

Quel pouvoir de « l'eurocratie » ?

Éléments sur un nouveau champ bureaucratique transnational

DIDIER GEORGAKAKIS
IEP de Strasbourg

Les débats sur la crise de l'euro et ses remèdes ont récemment remis la thématique du « pouvoir de l'eurocratie » sur le devant de la scène. Mais à quelles réalités renvoie au juste cette expression si souvent utilisée ? Bien que le mot d'eurocratie existe dans toutes les langues et dans tous les alphabets de l'Union européenne, ce que recouvre la chose est de fait plus confus à établir. Pour les uns, les eurocrates représentent le groupe de fonctionnaires permanents de l'Union européenne, et tout particulièrement, ceux de la Commission européenne, réputé être au centre du jeu politique européen. Pour d'autres, ce sont les élites politiques de premier plan qui négocient à Bruxelles, principalement les chefs d'État et de gouvernement auxquels s'ajoute le personnel le plus politique des institutions européennes (Commissaires, eurodéputés en vue). Pour d'autres encore, le mot se réfère moins à des groupes qu'à un système de pouvoir qui tendrait, à la faveur d'un jeu d'obscures transactions techniques, à se substituer à la démocratie.

Il serait vain de chercher à trancher entre ces différentes formes : le terme d'eurocrates renvoie moins à un objet déjà là qu'à des usages politiques variés. À partir de ces usages, on peut toutefois montrer que loin de désigner un groupe d'acteurs clairement définissable, le mot est surtout le symptôme des luttes qui ont trait à la genèse et l'institutionnalisation d'une nouvelle espèce de champ bureaucratique transnational. Bien différente de l'anathème et de la vision monolithique, une telle perspective invite à rapporter le « pouvoir de l'eurocratie » à la diversité relative des positions de et au sein de ce champ.

L'eurocratie comme représentation : de l'insulte à l'identité revendiquée

Commençons par l'usage le plus courant du mot, c'est-à-dire par la représentation du technocrate européen tirant les

ficelles du jeu politique. Il s'agit d'un anathème, voire d'une insulte politique. Il ne se passe pas une semaine sans que la toile rejette son lot de récriminations sur le pouvoir, les décisions unilatérales des « eurocrates » ou de la « technocratie européenne » (de Bruxelles, de Francfort, de Strasbourg), les salaires ou les retraites hors de proportion du personnel communautaire. La représentation d'élites technocratiques déconnectées de tout lien avec les réalités de terrain s'est imposée de longue date. Réalité ou déclinaison du soi-disant « populisme ambiant »¹? L'origine de cette représentation est plutôt à chercher dans les concurrences entre élites qui ont accompagné la mise en place d'institutions spécialisées en charge des projets européens.

L'anathème ne date en effet pas d'hier. Dès la mise en place des institutions de la Communauté économique du charbon et de l'acier (CECA), des polémiques ont éclaté sur les personnels des institutions, à l'époque situées au Luxembourg. Avec la création de la CEE, Communauté économique européenne, elles ont pris de l'importance. C'est dans ce contexte qu'est apparu en langue anglaise l'un des premiers usages du terme *eurocrat*, dans *The Economist*. Dans cet article, le ton n'est pas celui de l'insulte. Mais dans la réalité des luttes administratives, les luttes sont plus rudes et, dans les milieux de la haute fonction publique et de la diplomatie qui ont souvent la dent dure, les insultes prennent de multiples formes, comme l'accusation de « fédérastes » utilisée au quai d'Orsay.

Au contraire de la présumée sottise populaire, la dénonciation de l'eurocrate et les différentes déclinaisons de cette représentation (comme « bureaucrates de Bruxelles ») proviennent, pour une bonne part, de la mobilisation des élites puis des groupes politiques contre l'existence d'institutions européennes à vocation supranationale. Produite au départ dans la sphère privée des relations diplomatiques, la critique de gauche comme de droite devient vite un enjeu de la compétition politique. Parmi les plus connues, on peut rappeler ici les formules de de Gaulle:

« On a vu s'y employer des synarques qui rêvent d'un empire supranational, des politiques qui croient tout perdu si l'on ne cède à l'étranger, enfin cette sorte de gens qui sont toujours prêts à s'inscrire pour le voyage dans la lune, en souhaitant que le départ soit différé. Tous voulaient être les prophètes de l'Europe et chacun choisissait d'avance quelque éminente fonction dans le commissariat, la cour, l'assemblée du système

1. Sur les usages et abus de ce terme, cf. Annie Collovald, *Le « populisme du FN » un dangereux contresens*, Éditions du Croquant, 2004.

préconisé. Mais comment croire aux apôtres s'ils posent leur candidature aux Conseils d'administration ? » (Conférence de presse du 7 avril 1954).

