

Chapitre 12. Didier Georgakakis, Ce que le champ de l'eurocratie nous dit des politiques européennes

Pré-version pour Dubois, V. dir., *Les structures sociales de l'action publique. Analyser les politiques publiques avec la sociologie des champs*, Le Croquant, à paraître en 2022.

Résumé : Ce chapitre revient sur quelques implications de la conceptualisation des institutions européennes en tant que champ bureaucratique sur la compréhension des politiques européennes. L'ambition de faire une topographie du champ de l'eurocratie ne se réduit pas à une collection de données positionnelles et professionnelles, qui produirait un portrait collectif des acteurs du centre institutionnel de l'Europe, mais éclairerait finalement peu ce que produit l'Union européenne. La volonté d'incarner l'espace institutionnel permet au contraire de montrer la dimension structurante d'un ensemble de ressources sociales et symboliques, évacuées par les analyses centrées sur les procédures ou les jeux organisationnels. Cette conceptualisation renouvelle ainsi la compréhension du pouvoir sur l'Europe et permet de saisir les effets de champ qui s'exercent sur la fabrique des politiques publiques.

Introduction.

Dans un ouvrage collectif ancien, le champ de l'eurocratie (Georgakakis, 2012), on s'est attaché à proposer une alternative à la lecture quasi exclusivement institutionnaliste dont les institutions de l'Union européenne faisaient l'objet. Au contraire de se représenter les institutions comme un ensemble, selon les cas, de flux ou de concurrences entre des monolithes désincarnés (États membres vs Institutions européennes, Conseil vs Commission vs Parlement, et toutes les combinaisons associant l'ensemble des institutions et organismes, y compris Cour de justice et BCE), on s'était collectivement attaché à dresser une cartographie des agents sociaux qui font les politiques européennes au sein de « l'espace décisionnel central » que représente les institutions européennes. Qui sont les Commissaires, les fonctionnaires et les députés européens, les diplomates et les fonctionnaires nationaux qui représentent les États membres, les banquiers centraux, les experts ? Peut-on les représenter *relationnellement* en tant qu'acteurs individuels et collectifs incarnés, c'est-à-dire autrement qu'au regard de leur seule affiliation organisationnelle et position hiérarchique et, ce faisant, dresser une forme de topographie de l'espace social que représentent les institutions européennes ?

Au moment où ce travail a commencé, cette tentative d'identification n'existait qu'à la marge de la littérature, souvent selon des indicateurs standardisés (âge, sexe, nationalité, et au mieux études), ou sous la forme d'études plus ponctuelles des attitudes et des préférences (Hooghe, 2001), domaine qui allait fortement se développer par la suite (Ellinas and Suleiman, 2012; Kassim *et al.*, 2013). En poursuivant ainsi le sillon tracé quelques années plus tôt sur les professionnels de l'Europe (Dulong and Georgakakis, 1998; Georgakakis, 2002), l'analyse prosopographique des *top positions* invitait à insister sur le fait que les institutions européennes représentaient un milieu social tout autant qu'un espace politico-institutionnel ; il s'agissait aussi de s'interroger de façon nouvelle sur les conditions de l'autorité en son sein et sur les effets de différenciation et de clôture qui résultait de la formation d'une forme de capital spécifique à ce champ. Dans un contexte où le

concept de champ commençait à pointer de diverses manières dans le domaine¹, il s'agissait enfin de spécifier et surtout de construire plus précisément (tant théoriquement qu'empiriquement) l'espace institutionnel de l'UE comme un champ bureaucratique, c'est-à-dire comme une machine permanente à fabriquer les compromis nécessaires à l'émergence, au fonctionnement et finalement à l'existence de politiques communes sur le plan européen. Cette dimension de machine diplomatico-administrative à former des politiques communes est tout à fait essentielle dans le cas de ce non-Etat qu'est l'UE et fait du champ un outil d'analyse incontournable². Le terme de « champ de l'Eurocratie » renvoyait à cette dimension, même si ce fut dit de façon beaucoup plus explicite dans la version anglaise (Georgakakis and Rowell, 2013).

Si la caractérisation des individus qui le composent nous est apparue comme une méthode utile, l'analyse du champ de l'Eurocratie n'a aussi jamais cantonné son ambition de s'en tenir à une « sociologie des acteurs » réduite à la description de profils et de ressources ; elle était surtout destinée à identifier des structures de pouvoir et d'opposition historiquement et sociologiquement constituées. Établir une cartographie du champ revenait à dessiner une topographie globale du champ de bataille que représentent les institutions européennes, avec ses pentes et ses reliefs, ses tensions sociologiques et jeux de force internes, pour mieux comprendre à la fois les dynamiques de la sociologie politique de ses institutions, mais aussi celles qui pèsent dans la fabrique des politiques publiques et de leur compromis. Bien que cette seconde ambition ait heureusement été poursuivie sur des plans sectoriels par d'autres, je n'ai jamais pu la mener à bien ou même indiquer autrement que dans des cours et séminaire de recherche, ce que cette perspective d'ensemble pouvait apporter à l'analyse des politiques européennes. J'ai récemment opéré un retour réflexif sur l'intérêt du recours au concept de champ bureaucratique du point de vue du processus de l'intégration européenne et de l'analyse de l'administration et de ses évolutions (Georgakakis 2017 et 2022). Je voudrais compléter ici ce retour réflexif en en tirant plus spécifiquement ici quelques conséquences sur ce que le champ de l'eurocratie nous dit des politiques européennes.

