

**VIIe congrès de l'Association française  
de science politique**

**Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002**

**Table ronde n°3**

**« Pour une science politique de l'administration »**

**Sous la direction de  
Françoise Dreyfus et Jean-Michel Eyméri**

---

**Les hauts fonctionnaires nationaux au cœur des processus bruxellois :  
la construction des instruments de la politique étrangère commune**

**Yves Buchet de Neuilly**  
Université Lille 2 - CRAPS

Constater que les normes et les politiques d'origines européennes occupent une place considérable dans l'activité publique des Etats membres de l'Union est aujourd'hui un lieu commun<sup>1</sup>. Mais lorsqu'il s'agit d'observer de plus près les mécanismes et les dynamiques sociales sur lesquels repose cette emprise de l'Europe, des difficultés méthodologiques et analytiques émergent rapidement. L'une d'elle, et sans doute pas des moindres, est la tentation de penser cette " Europe " en extériorité, de reprendre à son compte l'idée d'une séparation entre d'un côté l'Union, Bruxelles, le " niveau " européen et d'un autre côté les Etats membres, les capitales, le " niveau " national. Cette logique territoriale de découpage des espaces d'action publique est l'une des caractéristiques récurrentes d'approches aussi différentes, sous bien d'autres aspects, que les théories de politique publique de la gouvernance multi-niveaux (Marks, Hooghe and Blank, ; 1996 ; Jachtenfuchs, 2000) ou que les théorie de relations internationales des jeux à plusieurs niveaux (Putnam, 1988 ; Patterson, 1997).

La tentation est alors grande de penser d'un côté l'administration nationale et d'un autre côté l'administration européenne (ou supranationale) comme si la première ne s'occupait que du niveau " étatique " ou de représenter ce niveau " étatique " et la seconde du niveau " européen ". La prégnance de ce découpage conforte et légitime le clivage, bien souvent mis en avant, entre les fonctionnaires nationaux et les fonctionnaires supranationaux. Ce clivage structure incontestablement les concurrences bureaucratiques européennes, mais à trop mettre

---

<sup>1</sup> Cette contribution s'appuie sur les résultats d'un travail de recherche mené dans le cadre de notre thèse de doctorat (Buchet de Neuilly, 2001). Pour la réalisation de cette thèse, plusieurs dizaine d'entretiens ont été menés à Bruxelles (au sein de la Commission, du Secrétariat du Conseil et des représentations permanentes) et à Paris (au sein du ministère des affaires étrangères et du SGCI). Nous avons également effectué une observation participante, sous la forme d'un stage à la Commission européenne auprès de son conseiller pour la PESC, ce qui nous a permis d'assister à des dizaines de réunions au Conseil portant sur la mise au point des actions PESC, dans lesquelles intervenaient aussi bien les représentants des Etats membres, de la Commission et du secrétariat du Conseil. Nous nous sommes également appuyé sur des sources écrites (presse, sites internet des institutions mais aussi de nombreux autres documents).

l'accent sur cette concurrence, refuge des rhétoriques et des concessions discursives des acteurs, il devient plus difficile encore de repérer d'autres clivages, tout aussi fondamentaux pour comprendre la fabrication des politiques européennes et les reconfigurations administratives qui les accompagnent.

L'intégration européenne est un processus de redistribution, de concentration ou d'éclatement de compétences (ou de pouvoirs sur les instruments de l'action publique) qui ne se joue pas seulement dans les relations entre fonctionnaires nationaux et fonctionnaires supranationaux mais aussi dans les relations entre les fonctionnaires nationaux d'un même Etat membre. Le danger pour les fonctionnaires nationaux n'est pas seulement de perdre une partie de leurs compétences au profit des fonctionnaires supranationaux, mais c'est aussi de les perdre au profit d'autres fonctionnaires nationaux compétents pour les matières européennes. En distinguant à l'intérieur des Etats les " gagnants " et les " perdants " de l'intégration, on comprend mieux ainsi pourquoi " les Etats se sont [...] accommodés sans trop de heurts (du moins jusqu'au traité de Maastricht) d'une évolution qui, en apparence, les prive de nombreux pouvoirs " (Dehousse, 1996 : 65)<sup>2</sup>. Le processus d'intégration européenne ne se traduit pas par un affaiblissement de *tous* les détenteurs du pouvoir d'Etat (aussi bien dans les administrations centrales qu'au niveau des dirigeants politiques). C'est alors en s'attachant à l'analyse sociologique des administrations nationales, de l'évolution de tel service devenu compétent pour les questions européennes vis-à-vis de tel autre, porteur d'une vision alternative des usages des instruments de l'Union, que l'on peut en grande partie expliquer les contours des dispositifs européens.

Car l'Europe ne se joue pas qu'à Bruxelles. Les négociations qui se déroulent dans les arènes bruxelloises sont très largement dépendantes des négociations qui les accompagnent, les précèdent et les suivent dans les capitales. Telle action de reconstruction au Kosovo est tributaire des accords ou des désaccords entre les ministères des affaires étrangères et les ministères de l'économie et des finances sur la position à adopter face aux propositions de la Commission européenne. Il est ainsi nécessaire à la fois de décomposer les bureaucraties nationales (Allison & Zelikow, 1999) et de repérer les logiques de positionnement qui ne peuvent être seulement " nationales " mais renvoie bien souvent à des intérêts et des attentes corporatistes ou sectoriels (Bigo, 1996 ; Peterson & Bomberg, 1999).

Mais pour ne pas retomber dans la logique de la séparation entre un niveau national et un niveau européen, il faut immédiatement préciser que l'action déterminante des hauts fonctionnaires nationaux dans la fabrication des politiques européennes ne se limite pas au terrain national, à la préparation dans chaque Etat membre des positions de négociation défendues par les gouvernements. Les hauts fonctionnaires nationaux sont massivement présents dans les arènes bruxelloises. Ils n'occupent pas, bien entendu, les bureaux de la Commission (même si l'on ne doit pas oublier qu'un peu moins de 10% des fonctionnaires de catégorie A de la Commission sont des experts nationaux détachés) ou du Parlement européen, mais sont assis, en compagnies des représentants de la Commission, autour des très nombreuses tables qui constituent le Conseil de l'Union. Les réunions ministérielles européennes sont précédées d'un très grand nombre de réunions préparatoires, où sont négociées et conclues près de 80% des décisions formellement approuvées par les ministres. Avant qu'un texte n'arrive au Comité des Représentants Permanents (COREPER) puis au Conseil des ministres, il a pu transiter par un ou plusieurs des 200 groupes de travail du Conseil. Dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), il existe près d'une vingtaine de groupes de travail<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Sabinao Cassese et Vincent Wright considèrent ainsi que " ce à quoi nous assistons ne correspond pas à un recul, mais à une restructuration de l'Etat " (Cassese et Wright, 1996)