« Que représenterait une Assemblée supranationale siégeant à Strasbourg qui n'aurait aucune prise réelle sur les intérêts nationaux de Paris, de Rome ou de Bruxelles ? Cela ne mènerait à rien. On n'imagine pas un « truc » où des technocrates recrutés par cooptation feraient la loi depuis leurs bureaux. On peut faire des discours sur l'Europe supranationale. Ce n'est pas difficile : il est facile d'être un jean-foutre ! »²

Il serait pourtant faux de croire que la dénonciation de « l'eurocrate » ou de ses équivalents comme « apatrides », « cosmopolites » est un usage réservé des fractions politiques réputées opposées aux institutions mises en place. D'une part, ces institutions n'ont longtemps pas intéressé grand monde et la question européenne a souvent consisté en des règlements de compte qui avaient d'autres motifs pour enjeu³. D'autre part, la notion d'opposition aux institutions est à nuancer au sens où il s'agit, le plus souvent, d'autres définitions du projet européen. Surtout, ceux qui sont le plus souvent perçus comme les promoteurs du projet européen, font eux aussi usage de la figure critique ou délégitimante de l'eurocrate. La dénonciation de l'eurocrate s'est même routinisée à mesure que le rôle des chefs d'État et de gouvernement se transformait sous l'effet de l'intégration européenne, véritable instrument de la redéfinition des fonctions présidentielle et ministérielles. Placé de fait dans une position d'intermédiaires entre, d'un côté, ce qui est négocié avec leurs homologues et les institutions européennes et, de l'autre, ceux qu'ils représentent, le personnel politique tend fréquemment à se présenter sous la figure du bouclier démocratique contre les excès d'une technocratie étrangère, fût-ce en critiquant des mesures qu'il a contribué à négocier, ou pire encore contre lesquelles il s'est abstenu de s'engager⁴.

Rien d'étonnant dans ces conditions si, devenue partie intégrante du discours politique, la figure se soit très largement répandue. C'est d'autant moins étonnant qu'à ce premier processus, il faut en ajouter un second. Dans le contexte de cette même concurrence du personnel politique pour la gestion des choses européennes, le terme d'eurocrate est aussi devenu un emblème et, sous une forme tout empreinte de distance au rôle, un signe de distinction pour le personnel des nouvelles institutions. C'est une facette moins connue

2. Adressé à un groupe de députés, 9 juin 1965, d'après André Passeron, *de Gaulle parle*, cité par Jean Lacouture, *Citations du président de Gaulle*, Paris, Seuil, 1968, p. 119.
3. Sur le cas des débats sur la Communauté européenne de défense dans le début des années 1950, cf. Brigitte Gaïti, *De Gaulle, Prophète de la Cinquième République*, Paris, Presses de Sciences-po, 1998, p. 131 et s.
4. C'est une des caractéristiques du jeu politique européen. Les directives combattues au moment de leur mise en œuvre ou de leur transposition en droit national ne l'ont pas nécessairement été quand elles étaient négociées au conseil des ministres ou au Parlement européen dans lequel siège (ou est censé le faire) le personnel politique. De même le personnel politique le plus prolix sur « l'eurocratie » n'est pas nécessairement le plus mobilisé au Parlement européen.

du lien qui existe entre la figure de l'eurocrate et la spécialisation de nouveaux groupes de professionnels de la politique et surtout de l'administration.