Pour ce faire, cet article procédera en cinq temps, chacun situé à mi-chemin entre réflexion théorique, retour réflexif sur des expériences et des terrains de recherche, pistes exploratoires ou prescriptions méthodologiques ou pédagogiques. On rappellera, pour commencer, en quoi la conceptualisation en termes de champ bureaucratique nous semble féconde pour comprendre les institutions européennes, et ce en particulier du point de vue la conception relationnelle et socialement ancrée du pouvoir qu'elle entraîne, ainsi que de la cartographie socio-institutionnelle qu'elle invite à dresser. On indiquera ensuite comment opérationnaliser cette cartographie et passer de la vision transversale du champ de l'Eurocratie à la construction des sous-champs de politiques publiques. À l'aide de deux expériences de recherche sur des terrains différents — la politique du personnel des institutions européennes et le changement de paradigme des politiques économiques et budgétaires européennes —, on montrera comment s'établissent les conditions structurales qui orientent ces politiques et leurs changements. Celles-ci sont à chercher dans les tensions entre les différents pôles qui structurent les rapports de force au sein du champ de l'eurocratie, en regroupant et distinguant ses agents en fonction du type de capitaux qui fonde leur position et les prises de

¹. Néo-institutionnalisme américain conceptuellement proche, mais empiriquement fondé sur une analyse finalement très juridique des institutions, (Stone Sweet, Sandholtz and Fligstein, 2001), réflexion encore plus proche sur le « champ politique », (Favell, 2000; Niilo Kauppi, 2018; Niilo Kauppi, 2018), Guiraudon, 2000) juridique (Cohen and Vauchez, 2005, 2010) ou du pouvoir (Cohen 2011).

². Sur ce point cf. plus bas et notre article dans la revue française d'administration publique, à paraître en 2022.

position associées : capital d'intermittent vs capital de permanent, capital juriste vs capital économiste. On conclura enfin par quelques remarques sur la dimension transnationale de ce champ.

I. Les institutions européennes comme champ bureaucratique

Le concept de champ bureaucratique n'a pas été conçu par Bourdieu pour penser l'Union européenne³. C'est le moins qu'on puisse dire. Quand bien même son travail sur l'État et ses transformations aurait pu l'amener à interroger ce processus, l'Union européenne apparaît exclusivement dans ses écrits politiques et sa critique du néo-libéralisme, et non comme un objet d'étude sociologiquement construit. Bien que l'Union européenne soit très loin de former un État, ne serait-ce que parce qu'elle est pour le moment très éloignée d'une monopolisation avancée de la violence physique légitime et de la fiscalité, la notion de champ bureaucratique apparaît particulièrement heuristique dans le cas de l'UE, à la fois en raison du principe qui fonde cette notion et de qu'elle permet de construire et de donner à voir *in concreto*.

Il y a d'abord une question quasi ontologique. La construction des institutions européennes comme champ bureaucratique invite d'emblée à faire le départ tant avec le concept de champ politique qu'avec celui de champ du pouvoir. Pour différentes raisons, le capital électoral n'est pas dominant dans ce champ. Dans sa forme routinière, ce dernier est avant tout constitué de délégués et mandataires divers (représentants des organisations européennes et parfois internationales, des États membres et selon les politiques des États tiers des intérêts économiques et sociaux extrêmement divers). Les membres de la fraction la plus politique du champ que représentent les commissaires et les députés européens tirent leur autorité bien moins de l'investiture des citoyens que d'autres ressources (capital social, expertise, capacité managériale et permanence dans le champ). Même si les choses évoluent, les citoyens sont rarement centraux dans les raisonnements et, du fait de la part dominante des politiques du marché unique, surtout construits (pensés et sondés) comme consommateur (parfois travailleurs dans le cadre des politiques de mobilités) davantage que comme électeurs. Enfin, si dans les conjonctures plus politisées les chefs d'État et de gouvernement ou les ministres de l'eurogroupe peuvent temporairement reprendre la main, c'est leur capital diplomatique (la représentation d'un pays plus ou moins important) et non leur capital politique et électoral qui compte, sauf en de très rares et surtout éphémères exceptions.

L'hypothèse d'un « champ du pouvoir européen », soit un espace alliant les dominants des différents champs européens, nous semble quant à elle, difficile à tenir. Sur le plan de l'UE, les dominants voyagent entre espace international et national. L'Europe est pour eux un lieu de passage, alors qu'elle forme davantage un espace structuré et structurant pour les agents aux positions intermédiaires. Surtout la transnationalisation des champs ne va pas toujours dans le sens d'une européanisation et encore moins d'un processus de clôture relative équivalent à ce que les champs politiques nationaux ont pu connaître fin 19^{ème} et début 20^{ème}. Même si l'Union européenne est un point de contact entre dominants, elle n'est encore rarement le point à partir duquel ils construisent leur jeu propre. Davantage que comme un champ du pouvoir ou un champ politique, son institutionnalisation s'est faite sous la forme d'un champ bureaucratique, lieu de traduction en normes et catégories communes des inputs en provenance d'autres champs.

³. Pour éviter la multiplication des citations, on se permet de renvoyer à l'introduction de Vincent Dubois et notre article sur le champ bureaucratique dans le dictionnaire international Bourdieu (Sapiro, 2020).

