politiser » l'expertise a été renforcée par un jeu complexe d'acteurs : la Direction générale responsable pour la gestion de la Ostpolitik et de l'élargissement a perçu une possibilité d'ajouter ses exigences dans le domaine de la sûreté nucléaire, pour lesquelles il n'existe pourtant pas d'acquis communautaire, aux exigences liées aux conditions d'adhésion des pays candidats de l'Europe centrale et orientale. Les groupes d'intérêt économiques actifs dans ce domaine étaient confrontés à une double contrainte : d'une part, la production de l'électricité nucléaire ne pouvait continuer que sous condition que les centrales nucléaires est-européennes soient sûres. Un autre accident comme celui de Tchernobyl aurait discrédité l'énergie nucléaire dans son ensemble, et pour cette raison, toute ambiguïté en ce qui concerne le niveau de sûreté des centrales devait être exclue. D'autre part, comme nous l'avons souligné plus haut, les investissements d'un certain nombre d'industries nucléaires français et allemands dans les centrales nucléaires de Mohovce, Bohunice et Kozloduy avaient été importants, et une fermeture de ces centrales mettait en cause non seulement l'effort financier entrepris, mais également la perception de la qualité du travail fourni.

L'examen des documents internes à la Commission montre que le sujet de la sûreté nucléaire est devenu de plus en plus important dans les discussions entre les représentants des pays candidats et la Commission au sein des sous-comités « Energie » des Accords européens à partir de 1995.⁷⁶ C'est à cette date que les premiers Rapports réguliers, élaborés par la Commission, ont été publiés sur l'état de la transposition de l'acquis communautaire dans le système juridique national des pays candidats. Le sujet de la sûreté nucléaire des centrales en fait intégralement partie. Dans les rapports réguliers publiés en novembre 1999, la

⁷⁴ COM(97) 2000 final, 15 juillet 1997

⁷⁵ Voir aussi COM(97) 401 final, *Communication de la Commission sur les industries nucléaires dans l'UE (programme indicatif nucléaire au sens de l'article 40 du traité Euratom)*, 25.09.1997

⁷⁶ Elle qui ne possédait juridiquement que très peu des compétences dans ce domaine, créa néanmoins, à partir de 1993 des sous-comités « Energie et nucléaire », ce qui entraînait des commentaires critiques, notamment de la part des acteurs économiques et administratifs français. Un de nos interlocuteurs exclaimait : « Et pendant tout ce temps, la Commission tentait toujours d'avoir plus de compétences dans un domaine où, normalement elle n'en avait aucune » : Entretien, CEA, 7 décembre 1998 ; Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, 9 décembre 1998.

Commission rappelait les conclusions du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999 qui a mis en avant l'importance de standards élevés de sûreté en Europe centrale et orientale et la place centrale qu'ils occupent dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne. La situation des centrales nucléaires dans les pays candidats concernés est décrite en détail et des propositions d'amélioration sont incluses.⁷⁷ Dans un certain nombre de cas, et en particulier en ce qui concerne la Bulgarie, des recommandations sont formulées sous forme d'obligations. Bien que la Commission se félicitait de la création d'un groupe de travail commun (*Joint Working Group*) avec les autorités bulgares autour de la question de la sûreté nucléaire de Kozloduy, en mars 1999, elle juge « le progrès réalisé ... insuffisant ».

Par ailleurs, les comptes rendus des discussions nous permettent également d'observer que les pays candidats, et en particulier la Bulgarie⁷⁸, ont rappelé de plus en plus souvent que les compétences dans le domaine de la sûreté nucléaire appartiennent à l'Etat et non pas à la Commission. Face à ce discours, les fonctionnaires de la DG IA ont renforcé leurs efforts de conviction au sein de la Commission en vue de créer une approche homogène à ce problème. Ils ont également adopté un discours plus « dur » vis-à-vis des pays candidats en question, tout en intensifiant les discussions avec les pays membres. Au cours des échanges et des discussions, les responsables de la Commission argumentaient que, bien que les questions de sûreté nucléaire ne fassent pas partie de l'acquis communautaire, il était nécessaire de renforcer le sentiment de l'importance extrême que revêt pour les Etats membres l'acceptation et la mise en oeuvre des accords internationaux de sûreté nucléaire.