La capacité à se doter d'un nom n'est pas donnée à tous les groupes sociaux. Les groupes dominants ont plus de facilité en la matière. Ce qui est *a priori* étonnant ici, c'est que le personnel des institutions européennes échappe à cette constance, sauf à considérer ce fait comme un indicateur de sa position toute relative par rapport à des élites plus constituées. Tout en se défendant des accusations dont ils sont l'objet, ceux-là mêmes qui s'en trouvaient délégitimés se sont réapproprié le terme d'eurocrate. Cette réappropriation ne relève toutefois pas de la simple imposition. Elle prend plus largement sens dans le mouvement de la conquête de positions et de l'ascension historique et sociale des serviteurs de l'Europe. Assez improbable dans un contexte où la pérennité de ces institutions a longtemps été incertaine, l'ascension de ce groupe doit moins au déplacement des noblesses d'État nationales qu'aux investissements que ses membres ont consentis dans l'invention de positions nouvelles. Parmi ces investissements (qui ont conduit à l'invention d'un statut pour les personnels, au développement de stratégies visant à accroître les marges d'action des institutions, à se construire comme une nouvelle élite administrative transnationale⁵), il faut ainsi souligner le travail de stylisation d'un nouveau rôle. En témoignent, par exemple, les mémoires de fonctionnaires ou d'anciens commissaires, tels ceux de Robert Lemaignien, l'un des deux premiers commissaires français, qui en appelait à « accepter le sarcasme » de l'appellation de technocrate. Dans le contexte de la concurrence avec les élites nationales et économiques, il s'agissait de fonder sa légitimité de spécialiste de la chose publique européenne sur l'incarnation de la compétence technique et de la raison européenne, contre les passions nationales et le désordre des positions nécessairement hétérogènes de tous les autres.

On comprend du même coup que cette représentation ait pu largement s'imposer et qu'à la faveur des expériences cognitives et pratiques multiples que les Européens pouvaient acquérir de l'Europe, une telle représentation ait pris sens bien au delà des seuls eurosceptiques⁶.

Le champ de l'eurocratie

L'analyse des usages de la figure de l'eurocrate invite à une saine distance vis-à-vis du terme. Elle montre en outre que,

5. Sur ces aspects, cf. notre article, « Comment les institutions (européennes) socialisent. Quelques hypothèses fondées sur le cas des fonctionnaires européens », dans H. Michel et C. Robert, *La fabrique des Européens. Processus de socialisation et construction européenne*, PUS, 2010, p. 129-167.
6. Pour un travail récent et novateur sur la question de la relation des Européens à l'Europe, Gaxie, Hube, Lassalle, Rowell, *L'Europe des européens*, Paris, Economica, 2011 et le Grand entretien avec Daniel Gaxie dans *Savoir/agir* n°8.

sous leurs différentes formes, le mot témoigne du processus de différenciation du personnel des institutions européennes et des concurrences nouvelles qu'il entraîne avec d'autres élites politiques et administratives. Il reste néanmoins à s'interroger davantage sur ce personnel et le « pouvoir » dont il est censé disposer. C'est ce que nous nous sommes attachés à faire dans un ouvrage collectif récent portant sur le champ de l'eurocratie⁷.

Dans un article sur la politique du logement, aujourd'hui rajeuni par la sortie de son cours du Collège de France sur l'État⁸, Pierre Bourdieu proposait de dépasser la multiplicité des acteurs et des lieux institutionnels (gouvernement, parlement, administrations, commissions, colloques) qui concourent à la prise de décision politique pour construire la cartographie du champ social dans lequel se jouent ces décisions. Une telle analyse est ici d'une grande utilité. Elle permet de dépasser tant le bel ordonnancement par lequel on décrit classiquement les institutions (La-Commission-qui-propose, le-Conseil-de-l'UE-et-le-Parlement-européen-qui-décide, etc.), que la complexité et l'extrême fragmentation du jeu institutionnel dont se plaignent (ou font mine de le faire) si souvent et simultanément acteurs et commentateurs. Plutôt que de se perdre dans les méandres des lieux institutionnels, de leurs scènes et de leurs coulisses (avec ses secrétariats généraux, ses directions générales, ses commissions parlementaires, ses comités et ses réunions en groupes de travail du Conseil, ses réunions de consultation, de concertation formelle, informelle etc.), construire le champ de l'Eurocratie invite à s'interroger d'emblée sur les *luttres pour le pouvoir sur les institutions européennes* et à dresser une cartographie transversale de ses différents protagonistes.