Le premier avantage du champ de l'eurocratie est ainsi, et à l'instar d'autres littératures (Page, 1996; Dehousse, 2005; Lindseth, 2010), de prendre quelque distance avec le *wishful thinking* relatif de la politisation du champ pour insister sur son ancrage comme machinerie transnationale à fabriquer du compromis. Cela ne signifie pas pour autant que cet espace n'est qu'un rouage agi de l'extérieur et qu'on y entre et qu'on y sort comme on veut. Ce champ bureaucratique est au contraire un espace de traduction et de construction des intérêts structuré par 70 ans d'histoire. Son autonomisation relative (toujours en jeu comme pour d'autres champs) a permis que se forment des règles, des stratégies et des pratiques récurrentes, et une forme de « culture du compromis » maintes fois décrite. Sans évidemment évacuer la nature des jeux politiques qui s'y déroulent, ceci a des conséquences sur les formes d'autorité légitime au sein du champ. De ce point de vue, les agents se sont professionnalisés. Ils ont construit pour certains des positions permanentes dans le champ, qu'elles soient garanties par le statut de fonctionnaire permanent pour les uns, ou pour d'autres faites de passages entre institutions (membres de cabinet, assistants parlementaires, etc.) et groupes d'intérêts européens (lobbys, société civile think tank, médias, etc.). Collectivement ces agents ont construit une forme de capital symbolique, beaucoup plus proche d'une autorité administrative, visionnaire ou managériale selon les époques, mais toujours fondée sur le service du compromis ou d'une vision de l'intérêt général européen à plus ou moins court ou long terme selon les époques et les politiques. L'UE au cours de son histoire a enfin créé un ensemble d'instruments (structuré par un budget faible, mais un droit fort) qui a des effets non seulement des pays européens, historiquement de plus en plus nombreux, mais plus largement le monde entier, sans quoi, pour ne prendre que cet exemple les Gafa n'investiraient pas ce qu'ils investissent pour être présent dans le champ (sur cet aspect sur les travaux de thèse en cours de Sophie Bordier).

Ces (importants) éléments de base étant posés, que nous dit cette grille d'analyse sur ce champ spécifique et en quoi apporte-t-elle une valeur ajoutée par rapport à d'autres modèles d'analyse des politiques publiques (Dubois, 2014a) ? Il y a d'abord un enjeu de méthode générale. Comme l'explique Bourdieu dans son travail sur la politique du logement, la construction d'un champ, et tout particulièrement du champ bureaucratique, vise à construire un espace *théorique* des positions et des prises des positions. Il vise ce faisant à réduire la complexité des différentes commissions et lieux neutres dans lesquels se fabriquent informellement les compromis administratifs et finalement les consensus qui sont ensuite enregistrés par les arènes politiques formelles. Or, si un espace institutionnel est particulièrement complexe, c'est bien celui des institutions de l'Union européenne. Il faut de ce point de vue se représenter les institutions européennes comme quelque chose d'assez différent de la belle architecture des manuels de droit européen et leurs figures géométriques (le triangle) ou néo-classiques (par exemple, les piliers du temple européen au moment de Maastricht). Il est composé d'une infinité de bureaux, de centaines de services et de milliers de groupes d'experts, commissions de concertation qui associent fonctionnaires européens, fonctionnaires nationaux et diplomates, représentant des intérêts privés et sociaux, etc. Si l'on ajoute à cela que ces arènes officielles se doublent d'au moins autant de relations informelles (un élément tout particulièrement décisif des politiques européennes (Christiansen, 2004), qu'elles relèvent de structures hybrides et pas toujours transparentes, on comprend qu'il soit plus difficile de lui appliquer une analyse de *process tracing* (pour un bon bilan de ces méthodes Bezes, Palier and Surel, 2018).

C'est d'autant plus le cas que ce processus d'interaction permanente est aussi à l'œuvre dans les prises de position préalables au sein de appareils gouvernementaux des États membres, qui sont

tout sauf des monolithes, comme du reste au sein des pouvoirs économiques, tout particulièrement des fédérations, mais aussi des multinationales. Bref, la politique européenne, ce n'est pas seulement un processus de négociation sur une ou deux scènes centrales (ce qui n'empêche pas certains trilogues d'être décisifs), c'est un processus de construction à tous les étages, ce qui rend au passage particulièrement couteux de revenir en arrière compte tenu de la densité des investissements de formes que présente l'arrêt (néanmoins toujours relatif) d'une position puis surtout d'un compromis très largement collectif. La cartographie ne dit pas tout de ce qui se passe, mais elle invite à pointer d'emblée la distribution des forces et donc la pente probable des politiques. Elle donne à voir, en d'autres termes, une structure de jeu, qui permet de « prendre du champ » et donc de ne pas verser dans la régression à l'infini de l'étude des interactions singulières. Pour l'analyse comme du reste pour l'action, elle situe d'emblée les investissements et l'état du jeu dans leur dimension relationnelle et donne ce faisant une vision des possibles différente tant d'un utilitarisme sommaire que d'une conjecture sur la socialisation culturelle, pour reprendre une dichotomie très présente dans le débat scolastique.