<sup>3</sup> Les groupes PESC et les groupes PESC qui ont fusionné avec des groupes communautaires portaient en 1998 les dénominations suivantes : Amérique latine, Asie/Océanie, Ad hoc Processus de paix au Moyen-Orient,

En réalité ce qui divise ou rapproche les directions des ministères nationaux les divise et les rapproche tout autant lorsque leurs représentants interviennent dans les arènes bruxelloises. Ainsi, par exemple, le clivage entre la direction politique et la direction de la coopération européenne au Quai d'Orsay trouve son prolongement à Bruxelles dans la concurrence entre le Comité politique (composé des directeurs politiques des Etats membres et du directeur politique de la Commission) et le COREPER (Composé d'un ambassadeur par Etat membre et du secrétaire général adjoint de la Commission). Cette concurrence n'est pas un effet mécanique de divisions dans l'organisation administrative mais renvoie à l'appartenance de ces acteurs à des secteurs<sup>4</sup> structurellement différenciés. Le directeur politique est un des principaux protagonistes du secteur de la diplomatie politique traditionnelle dans lequel interviennent les ministres des Affaires étrangères et les Chefs d'Etats et de gouvernement notamment pour réagir aux " crises " internationales. Le représentant permanent, comme le directeur pour la coopération européenne, est l'un des principaux acteurs du secteur de la gestion bureaucratiques des échanges économiques entre l'Union européenne et les pays tiers.

C'est pour l'essentiel dans les échanges intersectoriels, à Bruxelles, entre les hauts fonctionnaires de ces deux espaces de l'action extérieure européenne, qu'ont été construits les instruments de la PESC après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht. Cette dynamique d'institutionnalisation était fermement conditionnée par les modes spécifiques de conception des problèmes propres aux secteurs dont étaient issus les différents groupes d'acteurs. A la structure bi-polaire de l'espace bureaucratique des relations extérieures européennes, opposant les diplomates traditionnels à la diplomatie économique communautaire, correspondent des instruments et des schèmes de perception sensiblement différents. Les hauts fonctionnaires de la diplomatie traditionnelles et les hauts fonctionnaires de l'Europe communautaire ont tenté de façonner la PESC à leur image. Les modes d'appropriation, qui sont indissociablement des modes de prise de contrôle, traduisaient ces luttes pour " transformer ou conserver les représentations légitimes qui, une fois investies de l'efficacité symbolique et pratique du règlement officiel, sont capables de commander réellement les pratiques [et] sont une des dimensions fondamentales des luttes politiques pour le pouvoir sur les instruments de pouvoir étatique. " (Bourdieu, 2000 : 116)

Les hauts fonctionnaires des Etats membres intervenant dans les arènes communautaires à Bruxelles (principalement le COREPER), qui avec la PESC voyaient s'élargir le champ de leur domaine d'intervention à l'action classique de politique étrangère, ont réussi à imposer une définition juridique et procédurale de ces nouveaux dispositifs conformément aux modes d'action propres aux institutions communautaires (I). Dans le même temps, les diplomates politiques ont vu dans la PESC le moyen de s'appuyer sur les puissants instruments économiques de l'Europe communautaire pour mener leurs propres actions de politique étrangère. Ils étaient ainsi tentés de s'approprier les nouveaux instruments de la PESC en les façonnant selon leur propre mode d'action politique (II).

## **I. La juridicisation des instruments de la PESC**

---

Machrek/Maghreb, Moyen-Orient/Golfe, OSCE, Europe Centrale, Europe Orientale et Asie Centrale, Région des Balkans Occidentaux, Europe du Sud-Est, Afrique, Affaires Consulaires, Drogue, Terrorisme, Affaires Administratives PESC, Protocole, Désarmement, Nations-Unies, Sécurité, Droit international public, Analyse et Prévision, Non-prolifération, Exportation d'armes conventionnelles, Communications PESC, Droits de l'homme

<sup>4</sup> Nous utiliserons la notion de secteur dans une acception bien spécifique. Elle désignera des espaces sociaux relativement autonomes, qui se caractérisent " par leur capacité à réaliser la fermeture de l'espace de référence obligé des calculs de leurs membres ou, mieux, par leur capacité à réaliser la captation des calculs de ces derniers " (Dobry, 1986 : 102.)

“ Les querelles entre le Comité politique et le COREPER sont en fait le signe tangible d'un problème plus large : la réalité politique a quelques difficultés à se couler dans le schéma juridico-normatif qui caractérise le système communautaire. ” (Dumond et Setton, 1999 : 49)<sup>5</sup>

L'univers des relations inter-étatiques est sans doute l'un des seuls à échapper encore largement à l'emprise du droit. On peut y observer des luttes visant à imposer le droit comme un critère légitime de l'action, mais dans cet univers, plus que dans beaucoup d'autres, la raison juridique se heurte à la raison politique, à la raison d'Etat<sup>6</sup>. La diplomatie n'est pourtant pas exempte d'un degré élevé de formalisme. Mais comme la formalisation ne renvoie pas nécessairement à la règle de droit. Le formalisme diplomatique doit être distingué du formalisme juridique et c'est de ce dernier dont les hauts fonctionnaires de l'Europe communautaire ont fait usage pour interpréter et définir les conditions d'utilisation des nouveaux instruments de la PESC. Les membres du COREPER, organe central de l'action communautaire, et les groupes qui lui sont affiliés ont réussi avec succès à opposer une vision juridique et procédurale de la PESC à leurs collègues du Comité politique et ses groupes de travail<sup>7</sup>.

Les marges d'interprétation étaient relativement importantes. Les instruments introduits par le titre PESC du traité de Maastricht, ne reposaient sur aucun précédent. Ils n'étaient ni la reprise des instruments de l'ancienne coopération politique européenne (déclaration, démarche), ni celle des instruments communautaires (règlement, directive). La politique étrangère européenne devait être formulée à l'aide d'actions communes (article J5 du traité de l'Union européenne) et de positions communes (article J4), sans que la portée juridique de ces instruments soit précisée.