Cette façon de procéder permet de rompre avec la vision monolithique de l'eurocratie et ainsi d'en donner une représentation plus concrète. Le champ des agents qui luttent pour le contrôle de la machine communautaire renvoie de fait à une réalité bien plus diverse que ne le donne à penser l'anathème. Y figurent pêle-mêle des parlementaires, des commissaires, des fonctionnaires et autres agents des institutions, des représentants permanents des États-membres, des représentants d'intérêts ou de groupes sociaux ou économiques, des experts, des commentateurs, voire tous ceux qui, au sein des administrations nationales ou locales et des entreprises ou des associations, sont plus ou moins durablement en charge des questions européennes et participent à la

7. Georgakakis (Didier), dir., *Le champ de l'Eurocratie, une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica, 2011.

8. Bourdieu (Pierre), *Sur l'État, Cours au Collège de France (1989-1992)*. Édition établie par Patrick Champagne, Rémi Lenoir, Franck Poupeau et Marie-Christine Rivière. *Seuil/Raisons d'agir, "Cours et Travaux"*, 664 p.

définition des politiques de l'Union européenne. Certains dépendent ainsi directement des institutions européennes qui les emploient mais la plupart dépendent de ceux qu'ils représentent. Ces acteurs sont en outre issus de nationalités différentes, de tendances politiques différentes⁹, et, même s'ils possèdent des caractéristiques communes (comme la compétence linguistique et parfois l'appétence pour les questions européennes), l'étude de leurs parcours et de leurs trajectoires montre des variations sensibles. C'est le cas tant dans leur position hiérarchique et sociale¹⁰, que dans les formations suivies, leur expérience internationale, leur expérience du public, du privé, ou des institutions européennes. Entre un représentant permanent diplomate d'État, formé dans les plus hautes écoles de son pays et une secrétaire trilingue permanente des institutions, entre un ancien syndicaliste doté d'une longue expérience des affaires européennes et le stagiaire d'un cabinet d'avocats spécialisé dans le *lobbying* et diplômé d'une grande école d'études européennes, il y a de très fortes différences, bien que tous puissent être traités d'« eurocrates ».

Diversité ne veut toutefois pas dire désordre. Comme d'autres champs, le champ de l'eurocratie est structuré notamment par l'inégale distribution des ressources en son sein. Ainsi, certains ont des positions plus dominantes que d'autres. Un commissaire européen, poste le plus élevé de la Commission, ou un représentant permanent d'un grand pays ont tendanciellement plus de facilités à exercer des effets qu'un *lobbyiste* de rang intermédiaire, même travaillant pour le compte d'une grande entreprise. Un fonctionnaire en charge des politiques (un *policy maker* pour le dire en *europeak*) a plus de poids qu'un de ses homologues en charge de la gestion de l'administration et des ressources ou de la traduction. Autre structure, celle qui oppose d'un côté les *permanents* du champ et, de l'autre, un personnel plus intermittent. Les premiers sont les plus dotés en ressources européennes (formation européenne, expérience des institutions, capital linguistique) et se trouvent en meilleure position pour incarner les « réalités européennes », définir l'intérêt général dans le contexte propre des règles formelles et informelles de ce champ et organiser le consensus. C'est de ce côté qu'on trouve la plupart des fonctionnaires, dont tout particulièrement les directeurs généraux de la Commission, les parlementaires dotés d'une longue carrière européenne, et parfois des agents qui ont circulé entre différentes fonctions au sein ou en relation avec les institutions. Pour

9. Au sein de la Commission peuvent s'opposer des préférences politiques de type néolibéral ou ordo-libéral (comme souvent respectivement à la Direction du marché intérieur et à la Direction de la concurrence) et d'autres, au demeurant plutôt majoritaires, qui sont plus social-démocrates et interventionnistes, voire parfois très critiques sur les positions défendues par la Commission et les États-membres. Pour des exemples de prises de position internes hétérodoxes, cf. *Les cahiers du Graspé* : graspé.eu.