De ce dernier point de vue, il n'est pas dit que l'analyse proposée ici soit ontologiquement comme épistémologiquement complètement différente d'un néo-institutionnalisme, mais elle en change fondamentalement les indicateurs centraux. À l'instar des néo-institutionnalismes, le champ est en effet construit comme un espace social de traduction d'un ensemble d'inputs. Mais le champ est un espace socialement et historiquement tout autant qu'institutionnellement construit. Il voit simultanément s'opposer et coopérer des individus et des collectifs qui ne se réduisent pas à des organisations, même si celles-ci comptent. Indépendamment même de l'antériorité de Bourdieu (qui fait que le néo-institutionnalisme américain procède plus de Bourdieu que le contraire⁴), l'analyse en termes de champ présente enfin l'avantage d'échapper aux distinctions assez scolastiques entre des aspects rationnels, historiques et culturels opérées dans les clivages états-uniens, comme à celles opérées plus tard dans la théorie des trois I entre intérêt, institutions et idées. Au contraire d'une exclusion, l'analyse du champ bureaucratique vise à une intégration des modèles (y compris ceux-ci) et tire sa force de la tentative de se situer au point géométrique des perspectives selon une formule souvent utilisée par Bourdieu. Le néo-institutionnalisme historique est présent, dans la structuration historique de l'espace, et ce à la fois dans sa dimension objective (droit, budget, structures administratives héritées de l'histoire), mais aussi intériorisée (histoires personnelles et collectives, mémoire du champ). Le néo-institutionnalisme sociologique est sans surprise bien présent également, mais la dimension culturelle n'est pas réifiée et on la rapporte ici aux stratégies de pouvoir qui découlent de la position dans le champ. Le néo-institutionnalisme rationnel pour prendre en compte l'objectivité des ressources et des organisations et le fait que les agents jouent indubitablement des coups, ce qui ne signifie pas pour autant qu'ils les pensent ou les font advenir en dehors de tout et surtout les réussissent indépendamment des deux autres dimensions (Georgakakis, 2022).

Bref, utiliser le concept de champ pour analyser les politiques européennes, ce n'est pas tout réapprendre de l'analyse des politiques publiques, c'est surtout agencer et structurer différemment

⁴. Bourdieu est notamment une référence assez centrale chez Di Maggio (Di Maggio and Powell, 1997) et plus encore pour Fligstein qui cherche à s'en distinguer en donnant une orientation plus stratégiste à sa conceptualisation du champ (Kluttz and Fligstein 2016). Pour une discussion plus générale, cf. tout particulièrement les travaux de D. Swartz (2013 ; 2014)

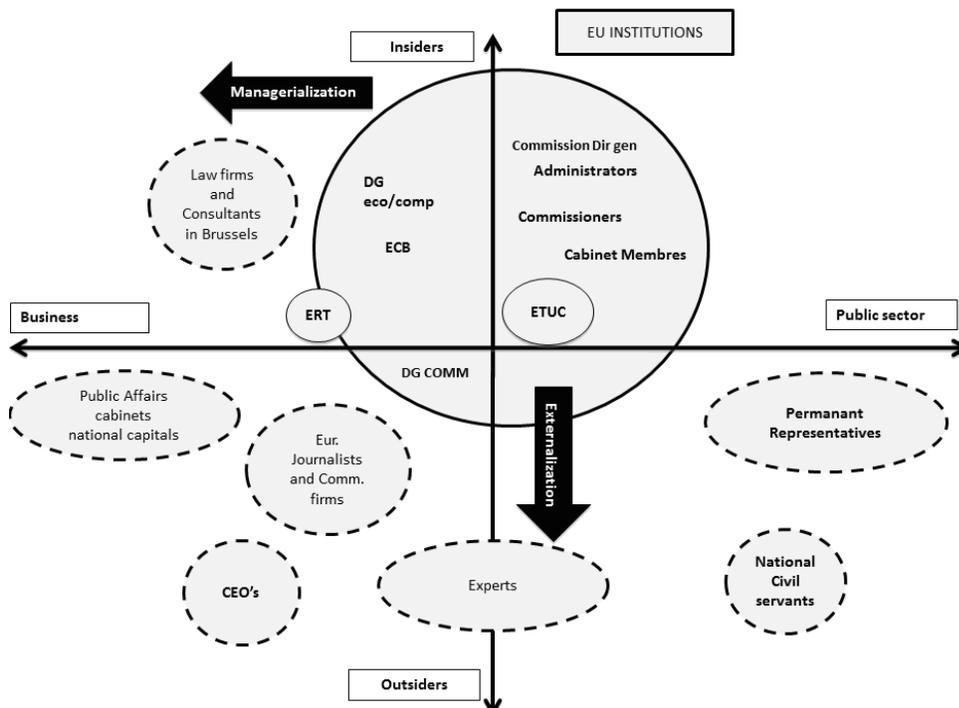
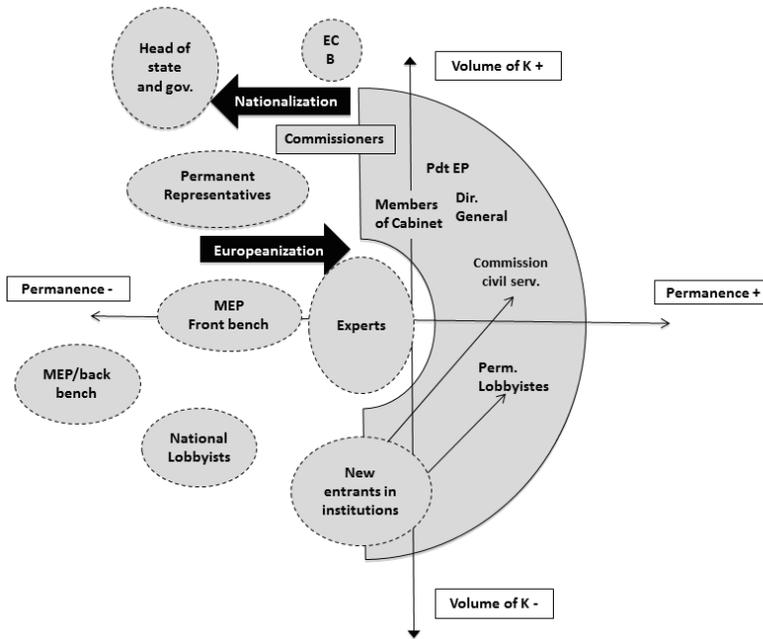
les éléments qui la composent. Il en va de même du focus sur les « acteurs clefs » de l'espace ou comme on le verra d'une politique particulière. Si l'on a bien souvent et pour des raisons de traduction opté pour le terme « d'acteur », leur statut d'agents sociaux a d'autres implications, en tant qu'ils sont simultanément le produit d'une position dans le champ et agissant⁵. Bien des ponts sont ici encore possibles avec les analyses en termes d'élites programmatiques (Genieys and Hassenteufel, 2012) à condition de construire *relationnellement* la position de ces élites et de leurs subalternes dans un champ plus vaste que celui de l'organisation. L'analyse propose une liste claire d'indicateurs destinés à cerner l'autorité différentielle des agents dans le temps, et qu'on peut résumer en trois grandes catégories (voir plus largement Georgakakis-Vaucheux 2015). L'autorité différentielle des agents se situe à la croisée de ressources personnelles et collectives (qui, pour ses dernières, s'incarnent dans le carton 'France' 'Commission européenne' ou autre derrière lequel il siège et parle dans une négociation). Les premières englobent ainsi le capital familial hérité (fils/fille de), le capital scolaire (valeur du titre, lieu d'obtention, inscription disciplinaire et/ou pluridisciplinaire), multiculturel (dont le capital linguistique), social (réseaux d'école, réseaux politiques), l'expérience et la reconnaissance d'une compétence professionnelle (propre au champ ou non) et les savoir-faire et le réseau de relations acquis dans le champ. Le capital collectif dépend de ce et de ceux qu'on représente, un État (membre ou pas), une institution, une entreprise (européenne ou pas) ou un secteur d'activité, un groupe social, autant de groupes au demeurant très inégalement structurés sur le plan européen et représenté auprès de l'UE. Dans la mesure où elles sont reconnues par les agents du champ, les deux espèces de ressources se cumulent dans un capital symbolique propre à exercer des effets de charisme locaux (surtout ici au sens du charisme de fonction, et d'attraction propre à favoriser les ralliements dans le « jeu du compromis » (Nay and Smith, 2002).