⁷⁷ Rapports réguliers, 1999. www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_99/download_1999.htm; en particulier la Lituanie et la Bulgarie

⁷⁸ La centrale nucléaire bulgare de Kozloduy représente un risque de sûreté aiguë. La centrale de Kozloduy comprend 6 tranches d'anciennetés différentes. Les 4 plus anciennes (1-4) sont considérées comme étant inférieures aux normes de sûreté internationalement reconnues. En 1993, un « NSA Grant Agreement » a été signé entre la BERD et la Bulgarie. Aux termes de cet accord, les donneurs s'engageaient à financer un programme de 24 millions ECU notamment pour apporter les modifications nécessaires à la sûreté des tranches 3 et 4. En échange, la Bulgarie s'engageait à fermer définitivement les tranches 1 à 4 aussitôt que certaines conditions étaient remplies. Les conditions pour la fermeture concernaient

- a) la fermeture de K1 et K2 dès que la centrale de pompage de Chaira serait opérationnelle et la centrale thermique de Varna serait en état de fonctionnement ou que les réacteurs K5 ou K6 aient été modernisés. Si ces conditions avaient été remplies, y compris les financements nécessaires à la modernisation de K5 et de K6, la fermeture de K1 et K2 pouvait commencer dès 1998.
- b) la fermeture de K3 et de K4 dès que la situation en matière d'énergie le permet et que K5 et K6 aient fait l'objet de modernisations les portant à un degré de sûreté acceptable et que les centrales du chauffage urbain de Sofia, Kostov et Republika aient été transformées en centrales co-génération à cycle combiné.

Si les conditions avaient été remplies et les financements disponibles, la fermeture de K3 et K4 avait pu intervenir fin 1998.

Toutefois, les réacteurs K5 et K6 n'ont pas pu être modernisés en raison notamment de l'absence de décision communautaire sur le prêt Euratom en cours d'examen. Ce prêt de 110 millions ECU devait couvrir la moitié de l'investissement prévu. Les co-financements pour l'autre moitié devraient être fournis par des crédits français et allemands (20%), bulgares et russes (30%). Face à cette situation, le gouvernement bulgare avait envoyé un memorandum à la BERD proposant de revoir les termes du NSA Agreement de 1993. Le memorandum indique qu'ayant mis au point un plan de modernisation additionnelle de K1 à K4, le gouvernement bulgare considère que ces tranches peuvent être utilisées jusqu'à une date normale de fin de vie de ces centrales (30 ans) : 2005 (pour 1 et 2), 2010 (pour 3) et 2012 (pour 4). La Commission avait réagi en rappelant aux autorités bulgares l'engagement de la Bulgarie dans le cadre du NSA et les priorités du Partenariat pour l'adhésion qui mettent en avant la nécessité d'un plan énergétique d'ensemble à long terme respectant les normes de sûreté nucléaire, les engagements de fermeture des centrales, et tenant compte de toutes les conséquences de cette fermeture. En contrepartie, la Commission était prête à activer la décision sur le prêt Euratom.

De nouveau confrontée à un certain nombre de critiques concernant sa stratégie de sûreté nucléaire en Europe centrale et orientale, le Commissaire des relations extérieures politiques, Hans van den Broek, a commandé un rapport pour la fin de l'année 1997 en vue de donner suite aux recommandations formulées par le rapport des rapports. Le rapport « Contzen » a connu un développement mouvementé. Selon le président du groupe de travail (*Panel of High-level Advisors*) Jean-Pierre Contzen, ancien Directeur général du Centre commun de recherche de la Commission, le rapport avait pour objectif de présenter une stratégie cohérente que la Commission et le Conseil puissent suivre dans le contexte de la sûreté nucléaire en Europe centrale et orientale. Aucun représentant des groupes d'intérêts économiques n'en faisait partie, seulement des membres des instituts de recherche universitaires. L'importance qu'accorda la Commission, et notamment la DG IA à ces deux rapports, montre la baisse de légitimité de l'expertise fournie par les groupes d'intérêts économiques. D'une manière similaire à la situation du domaine agricole, la Commission, ou mieux, les services de la Commission détenant le pouvoir principal de négociation, choisissent les experts selon leurs exigences du moment.