10. Au sein des institutions, il y a un monde entre un fonctionnaire du haut de l'échelle à 13 000 euros nets mensuels et un contractuel à 2 000 euros qui, après 3 ans dans les institutions, est, de l'avis des cabinets de recrutement, moins attractif qu'avec une expérience plus classique du privé. Du côté des représentants nationaux, il existe des écarts importants entre les diplomates des grands pays membres et ceux des nouveaux entrants. Même chose pour les *lobbyistes* du privé. Entre un expatrié d'un grand groupe industriel et un consultant d'un petit cabinet (fût-il auréolé de toutes les gratifications symboliques que procure le titre de *senior*), l'échelle est strictement homologue à celle des fonctionnaires décrite un peu plus haut.

ces agents, l'investissement consenti se fait pour la vie et les positions sont souvent sans retour¹¹. À l'inverse, les acteurs plus *intermittents*, incarnent davantage les intérêts particuliers (nationaux, locaux, économiques et sociaux). Une partie substantielle de l'activité consiste à s'allier à d'autres et se rapprocher des acteurs de l'autre pôle pour tenter de transformer ses intérêts en position générale de l'UE. Qu'il s'agisse des fonctionnaires des représentations permanentes ou des *lobbyistes*, l'investissement dans le champ de l'eurocratie est toutefois plus temporaire. D'autres oppositions sont présentes, comme celles entre les détenteurs d'une légitimité à l'égard de la chose publique (et souvent du droit) et ceux qui incarnent davantage les forces du marché et de l'économie, dynamique majeure de ce qui fut la communauté économique européenne et de l'agenda lié à la construction du marché et de la monnaie uniques.

Une cartographie des pratiques de pouvoir

En mettant l'accent sur des structures sociologiques relationnelles et de plus long terme¹², plutôt que sur les positions nationales et institutionnelles qui constituent d'ordinaire l'essentiel des variables explicatives mobilisées par les commentateurs, l'analyse en termes de champ invite à voir le pouvoir de l'eurocratie sous un jour différent. D'abord dans son ensemble. Le champ de l'eurocratie apparaît moins comme un espace politique que comme un équivalent fonctionnel de ce qu'est le champ bureaucratique, soit un espace qui occupe une position de barycentre entre d'autres champs (notamment ceux des pouvoirs politiques et économiques nationaux et internationaux). Les chefs d'État et de gouvernement, les managers des grandes compagnies fréquentent peu cet espace, mais s'y font représenter et délèguent leur pouvoir à des mandants. Si la Commission est, sur le plan juridique, réputée avoir le monopole de l'initiative, les impulsions politiques sont en partie extérieures au champ. Et si la Commission impose par la suite, c'est qu'elle est investie pour le faire. Cette définition tranche avec celles qui sont les plus communément utilisées dans les commentaires politiques comme dans de nombreuses analyses savantes. Au contraire d'un pouvoir autoritaire, le pouvoir du champ de l'eurocratie se mesure surtout à la capacité de ses membres à fabriquer du compromis. Pour continuer à avoir du crédit, il faut que la machine continue, selon la théorie du vélo, en usage ici (« pour rester en équilibre, il faut pédaler et avancer »),

11. C'est le problème que soulève le pantouflage dans ces milieux, régulièrement dénoncé par les groupes qui dénoncent les conflits d'intérêts : ceux qui ont occupé des positions institutionnelles et ont dû les quitter cherchent à rester dans le champ.
12. C'est fort utile pour comprendre des processus institutionnels et politiques qui engagent un grand nombre d'acteurs, d'institutions, d'États sur le moyen et long terme. Indépendamment du processus de la construction européenne, on rappellera ici que la procédure d'élaboration d'une directive est un processus de long terme.

et ce, au fond, quel que soit parfois le résultat du compromis. Dire que « la Commission européenne a décidé », que « telle mesure est le fruit de tel État membre », c'est, de fait, nier la réalité des négociations longues, la variété des ralliements qui se sont opérés au cours du processus et toute la dynamique qui permet de transformer des actes intéressés en actes désintéressés et incarnant un intérêt universel, sinon plus directement européen. C'est aussi, et de façon symétrique, masquer le fait qu'elle n'a pas pu ou pas su faire triompher sa position et tirer tous les profits politiques de l'art de la défausse politique permise par la méconnaissance de cet espace.