#### Principaux instruments de l'action extérieure européenne en 1994

	Juridiquement contraignant	Portée juridique incertaine	Non contraignant sur le plan juridique
Instruments PESC		Action commune Position commune	Conclusions du Conseil Démarche Dialogue politique
Instruments communautaires	Règlement		Conclusions du Conseil

Contestant au Comité politique sa prééminence dans le domaine de la PESC, les ambassadeurs du COREPER ont procédé à un travail important d'interprétation et de “ clarification ” juridique et institutionnelle de ces innovations du traité (A). Ils ont pu ainsi conforter leur rôle de gardiens des procédures et encadrer ou canaliser juridiquement une partie de l'activité des directeurs politiques (B). Pour augmenter leur volume d'interprétation, accroître leur capacité de surveillance juridique et mieux contrôler le processus décisionnel,

<sup>5</sup> Philippe Setton est devenu le conseiller PESC français en 1999 ce qui témoigne de sa proximité du pôle communautaire. S'il avait fait partie du pôle PESC, il aurait probablement écrit : “ Les querelles entre le Comité politique et le COREPER son en fait le signe tangible d'un problème plus large : le schéma juridico-normatif qui caractérise le système communautaire a quelques difficultés à se couler dans la réalité politique ”.

<sup>6</sup> L'ambassadeur de France, Jacques Andréani considérait que “ le haut fonctionnaire qui donne au ministre des conseils sur ce que le droit international lui permet de faire ou de ne pas faire est un juriste au sens de l'ancien régime. Ce n'est pas un directeur des affaires juridiques comme le précise l'organigramme du Quai d'Orsay, à mon sens, erroné, mais un juriconsulte qui doit *mettre le droit au service de la raison d'Etat* ” (Andréani, 1996 : 56) (C'est nous qui soulignons).

<sup>7</sup> Comme le remarque Michael Smith, “ Le processus décisionnel de la PESC est beaucoup plus formel, juridique et bureaucratique que ne l'a jamais été la Coopération politique européenne, et les fonctionnaires craignent d'être coincés dans des systèmes de règles rigides ” (Smith, 1998 : 151).

les représentants permanents ont créé un nouveau groupe de travail du Conseil, le groupe des conseillers PESC, constitué de leurs proches collaborateurs dans le domaine de la PESC (C).

### **A. Interprétation et “ clarification ” juridique du traité**

Pour définir les nouveaux actes PESC, le COREPER les opposaient aux instruments traditionnels de la CPE. Il s'agissait de “ clarifier ” les fonctions respectives des actions communes et des positions communes en distinguant bien ces “ actes formels ” des déclarations du Comité politique<sup>8</sup>. Pour les représentants permanents, les déclarations (instruments des directeurs politiques) sont des prises de position générales, peu précises et n'ayant pas vocation à fixer un cadre opérationnel, à la différence des actions communes et des positions communes caractérisées par un souci d'efficacité et de précision juridique. La coopération politique informelle et déclaratoire devait laisser place à une politique étrangère dotée d'instruments juridiques contraignants, opérationnels et efficaces. Les nouveaux instruments de la PESC devaient permettre d'aller au-delà des simples formes de coopération. Ils devaient être distingués des anciens instruments de la CPE, des méthodes et des pratiques du Comité politique. Les acteurs issus de l'ordre communautaire s'approprièrent les nouveaux actes PESC en les construisant selon leurs modes d'action sectoriels routiniers.

“ Je crois que l'articulation en matière de PESC est assez similaire à l'articulation normale pour les affaires du premier pilier<sup>9</sup>, c'est-à-dire si le COREPER doit connaître davantage d'affaires de la PESC pour les trois raisons que je vous ai exposées, le COREPER les traite, du point de vue de la méthodologie, de façon assez similaire à la façon dont il traite les autres affaires, et donc les présentent et les amènent au Conseil selon les mêmes voies et les mêmes méthodes que les affaires normales du premier pilier, qui n'ont rien à voir avec la politique étrangère. ”<sup>10</sup>

Forts de leur position prééminente dans le domaine communautaire (premier pilier), les ambassadeurs du COREPER ont appliqué aux questions PESC “ les mêmes méthodes que les affaires normales... ”, en d'autres termes les méthodes qui caractérisent leur pratique communautaire et sur lesquelles s'est instituée leur position de pouvoir. Au cœur de cette “ méthodologie ”, se trouve une conception juridique et procédurale de l'action européenne.

Les positions et les actions communes ont été rapidement conçues comme des actes contraignants, dont la rédaction obéissait à la forme traditionnelle des actes juridiques (énoncé des visas, des considérants puis des articles opérationnels numérotés). Les représentants permanents estimaient que les articles PESC du traité de Maastricht constituaient des bases juridiques spécifiques permettant au Conseil d'adopter des textes de valeur juridique.

Les nouveaux instruments de la PESC étaient ainsi soumis à des techniques de négociation qui valorisaient sensiblement l'expérience et les pratiques institutionnelles (expertise juridique et procédurale) des membres du COREPER. La juridicisation des actes PESC les éloignait des méthodes informelles de la diplomatie traditionnelle. Cette technicité juridique, étrangère aux pratiques des directeurs politiques, poussait ces derniers à se désintéresser des nouveaux instruments de la PESC : “ Dans les premiers temps après l'entrée en vigueur du traité de l'Union européenne, le Comité politique eut des difficultés à accomplir son travail [de préparation des nouveaux actes PESC], en grande partie par son inexpérience et sa perception inadéquate des implications juridiques et budgétaires des décisions, ainsi que son absence de

---

<sup>8</sup> Le service juridique du Conseil a joué également un rôle actif dans la formalisation juridique de la PESC (Galloway, 1995).

<sup>9</sup> L'action internationale de l'Union en matière commerciale et de coopération économique relève du premier pilier du traité de Maastricht (qui correspond aux traités des Communautés européennes), tandis que l'action de l'Union dans le domaine de la diplomatie traditionnelle relève du deuxième pilier du traité de Maastricht (le pilier PESC). Le troisième pilier du traité recouvre les compétences européennes en matière de justice et d'affaires intérieures.