Cette conception prend évidemment en compte que les batailles pour le pouvoir sur le champ font changer la valeur des capitaux et la forme du capital symbolique légitime. Ces batailles ont par exemple, conduit à ce que le fondement spécifiquement européen du capital des fonctionnaires européens s'est vu dévalué au profit de valeurs managériales globales (Georgakakis, 2019). Surtout en s'appuyant sur la double dimension du champ comme champ de lutte et de champ de force, elle permet de faire émerger des tensions structurales qui partagent les acteurs et vont au-delà des seules oppositions nationales et institutionnelles. Dans le champ de l'eurocratie, on a ainsi mis en lumière trois grandes tensions qui, comme on le verra plus loin, déterminent une pente ou matrice des batailles qui se jouent sur les politiques publiques et les propriétés légitimes pour en exercer le leadership. Tout en appartenant à des collectifs institutionnels et nationaux différents, les commissaires, diplomates, fonctionnaires internationaux, européens et nationaux, représentants d'intérêts sociaux et économiques et de la société civile, experts, qui composent le champ forment une agence collective traversée de tensions qui opposent d'un côté une autorité d'intermittent ou de nomade du champ et, de l'autre, une autorité fondée sur la permanence dans le champ, qui favorise sinon des natifs ou au moins des résidents de long terme dans le champ. Les agents qui s'approchent du premier pôle tirent davantage leur légitimité de leur ancrage dans l'espace qu'il représente, les seconds de leur domesticité dans le champ, avec tout ce que cela suppose de la connaissance intime et quasi corporelle des rouages du champ et de capital social spécifique. Une autre structure d'opposition importante oppose une forme de légitimité liée à connaissance du marché et de l'économie, et une autre, plus juridique ou de capital d'État, de faire l'intérêt général. Quelle que soit leur nationalité et leur position organisationnelle, les agents sont donc localisables

⁵. Pour une synthèse sur la notion d'agent, on renvoie à la notice de L. Perreau dans Sapiro, 2020).

dans le champ en fonction des capitaux dont ils disposent (fort, faible, intermittence permanence, marché intérêt général) ont tendanciellement conduit à avoir une vision du champ, de l'Europe et du monde différente (Didier Georgakakis and Vauchez, 2015; Georgakakis, 2019 et 2022).

Cartographie.