Par ailleurs, au sein du champ, tous les acteurs ne sont pas égaux. À mesure qu'on accède aux positions les plus hautes, on entre « dans le club », comme le disent les agents qui y appartiennent et, à ce niveau, les connections et le crédit disponible sont forts. Il est plus difficile d'exercer des effets lorsqu'on est situé plus bas : il faut mobiliser davantage au sein du champ et au-delà quand c'est souvent compliqué à l'échelle de l'Europe. Mais la relation au pouvoir qu'ont les agents du champ de l'eurocratie est aussi différente selon leur plus ou moins grande permanence dans le champ. Les « permanents » en maîtrisent mieux les arcanes, ils disposent plus facilement des informations pertinentes, et ont plus de capacités à jouer le jeu dans les règles du jeu (c'est-à-dire aussi avec les limites du jeu). La maîtrise des codes sociaux en vigueur, des langues et de leurs usages en milieux internationaux, des réseaux d'acteurs pertinents est plus forte. Il reste que le pouvoir tient ici à la capacité à se situer au point géométral des perspectives et à jouer de subtils équilibres. Ceux qui disposent du statut de fonctionnaire et, donc, d'une permanence garantie ont *a priori* les reins plus solides que d'autres « permanents » (des *lobbyistes* passés par les institutions, la presse, ou des *think tanks*, ou tout autre parcours ponctué par l'occupation de ces mêmes positions), mais leur marge est contrainte par la structure des équilibres avec lesquels ils doivent compter et leur aptitude à continuer d'incarner la neutralité, voire aujourd'hui les règles de transparence.

Du côté des intermittents, les acteurs ne disposent pas de la connaissance intime du milieu et de ses règles. Étiquetés et perçus comme des représentants d'intérêts particuliers, ils disposent de ressources ambivalentes quand il faut faire valoir l'intérêt général européen, sauf quand il s'agit de donner à voir un pluralisme de façade¹³. À l'opposé des premiers, qui se situent dans le temps long de la construction

13. Pour une critique de l'idéologie pluraliste en jeu dans la représentation des intérêts et de l'expertise, cf. Hélène Michel et Cécile Robert, dir., *La fabrique des « Européens ». Processus de socialisation et construction européenne*, Strasbourg, PUS, 2010.

européenne, ceux-là se situent dans la contingence des temporalités électorales de leurs pays et de celle dictée par les indicateurs de la conjoncture économique, ce qui rend leur activisme plus visible que celui des agents situés de l'autre côté. Ils peuvent, en revanche, se prévaloir de la force de ce ou ceux qu'ils représentent, qu'il s'agisse d'un État-membre, d'un groupe économique ou social, d'un autre État tiers, avec tout les processus et les subterfuges qui sont liés à l'octroi ou à l'affirmation de cette représentativité. Qui représente quoi n'est pas toujours limpide dans ce champ, compte tenu des structururations très différentes des États-membres et des secteurs économiques. De ce côté, l'affirmation des positions est plus tranchée et politiquement revendiquée – jusqu'à des attitudes spontanément plus autoritaires ou jugées arrogantes – quand de l'autre, on est placé dans une position moins politique, considérée comme plus légitime dans l'économie de ce champ bureaucratique.

Victoire ou défaite de l'eurocratie ?

À un moment où le pouvoir eurocrate n'a jamais paru aussi fort, notamment après la nomination à la tête du gouvernement italien de l'ancien commissaire européen à la concurrence puis au marché intérieur, Mario Monti, « super Mario », et du nouveau Premier ministre grec, ancien membre du directoire de la Banque centrale européenne, on est enfin en droit de se poser la question des évolutions du pouvoir concentré dans cet espace. Assisté-t-on, en effet, au triomphe de l'eurocratie ? L'emprise ou les effets d'attraction de ce champ sont-ils tels qu'il devient difficile d'exercer des mandats politiques de premier plan sans y avoir fait ses preuves ? La thèse est séduisante – quand bien même elle gagnerait à être confirmée sur le long terme au-delà des nominations récentes évoquées. Mais elle invite à un examen plus minutieux. On peut se demander si, au regard des évolutions récentes au sein du champ et en reprenant Alphonse Allais, elle ne mène pas à tout à condition d'en sortir.