Une première version confidentielle présentée à la Commission en juillet 1998, conclut que conditionner strictement l'adhésion des PECO à la fermeture des réacteurs à risque ne contribuerait pas à améliorer la sûreté nucléaire dans ces réacteurs. Des termes ambigus ont été utilisés dans le rapport vis-à-vis du risque que représente les centrales nucléaires bulgares et lituanienne. Après l'intervention du directeur général adjoint de la DG IA fondée sur les commentaires des fonctionnaires appartenant à la même DG, ces passages ont été modifiés dans le sens de contraintes plus fortes en terme de sûreté nucléaire et le rapport a été publié en septembre de la même année.⁷⁹

Nous observons ainsi l'utilisation de l'expertise à des fins politiques par la Commission, constat qui n'a, en soi, rien de surprenant.⁸⁰ Toutefois, l'analyse des stratégies des groupes d'intérêt économiques a montré le rôle central des services de la Commission dans l'utilisation sélective de l'expertise. C'est à la Commission que revient le choix des experts, et après s'être appuyée longuement sur l'expertise technique des acteurs économiques, la Commission a changé de partenaires experts, suite à des critiques sévères venant de l'extérieur.

Conclusion

L'analyse détaillée des deux cas d'étude nous a permis d'observer que le répertoire d'action du recours à la science n'est pas accessible à tous les groupes d'intérêt de la même manière. L'étude de la production des rapports d'expertise agricole dans le contexte de l'élargissement a montré l'absence des syndicats agricoles. Les syndicats agricoles, représentants partisans, ne sont pas perçus comme fournisseur d'expertise, et ne se perçoivent eux-mêmes pas comme tels. La Commission, aussi bien la DG VI que la DG I ou DG IA, perçoivent les syndicats comme des représentants partisans d'un groupe de producteurs ou encore des « clients qui cherchent de l'information ». En effet, les fonctionnaires de la DG VI constatent une augmentation de prises de contact de la part des syndicats sectoriels, transnationaux et

⁷⁹ Panel of High-Level Advisors on *Nuclear Safety in Central and Eastern Europe and in the New Independent States. A Strategic View for the Future of the European Union's Phare and Tacis Programmes*, August 1998

⁸⁰ Comme l'a montré en particulier Claudio M. Radaelli, "Networks of expertise and policy change in Italy", *South European Society and Politics*, 3(2), 1998, p. 1-22; Claudio M. Radaelli, *Technocracy in the European Union*, Harlow, Longman 1999; John Peterson et Elisabeth Bomberg, *Decision-Making in the European Union*, Basingstoke, Macmillan, 1999

nationaux en vue d'obtenir de l'information sur la situation agricole en Europe centrale et orientale. Il est très rare que les syndicats souhaitent présenter leurs propres études à la Commission. Ils acceptent d'emblée que l'expertise soit fournie par d'autres acteurs, ou qu'elle soit déjà existante au sein même de la Commission en ce qui concerne les documents de synthèse ou dits 'stratégiques', dans la mesure où cette expertise ne contredit pas leurs positions de manière significative. Ce schéma est toutefois modifié et suit une toute autre logique dans le processus du *policy-making* quotidien. Les syndicats agricoles y jouent un rôle d'informateur et de contact avec le 'terrain' qui est accepté, et même recherché par les fonctionnaires de la Commission. Le syndicat agricole joue donc son 'rôle' vis-à-vis des acteurs politico-administratifs : cet ensemble d'attitudes et de comportements est le résultat du statut et de la position sociale dans un espace social.

Cependant, comme Fritz Scharpf l'avait démontré⁸¹, l'élaboration réglementaire par la Commission européenne est fondée sur l'expertise lorsque les activités dépassent la mise en œuvre de l'intérêt commun de tous les Etats membres. Lorsque les intérêts nationaux divergent, ce qui est généralement le cas lors de décisions entraînant des conséquences redistributives, comme une réforme de la Politique agricole commune, l'expertise est alors nécessaire mais ne peut pas seule légitimer les interventions.⁸² Nous observons donc deux stades successifs. Lors de la préparation de l'élargissement dans le domaine agricole, nous constatons l'élaboration de l'expertise par des économistes, un processus duquel les syndicats agricoles sont exclus et s'excluent eux-mêmes, comme le montre l'analyse ci-dessus. Le second stade est celui de la négociation de la réforme de la Politique agricole commune, perçue comme nécessaire avant un élargissement, pour laquelle les syndicats agricoles interviennent à nouveau massivement⁸³.