II. Back to Policy ou le champ de l’Eurocratie en action

Comment dès lors opérationnaliser ce modèle général pour des politiques singulières ? Il faut d’abord éviter certains malentendus. En particulier, personne n’a jamais dit qu’il fallait construire une relation directe entre *habitus* des acteurs et agir en matière de politique publique. La force de l’*habitus* est ici comme ailleurs, et sans doute encore davantage compte tenu de la nature très collective des processus de production, à rapporter à des propriétés de l’espace ou du sous-espace. Confondre typologie et champ en construisant une opposition *a priori* entre acteurs européens et acteurs nationaux est typique de la ruse de la raison institutionnelle, ou du retour du refoulé, mais peu opérants dans le champ : un ambassadeur qui représente son pays doté de 20 ans de carrière à ou en lien avec Bruxelles dispose de capitaux qui ne sont pas seulement nationaux. Troisième élément, ce n’est pas là encore parce que le champ invite à la rupture préalable avec des présupposés institutionnalistes ou culturalistes que, dans un mouvement de double herméneutique, il ne faille pas rapatrier des éléments institutionnels et/ou culturels (mais ils sont donc posés dans une structure différente). Pour éviter de redire ce qu’on a inventorié plus largement (Georgakakis 2022), on se contentera ici de souligner ici que l’analyse invite à *construire le sous-espace spécifique de la politique*, de l’instrument ou de règle en négociation. Pour le dire autrement, si les tensions et les transformations structurales en jeu dans le champ de l’eurocratie pèsent, elles le font sous une forme traduite dans le champ de bataille *singulier* de la politique publique analysée (Louis 2017), et qu’il faut donc construire analytiquement.

Ceci nous semble avoir deux conséquences. La première est ... qu’il ne faut méthodologiquement pas suivre la manière dont on a procédé pour construire le champ de l’eurocratie. Dans un état de la connaissance très faible du profil des « eurocrates », on a en effet fait porter les coups de sondes prosopographiques sur des groupes de positions et de postes institutionnellement prédéfinis. L’analyse du processus des politiques publiques implique au contraire de partir des batailles en jeu (sur ce point cf. aussi Dezalay, Bigo and Cohen, 2015) et donc de construire le champ à partir de ses batailles et des acteurs clefs qui y sont impliqués. Rien n’empêche au demeurant d’inclure ce que j’appellerais des agents invisibles ou fantômes, c’est-à-dire non présents directement, mais qui pèsent sur le jeu, par référence historique ou parce que les protagonistes développent un art divinatoire sur ce que serait leur volonté, ce qui est tout particulièrement le cas d’élites gouvernementales majeures qui ne sont pas présentes dans les négociations, mais dont les acteurs ont en tête qu’elles pourraient y faire obstacle. Quoiqu’il en soit, il faut s’en remettre à la classique méthode « boule de neige », qu’on l’applique aux entretiens d’information initiaux ou aux prises de position repérées dans la presse spécialisée ou les réseaux sociaux. En d’autres termes, procéder par un va-et-vient entre induction empirique et déduction théorique pour construire par cercles concentriques le champ dans lequel se déroule la bataille du compromis, pour faire un oxymore.

Cela résout d’emblée la sempiternelle question des frontières du champ : comptent dans le champ ce et ceux/celles qui y exercent un effet. Cela signifie simultanément qu’en fonction des secteurs on peut avoir des configurations extrêmement différentes, quasi mondiales lorsque les organisations internationales ou les pays tiers exercent une forte attraction (voir les travaux de Bigo sur les politiques de sécurité européenne et la place qu’y occupent les extérieurs comme les Américains, les Australiens, et désormais les Britanniques) ou, à l’inverse, plus fermées sur certains pays européens (cf. Mérand, 2008 sur la défense et le monopole qu’y exerçaient les trois grands

pays), ou englobant des régions (des acteurs « infraétatiques » selon la terminologie usuelle) comme dans le cas des politiques de cohésion, mais aussi d'autres. Cela résout dans un même mouvement la relation aux polarités du champ, qui peuvent être les mêmes que celles qui structurent le champ de l'eurocratie dans son entier ou différentes en fonction du secteur. Même si le sous-champ est lié au champ global, il est ainsi doté de sa propre structure (qui fait que les nationalités y sont inégalement représentées et qu'elles y pèsent très différemment), de sa propre histoire européenne pour ainsi dire (au point d'intersection des histoires nationales du secteur et de celle du sous-champ) ; il est peuplé par des groupes qui lui sont en partie spécifiques (les ingénieurs des politiques énergétiques ne sont pas tout à fait les mêmes que ceux du spatial ou de l'agriculture, etc.). Il n'est pas rare du même coup que la tension pôle financier ou politique vs pôle technique se superpose à d'autres, et ce n'est pas un problème, au contraire. En collant aux spécificités du terrain, on évite simplement un artefact.

De ce point de vue, on remarquera à la suite des auteurs nombreux qui ont relevé la diversité des politiques européennes qu'il est possible de situer les politiques sectorielles sur la matrice du champ de l'eurocratie. On peut en effet différencier des politiques plus ou moins puissantes dans le champ (la concurrence) ou plus ou moins faibles (l'enseignement supérieur), plus ou moins intégrées, et donc plus ou moins dominées par les permanents du champ (le marché intérieur) plus ou moins au contraire encastrées dans des intérêts nationaux ou locaux et portées par la fraction intermittente du champ (défense), etc. Rien d'étonnant du même coup si leurs structures sont différentes, ce qui ne doit cependant pas conduire à négliger que quelle que soit leur différence avec la structure du champ de l'eurocratie, elles sont néanmoins structurées d'une façon au moins en partie homologue.