<sup>10</sup> Entretien avec un ambassadeur du COREPER, Bruxelles, avril 2000.

familiarité avec les procédures qui devaient être utilisées – et il n'était pas aidé par le fait qu'il se réunissait relativement peu fréquemment et toujours sous pression. ” (Galloway, 1995 : 221)

Après avoir juridicisé les actes PESC, les ambassadeurs du COREPER ont consacré une partie de leurs travaux à la production d'interprétations légitimes des méthodes de travail de la PESC. Le Conseil, sous l'impulsion du COREPER a adopté des dizaines de conclusions, de déclarations, d'actes, sur le fonctionnement de la PESC, des instruments, des règles générales et des groupes de travail. En avril 1995, le Conseil adoptait formellement des lignes directrices concernant les procédures pour l'examen des mesures de sanction, confiant cette activité à un nouveau groupe de travail du Conseil qu'il avait créé, le groupe “ conseillers PESC ”. Le COREPER procédait ainsi en deux temps : il présentait les difficultés rencontrées dans la prise de décision PESC comme des problèmes juridiques et institutionnels, puis il confiait la préparation de ces décisions à un groupe qui lui était dévoué et qu'il avait doté de compétences en la matière. D'autres documents, qui n'étaient pas spécifiquement destinés à interpréter le traité ont également alimenté ce travail de juridicisation de la PESC. Comme le remarquait Norbert Elias, “ les documents écrits ont toujours – en plus d'autres fonctions – des fonctions de contrôle ” (Elias, 1974 : 147). Les décisions concernant la PESC étaient autant d'actes de contrôle des usages du traité que des tentatives d'institutionnalisation de ce contrôle. En multipliant les précédents, les acteurs espéraient alléger les contraintes de vigilance, dans cet univers d'institutions en formation. Ils devaient ainsi pouvoir réduire la part de leur activité tactique consacrée au contrôle et à la stabilisation du processus décisionnel. Validés par quinze Etats membres et la Commission (dont le représentant ne vote pas mais participe pleinement à la prise de décision), ces documents du Conseil préparés par le COREPER contribuaient tant bien que mal à stabiliser les échanges et dessinaient les contours d'un usage légitime des instruments du traité. Tous les documents sur le fonctionnement de la PESC, qu'ils aient été approuvés par les ministres, le COREPER ou le Comité politique, ont été regroupés par le Secrétariat général du Conseil dans un *Guide d'usage pratique de la PESC*, de plusieurs centaines de pages. Pour que la PESC “ fonctionne ”, il était nécessaire d'élaborer des *méthodes* de travail.

Après avoir été le principal artisan de la mise au point des procédures et des techniques juridiques d'encadrement des actions PESC, les représentants permanents ont veillé à en assurer le respect. Cette vigilance était d'autant plus nécessaire que leurs concurrents de la diplomatie traditionnelle n'ont eu de cesse de tenter de contourner ces procédures contraignantes ou de modifier les arrangements institutionnels pour les adapter à leurs propres nécessités pratiques. Les règles instituées par les ambassadeurs du COREPER avaient peu de chances de se routiniser en l'absence d'une surveillance de tous les instants et d'une activité tactique incessante de parade des contestations ou des tentatives de contournement institutionnel menée par les directeurs politiques.

## **B. Le gardien des procédures**

“ C'est précisément au COREPER de veiller à ce que les procédures soient respectées, que la cohérence, mais aussi le respect des mécanismes décisionnels propres à chaque action soit observé. Le COREPER a cette fonction précisément de préparation des décisions, je dirais presque aussi de filtrage, de surveillance. C'est à lui qu'il appartient de tirer le signal d'alarme s'il y a une dérive. ”<sup>11</sup>

Gardien de la procédure, le COREPER surveille l'action des groupes de travail PESC et même du Comité politique. De la multiplicité des initiatives prises dans le domaine de la PESC, les représentants permanents ne laissent à l'agenda ministériel que celles qui obéissent

---

<sup>11</sup> Entretien avec un ambassadeur du COREPER, Bruxelles, novembre 1999.

aux règles institutionnelles qu'ils ont soigneusement définies (de leur propre chef ou comme compromis acceptable avec les directeurs politiques). Présentée comme un filtrage institutionnel, l'action du COREPER formate et canalise les impulsions politiques dans une mécanique qui permet aux représentants permanents de participer à l'action politique jusqu'alors monopolisée par les directeurs politiques. La juridicisation des actions PESC et le contrôle des procédures devaient contraindre les diplomates traditionnels à se soumettre au pouvoir de filtrage et de formatage du COREPER. La position dominante du COREPER dans le système communautaire ne pouvait pas suffire pour que ses membres puissent affirmer une prééminence sur les directeurs politiques. " Le Comité politique est resté plus puissant et plus résistant au changement que ne l'avaient cru bien des fondateurs du traité " (Ginsberg, 1997 : 25).

Le travail initial et continu de formalisation visait à la fois à assurer une certaine calculabilité ou prévisibilité et à stabiliser un équilibre des rapports de force sans cesse remis en question par les coups de chacun des joueurs. Il s'agissait moins de pouvoir anticiper les actions de l'autre joueur que de s'assurer qu'il n'interviendrait pas au-delà de la frontière de ses compétences. La définition des dispositifs institutionnels de la PESC conditionnait l'accès aux nouvelles arènes des relations politiques extérieures européennes. En élevant, par le recours au formalisme juridique, les critères d'acceptation d'une initiative politique, le COREPER réduisait la capacité du Comité politique à manipuler les nouveaux instruments de la PESC. Les représentants permanents pouvaient opérer ainsi un tri, une sélection, fondés sur les compétences juridiquement distribuées par le traité entre le pilier communautaire et le pilier PESC, et refuser aux directeurs politiques certains usages des nouveaux instruments PESC.

" Il est clair que le COREPER a une meilleure connaissance technique du fonctionnement interne de la Communauté et de l'Union, ce que ne perçoit pas le Comité politique. [...] Il y a effectivement parfois des dysfonctionnements, la bonne procédure étant que les groupes géographiques délibèrent d'abord des ingrédients d'une action pour décider ensuite s'il faut une action communautaire ou une action PESC. Mais en pratique cela ne se passe souvent pas comme ça. Sous la pression politique, un Etat membre souhaite une action commune, il soulève le problème soit au groupe géographique – et il y a alors moyen de bien préparer le dossier – soit directement au Comité politique, puisque les directeurs politiques estiment qu'ils sont l'instance, à juste titre, supérieure aux groupes géographiques et donc qu'ils ont l'autorité du ministre pour eux-mêmes décider de lancer une action commune. Mais, malheureusement, ils n'ont pas souvent les bases techniques nécessaires pour décider. Ce qui fait qu'on se trouve parfois confronté à une décision du Comité politique difficile à exécuter et que parfois on laisse tomber discrètement ce que l'on n'estime pas praticable. Il faut donc être prudent dans les décisions du Comité politique. Evidemment, il est toujours possible de faire une action commune avec des ingrédients PESC. Si c'est possible, il faut essayer. Mais ce n'est pas toujours évident et dans ce cas, ce sera critiqué par le COREPER s'il s'aperçoit qu'en réalité c'est une action communautaire qui aurait dû être menée. "<sup>12</sup>

La " compétence technique " du COREPER, sa maîtrise de l'ordre juridique européen dont il est l'un des principaux artisans, lui permettait d'écarter " discrètement " les initiatives du Comité politique qui n'étaient pas " praticables " juridiquement. Qu'il soit ou non explicitement orienté vers l'imposition du droit et de la procédure comme critère d'utilisation légitime des nouveaux instruments PESC, le travail de juridicisation entrepris par le COREPER a rapidement porté ses fruits.