À l'instar des fonctionnaires des pays membres, la position des fonctionnaires européens, et plus généralement de tous ceux qui ont investi les positions européennes les plus permanentes, est de plus en plus contestée. Le *leadership* qu'ils avaient pu acquérir dans la période de relance du projet européen à la fin des années 1980 apparaît de plus en plus lointain. Cette contestation n'est pas le produit, ou au moins pas le seul produit, de la critique citoyenne. Les

victoires du « non » dans plusieurs référendums n'ont pas joué en leur faveur. Par ailleurs, ils sont contestés par leurs concurrents au sein du champ, c'est-à-dire les représentants des États-membres et des intérêts socio-économiques qui semblent avoir repris le contrôle de la machine. Une fois le grand marché réalisé, nombre de représentants des milieux économiques ont cessé d'être les soutiens qu'ils avaient paru incarner. À cela s'ajoute ce qui, tout en étant assez peu perceptible de l'extérieur, relève d'un processus de sape interne : la diffusion du management international qui dévalorise souvent les compétences les plus publiques et européennes (droit communautaire, connaissance politique du milieu et des enjeux spécifiquement européens), les risques qui pèsent sur le statut des fonctionnaires, l'externalisation des politiques publiques, la montée en puissance des agences, l'accroissement des emplois de contractuels et les tentatives de sortir du statut de la fonction publique européenne les personnels des catégories les plus basses (comme les secrétaires récemment placées sur la sellette des restrictions budgétaires), la création de nouveaux services sous des formes dérogatoires (comme le Service d'action extérieure), les paralysies nées de la politique de transparence qui porte sur l'usage des fonds davantage que sur la nature des politiques. Autant d'éléments de structure qui s'accompagnent de la dévalorisation de la figure de l'eurocrate, et de la mince partie positive de la symbolique qui pouvait être attachée à la fonction publique européenne (compétence, indépendance, etc.).

On aurait tort d'anticiper la disparition des eurocrates. Le processus tient plus du déplacement du centre de gravité du champ qui fait la part plus belle à d'autres agents du champ. Le pôle des intermittents semble prendre plus d'importance, et notamment les représentants des grands États-membres, voire l'intervention plus directe des capitales. La chose est intéressante à souligner. Dans un schéma de type rationnel, on aurait pu penser que l'élargissement de l'UE à de nouveaux États-membres allait complexifier l'espace décisionnel et rendre davantage nécessaires les agents du pôle communautaire. Ce n'est pas ce qui se passe. Les positions nationales, y compris dans leur diversité, et le couple franco-allemand – certes sous la forme d'un équilibre différent de celui qui pouvait exister sous l'ère Mitterrand-Kohl – apparaissent plus forts. De même, la place du marchandage direct entre États-membres, et sans doute les plus grands d'entre eux, apparaît de moins en moins se faire avec la médiation des institutions européennes, reléguant ses agents et les capi-

taux qui avaient paru faire leur force. Tous les agents européens n'y perdent pas : les économistes sont moins touchés comme ceux qui ont des prérogatives exclusives et juridiquement garanties (dans le cas des politiques de concurrence ou de la pêche, par exemple). Mais, pour les autres, on peut se demander si la position centrale qu'offrait la permanence dans le champ ne s'est pas muée en position de seconde ligne. Quant à la possibilité de réinventer une nouvelle intervention publique sur le plan européen, qui a nourri nombre de vocations, elle apparaît de plus en plus en perte de vitesse.

De ce point de vue, les nouvelles représentations des eurocrates qui, dans les commentaires plus ou moins spontanés, se déplacent sur les acteurs du groupe de Francfort (A. Merkel, N. Sarkozy, C. Lagarde, M. Draghi, O. Rehn, C. Junker, H. Van Rompuy, M. Barroso)¹⁴ et leur entourage, soit les principaux prescripteurs du nouveau gouvernement économique européen, éclairent une transformation importante du pouvoir européen. Reste à savoir si cette transformation incarne vraiment ce grand mouvement de balancier que l'opposition usuelle entre « démocratie » et « eurocratie » pouvait faire espérer. À défaut de donner une réponse, la connaissance plus précise de ces milieux invite au moins à poser la question. ■

14. Sur ces acteurs, cf. le très utile travail réalisé par les étudiants du CUEJ : 2012, *l'Europe imprévisible* <http://tinyurl.com/c9aksvq>