Cela signifie également qu'il faut également prendre en compte les dispositions institutionnelles différentes et les procédures plus ou moins singulières qui caractérisent telle ou telle politique publique et la façon dont elles affectent la distribution du pouvoir. La diversité de ces procédures est indubitablement l'une des difficultés de l'Union européenne et probablement l'un des facteurs de la régression analytique sur les dispositions institutionnelles et juridiques. Il n'en demeure pas moins qu'on ne peut les ignorer tant elles ont des effets bien réels sur la distribution du pouvoir des acteurs concrets. Un chef d'unité à la DG concurrence n'a pas le même poids dans son sous-espace qu'un chef d'unité en charge des politiques universitaires, tant les compétences formelles et les procédures sont ici différentes. Pour aller plus dans le détail, un chef d'unité aura aussi un poids différent en fonction des modalités d'exécution de la politique, ce qu'on appelle la comitologie et qui donne des marges de manœuvre très différente à la Commission selon qu'on est en procédure dite de consultation (ou il n'y a donc qu'à consulter) ou d'examen qui suppose une approbation des représentants des États membres siégeant dans le comité concerné.

À cela s'ajoute, enfin, la plus ou moins forte politisation de la politique analysée. Ici encore et pour faire vite, la politisation n'est sans doute pas le mode dominant dans le champ de l'eurocratie, ou alors sous des formes compatibles avec la politique du compromis. Il n'en demeure pas moins qu'il existe plusieurs formes de politisation. Un secteur peut faire l'objet d'une attention particulière et donc d'une mobilisation plus grande des élites politiques ou administratives nationales, par exemple l'agriculture pour la France ou l'industrie automobile pour l'Allemagne. Dans ce cas, la politisation redistribue les cartes et « monte » le niveau d'intervention du personnel impliqué comme l'a bien montré Y. Buchet de Neuilly dans le cas de la diplomatie européenne (Buchet de Neuilly, 2012). À cela s'ajoutent les mobilisations sociales qui dans de rares cas (cf. Beauvallet sur les dockers, Crespi sur Bolkenstein), renforcent le poids des arènes plus politiques, comme le

parlement ou le Conseil, et donc modifient les équilibres des conjonctures plus routinières. Bref, ce n'est pas parce qu'on fait émerger des structures qu'on n'identifie pas des variations sectorielles ou conjoncturelles, bien au contraire. La sociologie des champs n'est en aucun incompatible avec la sociologie des mobilisations ou des coalitions. Ou pour le dire plus radicalement encore, ce n'est pas parce que le jeu est structuré qu'il n'y a pas de jeu. Toute la question est ainsi celle de l'articulation de ces différents paramètres (historique, socio-morphologique, institutionnel, politique). On se propose ici d'en rendre compte à l'aide de deux cas qu'on a eu l'occasion de travailler ces dernières années.

III. Inversion des tensions routinières et perturbation de la révision statutaire.

La révision statutaire qui a marqué le statut de la fonction publique européenne entre 2011 et 2013 peut de prime abord apparaître anecdotique ; elle ne l'est en fait pas. D'abord, et bien que très localisée dans le temps et l'espace, elle est le produit d'une bataille qui s'inscrit dans la lutte plus vaste pour la définition de l'autorité légitime de la fonction publique européenne, soit un enjeu cardinal au sein du champ de l'eurocratie. Cette définition engage plus généralement celle de l'Europe politique et de sa position entre la forme « étatique » (fut-elle embryonnaire) et celle des « organisations internationales ». Cette étude de cas montre surtout pour ce qui nous occupe ici que la notion de sous-champ (ici celui des politiques du personnel de l'Union européenne) offre un cadre cohérent permettant d'articuler différents pans d'analyses (historique, politique, social, économique). Simultanément, elle révèle la manière dont les tensions structurales du champ (ici de l'eurocratie) pèsent sur un sous-champ d'action publique.

Histoire du champ et séquence des réformes

Commençons par présenter le cas et surtout par le situer dans la trajectoire longue de la structuration du sous-champ des politiques du personnel de l'Union européenne. Sans entrer dans le détail de ce dossier (pour une vue d'ensemble (Georgakakis, 2020), la question du statut des personnels des institutions européennes est un serpent de mer qui démarre dès la création des premières institutions et se fixe tout particulièrement au moment de celles de la CECA en 1952 autour de la problématique suivante : faut-il que les nouvelles institutions (« de la future fédération européenne », comme le disent certains juristes) soient portées par des fonctionnaires alignés sur le modèle d'une fonction publique d'État ou faut-il à l'inverse les doter à titre principal d'un personnel plus flexible de contractuels, à l'image des organisations internationales qui se développent au lendemain de la seconde guerre mondiale ? La question a longtemps paru tranchée dans la création d'une fonction publique européenne qui se voulait l'équivalent « d'une fonction publique d'État » et s'est notamment objectivée dans un droit de la fonction publique européenne nourri par une doctrine et une jurisprudence extrêmement vivante. Cette forte institutionnalisation n'a évidemment pas empêché les évolutions et les remises en cause partielles en différentes occasions (création de nouvelles institutions européennes en 1958, fusion des exécutifs des communautés européennes en 1965). Mais celles-ci se sont jouées dans un sous-champ de la politique du personnel qui s'est institutionnalisé en même temps que la fonction publique, et a progressivement monopolisé la fabrication des compromis sur ces questions, et tout particulièrement celle du statut.