Les ambassadeurs du COREPER, dont l'agenda de travail était très souvent surchargé, ne disposaient pas des ressources en temps suffisantes pour contrôler à eux seuls l'usage des nouveaux instruments de la PESC. Ils se sont rapidement appuyés sur un nouveau groupe de travail du Conseil, le groupe des conseillers PESC.

---

<sup>12</sup> Entretien avec un membre du groupe des conseillers PESC, mai 1999.

### ***C. La production d'un allié efficace : le groupe des conseillers PESC***

“ Le groupe des conseillers PESC était une structure construite au début de la PESC pour mettre un peu d'ordre. Il n'est plus nécessaire qu'ils contrôlent ce que les autres groupes font. ”<sup>13</sup>

Le 26 juillet 1994, pour répondre à des difficultés croissantes d'agenda et de volume de travail, les ambassadeurs du COREPER ont créé le groupe des conseillers PESC, qui, juste avant qu'un texte n'arrive au COREPER, était chargé de contrôler les projets, de “ mettre un peu d'ordre ” dans le processus décisionnel et l'usage des nouveaux instruments de la PESC. Ses attributions étaient initialement “ d'examiner les problèmes horizontaux (juridiques, institutionnels, financiers) dans le domaine de la PESC, ainsi que de coordonner le contenu des ordres du jour du COREPER et du Comité politique ” (Willaert & Marquez-Ruiz, 1995 : 49). En mettant en place un instrument de contrôle juridique des projets du Comité politique (et de ses groupes de travail), les ambassadeurs du COREPER s'assuraient en partie le contrôle des actions de leurs partenaires-concurrents dans la PESC. De vastes compétences étaient mises ainsi entre les mains d'un groupe qui allait centraliser tous les actes PESC ayant une portée juridique. En position centrale, il devenait un nœud de passage entre le pôle politique et le pôle communautaire de la PESC et l'identité de ses membres se construisait ainsi dans une double relation avec les acteurs principaux de la PESC :

“ Pour la capitale, pour le directeur politique, le conseiller PESC est leur représentant dans le système bruxellois. Pour les ambassadeurs dans le COREPER, je pense que le conseiller PESC est la personne qui fait la navette entre le deuxième pilier et le monde réel du premier pilier et du troisième pilier. Pour eux, nous sommes plus des gens qui connaissent la substance du deuxième pilier, mais qui leur servent, qui leur donnent des avis, les assistent sur le plan institutionnel, horizontal de la PESC. ”<sup>14</sup>

Les conseillers PESC devaient à l'origine s'assurer que des questions qui ne relevaient pas des compétences du Comité politique ne soient pas dans son agenda. Devant l'hostilité des directeurs politiques, qui ne pouvaient accepter qu'une émanation du COREPER, constituée par des diplomates du pôle communautaire, ait un droit de regard sur leur ordre du jour, cette activité du groupe des conseillers PESC est restée rare et particulièrement discrète.

Les conseillers PESC sont de proches collaborateurs des ambassadeurs du COREPER. Ils sont en poste dans les Représentations Permanentes des Etats membres à Bruxelles. Ils ont ainsi une grande familiarité avec les pratiques communautaires quotidiennes. Ils sont diplomates de carrière et plusieurs d'entre eux représentent également leur Etats membres dans d'autres groupes de travail communautaires ou fusionnés. Plus du tiers des conseillers PESC participait aux travaux du groupe “ Balkans Occidentaux ” (successeur du groupe ex-Yougoslavie) qui était certainement le groupe géographique le plus actif depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht. Le groupe des conseillers PESC était également le groupe du Conseil compétent en matière de sanctions à l'égard de pays tiers (“ le plus puissant instrument de la PESC ” (Smith, 1998 : 158). Une fois le principe des sanctions approuvé par les ministres des affaires étrangères, c'était au niveau du groupe des conseillers PESC que se discutaient tous les détails permettant l'adoption des mesures. Les conseillers PESC occupaient ainsi une position centrale dans le processus décisionnel PESC.

Le groupe des conseillers PESC veillait à ce que l'usage des nouveaux instruments de la PESC soit conforme à la définition donnée par le COREPER en intervenant après les groupes de travail géographiques ou thématiques du Conseil et après le Comité politique. Il disposait d'une capacité de clore le processus décisionnel ce qui témoigne de la confiance que lui

---

<sup>13</sup> Entretien avec un fonctionnaire du Secrétariat général du Conseil, Bruxelles, avril 2000.

<sup>14</sup> Entretien avec un membre du groupe des conseillers PESC, avril 2000.

accordaient les représentants permanents. Le “ groupe des conseillers PESC fonctionne comme une vraie antichambre du COREPER ”<sup>15</sup>. Tous les projets de positions et d’actions communes leur étaient transmis, ce qui leur permettait d’occuper une position clé dans le processus décisionnel et d’être ainsi “ la cheville ouvrière de la PESC ”<sup>16</sup>.

L’action du groupe des conseillers PESC ne se limitait pas à des arrangements juridiques et techniques sans aucun effet sur le contenu des actes PESC (et par voie de conséquence sur la répartition des compétences entre les acteurs PESC et les acteurs communautaires). A l’instar du COREPER, les conseillers PESC veillaient à contenir les stratégies expansionnistes des directeurs politiques :

“ Le Comité politique réagit en fonction des préoccupations politiques du moment. Ceci a comme conséquence que le Comité politique peut décider de lancer une action commune sans en percevoir les conséquences pratiques. Sachant qu’il est possible lorsqu’il décide cela, que les actions à poursuivre soient en fait uniquement des actions de nature communautaire. Alors dans ce cas on essaie de récupérer la situation, sinon au groupe géographique, au moins au groupe des conseillers PESC qui est le groupe horizontal, qui a la compétence horizontale pour les questions institutionnelles et pour préparer les travaux du COREPER. ”<sup>17</sup>

En intervenant après le Comité politique, les conseillers PESC peuvent modifier le contenu de l’action PESC, par le biais de “ rectifications juridiques ”, quitte, parfois, à la vider totalement de sa substance.