L'analyse des stratégies et répertoires d'action des acteurs électronucléaires, quant à elle, a montré une différence d'approches lors de l'élaboration d'expertise dans le domaine de la sûreté nucléaire. La production de l'expertise a été utilisée à des fins de représentation d'intérêts. Ce répertoire d'action, que nous pouvons appeler 'indirect', est utilisé pour représenter des intérêts des acteurs économiques vis-à-vis d'une administration à la recherche d'expertise.

Néanmoins, l'analyse a mis en lumière l'importance de l'« interaction » entre les services de la Commission européenne et les groupes d'intérêt. Les services de la Commission décident de l'utilité ou, mieux, de la « *political correctness* » de l'expertise. Face à cette variable, les différences des répertoires d'action entre groupes d'intérêts d'origine allemande ou française perdent leur importance, puisque l'accès à la Commission est refusé.

Il faut souligner le rôle secondaire que jouent les ONG environnementalistes dans la production de l'expertise dans le contexte de la sûreté nucléaire en Europe centrale ou orientale. En dehors de l'expertise transmise par le gouvernement autrichien à la Commission dans le cas des centrales nucléaires de Mohovce et Bohunice et qui se fondent sur des études préparées en partie par Greenpeace Autriche, aucune contre-expertise relevant des ONG

⁸¹ Fritz W. Scharpf, *Governing Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1999

⁸² Renate Mayntz, *New Challenges to Governance Theory*, EUI, Robert Schuman Center, Florence 1998, n°50, p. 15

⁸³ Sabine Saurugger *Vers un mode communautaire de représentation des intérêts ? Les groupes d'intérêt français et allemands dans l'Ostpolitik de l'Union européenne*, Thèse pour le doctorat, sous la direction de Christian Lequesne, IEP Paris, 2001

environnementalistes ne peut être trouvée dans les archives de la Commission auxquelles nous avons eu accès.⁸⁴

Il semble donc que nous avons observé, au long de cette étude, non pas une forme pluraliste ou néo-corporatiste des relations entre les acteurs politico-administratifs au niveau communautaire, opposition sur laquelle se fondent une grande partie des recherches sur les groupes d'intérêt⁸⁵, mais une nouvelle forme de représentation ad hoc, fondée sur l'expertise jugée nécessaire pour gouverner l'Europe de manière efficace. En comparant deux domaines politiques distincts – agricole et sûreté nucléaire – l'analyse a souligné la possibilité d'influence accordée aux groupes d'intérêt capable de produire de l'expertise technique nécessaire pour répondre rapidement aux problématiques politiques qui se sont posées dans le contexte de l'Ostpolitik de l'Union.

Dans son livre blanc sur la Gouvernance européenne⁸⁶ toutefois, la Commission propose des mesures pour changer cette situation : « Il y a actuellement un manque de clarté en ce qui concerne la manière dont les consultations sont menées et dont les institutions tiennent compte des avis exprimés. ... La Commission estime qu'elle doit rationaliser ce système peu maniable, non pour étouffer la discussion, mais pour rendre le système plus efficace et plus fiable, à la fois pour ceux qui sont consultés et pour ceux qui recueillent les avis. » Elle constate d'ailleurs que l' « On ne peut créer une culture de consultation en adoptant des

⁸⁴ Pour le cas similaire de Tchernobyl, voir Emmanuelle Mühlhoyer, *Origines, fonctions et trajectoires de l'argument environnemental en politique étrangère. Une étude des diplomaties électronucléaires françaises et américaines de Tchernobyl à La Haye*, Thèse de doctorat à l'IEP de Paris, novembre 2001, chapitre 2.3.2.2.