Le groupe des conseillers PESC participait au travail d’acculturation des acteurs PESC aux schèmes de perception juridiques et procéduraux des acteurs communautaires. Les conseillers PESC opposaient implicitement la légitimité technique et juridique du COREPER à la légitimité politique du Comité politique. Les initiatives des directeurs politiques devaient être corrigées pour ne pas risquer de s’exposer au rappel à l’ordre institutionnel du COREPER. Les conseillers PESC réalisaient ainsi au quotidien le travail d’interprétation et de consolidation juridique que les ambassadeurs du COREPER n’avaient pas le temps d’effectuer. Alors qu’une ou deux réunions suffisaient généralement à déterminer le contenu politique d’une action PESC, de nombreuses réunions étaient souvent nécessaires aux conseillers PESC pour mettre au point le texte. Le temps accordé à la négociation des dispositions juridiques témoigne de l’attention portée aux implications institutionnelles des actions PESC. Les conseillers PESC veillaient particulièrement au respect de la répartition des compétences entre le pilier communautaire et le pilier PESC. Chaque paragraphe, chaque article, chaque alinéa pouvait modifier la répartition des pouvoirs et les relations entre acteurs communautaires et acteurs PESC.

Afin de renforcer encore la dynamique de juridicisation de la PESC, les ambassadeurs du COREPER ont régulièrement confié aux conseillers PESC la mission d’interpréter certaines dispositions du traité. Dès leur mise en place, ces derniers ont été mandatés pour réfléchir au financement de la PESC, et notamment aux bases juridiques permettant l’adoption d’actes PESC pouvant entraîner des dépenses opérationnelles. Le groupe des conseillers PESC s’est appuyé sur le service juridique du Conseil, qui inscrivait également son action dans une stratégie de consolidation des dispositifs juridiques et institutionnels de la PESC, pour produire son interprétation du traité.

Les crédits opérationnels de la PESC provenaient soit des Etats membres, qui, en pratique, n’ont presque jamais été sollicités, soit du pilier communautaire (puisque la PESC n’a pas de budget propre). Le financement communautaire était en grande partie contrôlé par le COREPER qui conservait ainsi la maîtrise de l’allocation des ressources au pilier PESC.

---

<sup>15</sup> Entretien avec un fonctionnaire de la direction générale IA (PESC, élargissement, Communauté des Etats Indépendants) de la Commission européenne, avril 1998.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Entretien avec un conseiller PESC, juin 1998.

C'était à condition de respecter le formalisme juridique que les acteurs de la PESC pouvaient accéder aux ressources budgétaires dont les acteurs de la diplomatie traditionnelle étaient auparavant dépourvus. Le COREPER et le groupe des conseillers PESC étaient incontournables :

“ Je crois qu'il y aura de plus en plus de points ou d'éléments qui viendront au COREPER et en fait cela ne fait que prolonger une évolution qui avait déjà commencée de façon timide avec les conseillers PESC, qui faisaient le lien entre le premier et le deuxième pilier, ajoutaient leur savoir budgétaire ou leur savoir du premier pilier et donc tout ça se renforce maintenant dans le nouveau système. ”<sup>18</sup>

Les ambassadeurs du COREPER sont parvenus à imposer une procédure de définition de la situation, à imposer une arène : le groupe des conseillers PESC, qui tend à déposséder les autres protagonistes (groupe de travail, Comité politique) du travail de mise en forme des actes PESC. Pour faire respecter cet arrangement institutionnel, certains conseillers PESC disposaient d'un pouvoir d'immixtion dans l'activité des groupes de travail et n'hésitaient pas à opérer des rappels à l'ordre institutionnel. Ainsi, par exemple, le groupe de travail “ Afrique ”, souvent prolix en initiatives PESC, faisait l'objet d'une attention vigilante de la part de certains conseillers PESC qui n'hésitaient pas à inscrire à leur propre ordre du jour, presque d'office, les projets d'actes PESC en discussion dans le groupe Afrique.

Si les représentants permanents parvenaient à juridiciser les actes PESC (mouvement qui s'est poursuivi avec la stratégie commune, innovation du traité d'Amsterdam et premier acte juridique adopté par le Conseil européen), c'est aussi parce que ce mouvement de juridicisation dépasse les luttes de pouvoir qui caractérisent la PESC. Il est une des formes de l'intégration au niveau supra-étatique, prenant notamment appui sur la production jurisprudentielle de la Cour de Justice des Communautés Européennes (Stone Sweet & Caporaso, 1998). On parle souvent de l'intégration comme d'une dévolution progressive de compétences à des espaces de prises de décision supranationaux. Ce qui est important c'est d'ajouter que ce sont des compétences juridiques. Comme de nombreuses recherches l'ont montré, l'Europe est saisie par le droit. Ce mouvement ne s'effectue pas cependant sans discontinuités et sans forces agissant dans un autre sens. Les diplomates de l'Europe stratégique disposaient d'une palette d'instruments qu'ils ont également pu imposer dans le jeu européen.

## **II. La politisation des instruments de la PESC**

Le recours à de nouveaux instruments de la PESC (actions communes et positions communes), leurs usages et la définition de leur contenu dépendaient peu du type d'action envisagée (observation électorale, déminage, sanctions économiques...). Leur mobilisation variait davantage en fonction de l'état des rapports de force entre les principaux acteurs de la PESC. Comme nous venons de le voir, les ambassadeurs du COREPER, issus du pilier communautaire, ont orienté leurs actions dans une logique de juridicisation de la PESC, tandis que les directeurs politiques ont inscrit leurs actions dans une logique de politisation de ces nouveaux instruments.

Les tensions entre la logique formaliste communautaire et la logique politique ressortent de cette présentation de la PESC par le conseiller PESC de la Commission : “ Les décisions qui engagent formellement les Etats membres exigent de la précision dans leur formulation, ce qui a justifié la formalisation des décisions d'action commune. Toutefois, cette préoccupation a pu conduire à des excès allant jusqu'à formaliser les positions communes de l'Union européenne, générant des difficultés juridiques sans réelle plus-value politique pour la

---

<sup>18</sup> Entretien avec un ambassadeur du COREPER, Bruxelles, avril 2000.