En Autriche, pays qui a renoncé par référendum à la production de l'électricité nucléaire en 1978, la population ainsi que le gouvernement sont ouvertement opposés à la construction, la modernisation ou la mise en œuvre des centrales nucléaires au long de leurs frontières. Ainsi, les centrales de Temelin en République tchèque, de Mohovce et Bohunice en République slovaque, ont fait objet, depuis l'adhésion de l'Autriche à l'Union en 1995 de manifestations et vetos de la part de la population et des autorités politico-administratives autrichiennes. En 1995, le Parlement autrichien avait ainsi adopté à l'unanimité une résolution demandant au gouvernement de tout entreprendre pour empêcher le financement de la centrale nucléaire de Mochovce par la BERD et d'envisager de quitter la BERD si la centrale devait être construite. Le chancelier autrichien de l'époque, Franz Vranitzky et le ministre de l'environnement Maria Rauch-Kallat ont présenté une étude sur Mochovce établie par une équipe de neuf experts, présidée par Wolfgang Kromp, professeur de physique à l'Université de Vienne, à la demande du gouvernement autrichien. Selon ce document, la centrale ne correspondrait ni aux normes de sûreté ni aux exigences de rentabilité. Des conclusions qui rejoignent celles de l'enquête commandée par Greenpeace à l'Institut allemand ÖKO. Ces études contredisent toutefois directement les études présentées par l'institut allemand GRS (*Gesellschaft für Reaktorsicherheit*) et son pendant français IPSN, qui ont constaté que les travaux entrepris par le consortium franco-allemand avaient permis d'améliorer la sûreté nucléaire de la centrale qui correspondrait maintenant à celle que l'on trouve en Europe occidentale.

Toutefois, avant le changement gouvernemental en Allemagne de septembre 1998, les études autrichiennes ont eu du mal à être prises au sérieux : « Nous ne les avons jamais prises au sérieux. Ils sont sans cesse arrivés avec des nouvelles études. » (Entretien, Ministère allemand de l'environnement et de la sûreté nucléaire, 2 novembre 1998 ; Pour des commentaires similaires : entretien Ministère allemand de l'Economie, 8 novembre 1999). Cette position a néanmoins changé après 1998, et les relations entre les fonctionnaires allemands et autrichiens se sont très sensiblement améliorées.

⁸⁵ Justin Greenwood, Jürgen Grote et Karsten Ronit (dirs.), *Organised Interests in the European Community*, London, Sage 1992; Marcus P.C.M. van Schendelen, (dir). *National Public and Private EC Lobbying*, Aldershot, Dartmouth 1992; Sonia Mazey et Jeremy J. Richardson (dirs), *Public Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press 1993; Paul-Henri Claeys et al (dirs). *Lobbyisme, Pluralisme et Intégration européenne*, Editions de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles 1998 ; Franz Traxler et Philippe Schmitter, « The Emerging Euro-Polity and Organized Interest », *European Journal of International Relations* 1(2) 1995: p.200-201; Wolfgang Streeck et Philippe Schmitter, « From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests and the Single European Market » *Politics and Society* 19(2), 1991, p.133-164; Gerda Falkner, *Interest Groups in a Multi-level Polity: The Impact of European Integration on National Systems.*, RSC 1999/34, EUI Working Papers, 1999

⁸⁶ COM (2001) 428 final, *Gouvernance européenne, Un livre blanc*, 25 juillet 2001

réglementations qui introduiraient une rigidité excessive et risqueraient de ralentir l'adoption de politiques spécifiques. Une telle culture doit au contraire être soutenue par un code de conduite qui fixe de normes minimales et qui porte essentiellement sur les sujets, le moment, les publics et les méthodes. Par ces normes, on pourra aussi réduire les risques de voir les décideurs se contenter de tenir compte d'un seul aspect de la question ou de voir certains groupes jouir d'un accès privilégié en raison d'intérêt sectoriels ou nationaux, - talon d'Achille évident de la méthode actuelle des consultations ad hoc »⁸⁷.

Enfin, comme le souligne Julien Weisbein, nous observons une tension entre deux répertoires d'action, celui de la 'rue' et du 'couloir' qui semblent emblématiques de la gouvernance elle-même. Le livre blanc sur la gouvernance en est la preuve. Toutefois, dans un contexte d'incertitude élevée ou de complexité technique, comme nous l'avons observé dans le cadre de l'Ostpolitik communautaire, le répertoire d'action du recours à la science utilisé par les groupes d'intérêt est celui qui offre un accès au *policy-making* communautaire. Le groupe d'intérêt qui n'a pas recours à l'expertise pour représenter ses intérêts en reste exclu.

⁸⁷ *ibid.*, p.20