PESC. ” (Philippe Willaert, “ La politique étrangère et de sécurité... ”, *op. cit.*, p. 195). L'emprise du COREPER et des acteurs communautaires transparait dans ces “ difficultés juridiques ” - le succès de la formalisation ayant même atteint les “ positions communes ” qui, contrairement aux actions communes n'ont pas d'incidence budgétaire et se rapprochent des déclarations classiques -, tandis que la “ plus-value politique ” qui est davantage du ressort du Comité politique et des diplomates traditionnels passe en second plan.

Ces dispositions différentes se retrouvent notamment dans les revendications de pouvoir sur les instruments de la PESC. Les représentants permanents s'appuient sur des arguments procéduraux et institutionnels (telle initiative n'est pas du domaine de la PESC ou à tel moment le COREPER doit être consulté) tandis que les directeurs politiques s'appuient sur des arguments politiques et pragmatiques (“ l'urgence politique ” impose que telle décision soit prise sans délai).

Logiques juridiques et logiques politiques ne se concilient pas toujours aisément. Décidant une réaction immédiate face à l'expulsion de plusieurs ambassadeurs en Bélarus, les directeurs politiques insistaient pour une adoption dans les plus brefs délais d'une position commune PESC, au prix, si nécessaire, d'une entorse à la procédure. Pressés, les acteurs communautaires ont enchaîné les réunions parvenant en une seule journée à finaliser la position commune sans porter préjudice aux mécanismes décisionnels.

Les nouveaux instruments de la PESC ont été imbriqués dans les dispositifs diplomatiques hérités de l'ancienne Coopération politique européenne. Les projets de position commune ou d'action commune PESC circulaient sous la forme de télégrammes du réseau diplomatique de CORrespondance EUropéenne (COREU), totalement indépendant des circuits communautaires. Les nouveaux instruments de la PESC devaient se plier aux exigences du secret diplomatique. L'accès à l'information était bien plus restreint et les acteurs de l'Europe communautaire s'inquiétaient régulièrement d'être tenu à l'écart de discussions qui parfois portaient sur l'utilisation même des instruments communautaires.

A Paris, cet usage des COREUs pour des actions qui parfois se réfèrent aux instruments communautaires tout en écartant les acteurs de l'Europe communautaire du processus décisionnel (la direction des affaires européenne, le secrétariat général du comité interministériel (SGCI) chargé de coordonner les positions françaises, la direction du budget, la direction du trésors...) générant parfois de vives tensions.

“ Evidemment ça fonctionne d'abord sur la bonne volonté du Quai d'Orsay de nous répercuter en temps voulu l'information, les documents, etc. et puis pour nous dire “ attention, dans tel ou tel domaine on a... ”. Nous, on a senti jusqu'à présent la difficulté ici, mais je dirais même que la difficulté elle est même interne au Quai d'Orsay ; parce qu'entre la direction de la coopération européenne et le service de la PESC, peut-être que les relations ne sont pas optimales non plus et que la coordination entre le volet PESC et le volet communautaire ne se fait pas non plus dans les meilleures conditions. Donc *a fortiori*, ça ne se faisait pas très bien à notre égard et souvent on ne découvrait le truc qu'*a posteriori*, quand tout à coup on recevait un coup de fil de la direction du budget, ou d'un autre ministère – mais c'est essentiellement Bercy – disant : “ mais qu'est-ce que c'est que ces histoires, on vient de découvrir que telle ou telle décision a été prise, le ministre des Affaires étrangères a pris telle ou telle position ”. Avec en plus cette difficulté entre une position commune et son règlement communautaire de mise en œuvre, la PESC considérant toujours que dès lors qu'il s'agit d'une position, on est dans le domaine de la diplomatie, on n'agit pas, on fait de la déclaration et donc ça reste au Quai d'Orsay. Ensuite, on vient vers vous quand il s'agit de traduire ça dans un règlement. Simplement c'est trop tard, dès qu'on passe au stade du règlement, la décision a déjà été prise dans la position commune. Donc après on se retrouve en situation d'exécution par rapport à une décision de principe qui a été prise. Il est clair que tout ça n'est pas très satisfaisant. Ça nous oblige à une grande vigilance, mais une vigilance un peu à l'aveugle, puisque nous ne voyons pas les choses. Autant sur les autres piliers, on voit les documents, tout nous arrive, autant sur la PESC nous sommes très dépendants de l'information qui vient du Quai d'Orsay,

puisque comme vous le savez, nous n'avons pas accès au réseau COREU. Ils sont eux gestionnaires du réseau COREU, destinataires et distributeurs, et ce n'est que sur instruction du Quai d'Orsay que nous recevons en copie les télégrammes diplomatiques COREU. Donc si par hasard ils nous oublient, nous ne les voyons pas. Nous n'avons pas la maîtrise de l'information. ”<sup>19</sup>

Le système de communication COREU était un moyen de tenir à distance les acteurs communautaires, d'instaurer en pratique un contrôle négocié et parcellaire de l'accès à l'information PESC. Les directeurs politiques parvenaient ainsi à imposer un mode d'adoption rapide et confidentiel des nouvelles actions PESC mais ils n'ont pas pu donner aux actions communes et aux positions commune toute la souplesse qu'il pouvaient trouver dans les instruments diplomatiques traditionnels (déclarations, démarche). Ils ont en revanche largement subi le travail de juridicisation de ces dispositifs mené avec succès par les hauts fonctionnaires de l'Europe communautaire, ce qui explique en partie que ces instruments n'aient pas fait l'objet d'un usage particulièrement intensif. Les directeurs politiques ont en revanche davantage réussi à étendre leur emprise sur la rédaction des conclusions du Conseil “ Affaires générales ” (Conseil des ministres des Affaires étrangères), dispositifs moins soumis au formalisme juridique et impliquant au plus haut niveau les acteurs gouvernementaux.

Un fonctionnaire de l'Europe communautaire constatait ainsi avec un certain regret la tendance du Conseil “ Affaires générales ” à se consacrer de plus en plus à la PESC qui prend beaucoup de temps aux ministres sans qu'ils prennent forcément de décision.

“ [...] En matière de relations extérieures, il est très difficile de les faire discuter sur les questions communautaires. Au niveau ministériel il y a beaucoup de débats sur les questions PESC pour le plaisir d'avoir des débats et les points à trancher sont assez limités. A l'inverse, certains points de rédaction remontent parfois (comme sur l'accord MERCOSUR). Le problème c'est que dans le circuit communautaire, le Conseil doit être une machine à décider, on ne peut pas se permettre d'avoir de grandes discussions à vide. Par exemple, avec la Convention de Lomé, le Conseil est saisi de points de blocage particuliers ce qui crée des problèmes pour les ministres qui sont surpris des micro-trucs qu'on leur fait décider. Ils ont tendance à préférer les discussions générales de la PESC où ils peuvent rendre compte de leur dernier coup de fil avec machin... Un dossier aussi important que l'élargissement devrait relever du Conseil “ Affaires générales ”. En pratique, les ministres ne feront pas grand chose. ”<sup>20</sup>

La même observation était faite par un autre fonctionnaire de l'Europe communautaire.

“ Mon sentiment c'est que la PESC a bouffé le Conseil “ Affaires Générales ”. C'est un constat qui est partagé par tous. ”<sup>21</sup>

La logique de la diplomatie classique voit son essor facilité au niveau ministériel par l'importance que revêtent aux yeux des ministres les questions politiques. Les points communautaires sont souvent considérés comme des points techniques, des “ micro-trucs ” qui auraient dû être déjà réglés par la bureaucratie de l'Europe communautaire. Acteurs principaux des relations inter-étatiques, les ministres des Affaires étrangères sont fort logiquement disposés à traiter facilement des questions politiques – perçues par les acteurs communautaires comme des “ discussions générales ”, comme des débats sans fin. En revanche les problèmes que rencontre la bureaucratie des relations extérieures de la Communauté peut les surprendre, car elle s'éloigne de leurs activités routinières.

Comme le montre l'exemple de la PESC, les concurrences entre hauts fonctionnaires nationaux à Bruxelles occupent une place centrale dans la construction des instruments de

---

<sup>19</sup> Entretien avec un fonctionnaire du SGCI, Paris, avril 2000.

<sup>20</sup> Entretien avec un fonctionnaire de la sous-direction des relations extérieures de la communauté, Paris, ministère des Affaires étrangères, avril 2000.

<sup>21</sup> Entretien avec un fonctionnaire de la sous-direction des relations extérieures de la communauté, Paris, ministère des Affaires étrangères, mai 2000.

l'Union européenne. Bruxelles (plus précisément les bâtiments du Conseil) constitue dès lors un lieu de rencontre entre des groupes d'acteurs – ici les diplomates traditionnels et les acteurs des relations économiques extérieures de la Communauté – porteurs de visions différentes de l'action publiques et de ses conditions de formulation. En se saisissant des dispositifs européens, ces acteurs bureaucratiques contribuent simultanément à faire exister la scène européenne et à transformer profondément l'organisation interne des administrations nationales

## Résumé

Dans cette contribution nous montrerons comment l'essentiel du travail de construction des nouveaux instruments de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC), instituée juridiquement à Maastricht, a procédé d'échanges et de concurrences entre hauts fonctionnaires des Etats membres, acteurs principaux des arènes bruxelloises. Les contours de la PESC ont été très largement tributaires des investissements différenciés de ces hauts fonctionnaires nationaux le long d'un clivage sectoriel opposant les acteurs de la diplomatie politique traditionnelle aux acteurs de la gestion bureaucratique des relations extérieures de la Communauté. Les premiers ont tenté de faire primer une conception politique de l'usage de ces nouveaux dispositifs tandis que les seconds ont essayé d'imposer une définition plus juridique et procédurale des instruments de la PESC.

## Bibliographie

- Allison (Graham T.) & Zelikow (Philip), 1999, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York, Longman, (1971 pour la 1<sup>ère</sup> édition), 416 p.
- Andréani (Jacques), 1996, “ Transformations et constantes du métier de diplomate ”, *Revue française d'administration publique*, 77, p. 55-60.
- Bigo (Didier), 1996, *Police en réseaux. L'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 358 p.
- Bourdieu (Pierre), 2000, *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Editions du Seuil, 289 p.
- Buchet de Neuilly (Yves), 2001, *Les cheminements chaotiques de la politique étrangère européenne : interdépendances, concurrences, échanges croisés et processus d'institutionnalisation dans un univers de jeux multiples*, Paris, Université de Paris I, Thèse pour le doctorat en science politique, 649 p.
- Cassese (Sabinao) & Wright (Vincent), 1996, “ La restructuration des Etats en Europe occidentale ”, dans Vincent Wright et Sabinao Cassese (dir.), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La découverte, p. 7-18.
- Dehousse (Renaud), 1996, “ Les Etats et l'Union européenne : les effets de l'intégration ”, dans Vincent Wright & Sabinao Cassese (dir.), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La découverte, p. 55-70.
- Dobry (Michel), 1986, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 319 p.
- Dumond (Jean-Michel) & Setton (Philippe), 1999, *La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, Paris, La documentation française, 159 p.

Elias (Norbert), 1974, *La société de cour*, Paris, Calmann-Lévy, (1969 pour la 1<sup>ère</sup> édition en langue allemande), 323 p.

Galloway (David), 1995, “ Common Foreign and Security Policy: Intergovernmentalism Donning the Mantle of the Community Method ”, in Martin Westlake (ed.), *The Council of the European Union*, London, Cartermill, p. 211-233.

Ginsberg (Roy H.), 1997, “ The EU's CFSP: the Politics of Procedure ”, in Martin Holland (ed.), *Common Foreign and Security Policy. The record and reforms*, London, Pinter, p. 12-33.

Jachtenfuchs (Markus), 2001, “ The Governance Approach to European Integration ”, *Journal of Common Market Studies*, 31 (2), p. 245-264.

Marks (Gary), Hooghe (Liesbet) & Blank (Kermit), 1996, “European Integration from the 1980s : State-centric v. Multi-level Governance ”, *Journal of Common Market Studies*, 34 (3), p. 341-378.

Patterson (Lee Ann), 1997, “Agricultural Policy Reform in the European Community: A Three-Level Game Analysis”, *International Organization*, 51 (1), p. 135-165.

Peterson (John) & Bomberg (Elizabeth), 1999, *Decision-making in the European Union*, London, Macmillan Press Ltd, 336 p.

Putnam (Robert D.), 1988, “Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, 42 (3), p. 428-460.

Smith (Michael), 1998, “ What's Wrong with the CFSP ? The Politics of Institutional Reform ”, in Pierre-Henri Laurent & Marc Maresceau (eds), *The state of the European Union 4: Deepening and widening*, London, Rienner, p.149-175.

Stone Sweet (Alec) & Caporaso (James A.), 1998, “ La cour de justice et l'intégration européenne ”, *Revue Française de Science Politique*, 48 (2), p. 195-244.

Willaert (Philippe) & Marquez-Ruiz (Carmen), 1995, “ Vers une politique étrangère et de sécurité commune : état des lieux ”, *Revue du Marché Unique Européen*, 3, p. 35-95.