Pour en décrire abstraitement le noyau, ce sous-champ théorique agrège différentes arènes et organisations : la Commission qui a l'initiative des règlements et en son sein plus particulièrement la Direction générale (DG) du personnel, le groupe statut du Conseil de l'UE (soit des ministres) qui est ici assez central compte tenu de son rôle dans le budget et où siègent les représentants des états membres (souvent des budgétaires, mais parfois des diplomates), la commission budget du Parlement européen, mais aussi les arènes de concertations et de consultations interne des syndicats et les représentants de ces derniers. Dans son état routinier, les acteurs principaux sont donc tous fonctionnaires, des États membres ou des institutions européennes, mais à l'instar de ce qui passe dans le champ de l'eurocratie, le principe d'opposition structurant ne recoupe pas nécessairement cette ligne de partage institutionnelle. Les représentants de certains pays sont traditionnellement proches de ceux des institutions européennes comme les Belges et les Italiens qui y ont de gros bataillons, d'autres plus à distance pour défendre leur propre modèle d'administration ou promouvoir un cadre austéritaire selon les conjonctures (comme les Britanniques ou les Néerlandais), les Français et les Allemands occupant des positions intermédiaires. Les fonctionnaires européens sont directement intéressés, mais sont moins là pour faire valoir leur intérêt (à l'exception des syndicats), que pour construire un compromis durable. En phase politisée, les tensions se réfractent dans une montée en grade du personnel concerné qui touche le Commissaire en charge, les ambassadeurs et représentants permanents des États et certaines chancelleries.

Du point de vue de l'histoire récente, les équilibres internes à ce sous-champ ont été considérablement perturbés à la suite de la démission du Collège (l'instance politique ou siège les commissaires européens) de la Commission dirigée par Jacques Santer en 1999. Celle-ci a été largement interprétée comme le produit de fautes de management (*mismanagement*) auxquelles les institutions européennes se sont vues dans l'obligation de remédier. La période qui marque les années 2000 à 2004 voit ainsi se transformer fondamentalement les équilibres routiniers. Les syndicats qui représentent les intérêts du personnel se divisent ; les représentants des États membres au groupe statut mettent une pression plus forte que précédemment. À la Commission, le Britannique Neil Kinnock, c'est-à-dire l'homme qui a permis l'accession de Blair à la tête du nouveau parti travailliste, est porteur d'un message de réforme. Il souhaite moderniser sous des formes qui ne relèvent plus du compromis franco-allemand-belgo-italien centré sur le droit administratif qui a longtemps prévalu, mais de l'esprit des réformes néo-managériales qui ont transformé les services publics britanniques, hollandais et nordiques (et qui pour ces derniers entre en jeu avec l'élargissement de 1995). À la différence de son prédécesseur, premier Commissaire finlandais, qui a échoué dans une première tentative de réforme en 1997, il a une longue carrière politique, est membre d'un des trois grands pays de l'UE, vice-président de la Commission. Il s'inscrit dans une dynamique sociale-libérale qui a le vent en poupe à l'époque et la réforme est largement poussée par de nombreux États membres.

Dans la conjoncture assez délétère qui suit la démission de la Commission Santer, les syndicats voient leur force de frappe diminuée. Le compromis dicté par le jeu de forces au sein du champ conduit à une forme de partage négocié avec le syndicat majoritaire de l'époque. D'un côté, la réforme du statut comprend des ajustements importants (nouvelle grille de la fonction publique, importation de nouvelles notions sur la performance), d'un autre elle préserve des éléments clés de la définition de la fonction publique européenne comme le primat de la fonction publique statutaire et l'unicité du statut de la Fonction publique (et non le concassage en différents statuts selon les institutions d'appartenance). Elle préserve aussi le niveau de salaire pour ceux qui sont

en poste. L'un dans l'autre, la réforme est, à l'époque, perçue comme un compromis relativement favorable, très loin des anticipations les plus noires. D'un autre côté, et ceci fut sans doute moins perçu par la vision juridique et comptable du syndicat dominant, la réforme introduit massivement de nouvelles règles de management (planning stratégique et budgétaire, refonte et décentralisation du management financier, responsabilité pénale des managers) et progressivement de ressources humaines (décentralisation, changement du système d'évaluation et de promotion), qui se font toujours sentir aujourd'hui et ont transformé en profondeur les institutions.

Le processus de révision de 2013 et l'inversion des positions

La révision se situe dans la suite de cette histoire et intervient comme un ajustement à cette première réforme, pour faire face notamment au poids des retraites (réparti par moitié entre la caisse des fonctionnaires et celle des États membres). Elle représente ce faisant un cas d'analyse, qui est à situer dans notre travail au long cours sur la fonction publique européenne. L'enquête a ici consisté à suivre la révision dans la littérature grise et les médias spécialisés du champ (à l'époque *European voice* remplacé depuis par *Politico*, *Euractiv*, l'Agence Europe, etc.), à réaliser l'observation ethnographique des mobilisations syndicales et des interviews sur le moment avec quelques acteurs du champ, complétés par la suite. Quel que soit le protocole, il s'est à chaque fois agi de s'interroger sur les propriétés des acteurs, sur ce qui fonde leur légitimité relative au sein du sous-champ, de les mettre en relation avec leurs prises de position sur le dossier, et finalement de situer la dynamique des stratégies déployées, des mobilisations et des alliances au regard la topographie du sous -champ.

Qu'est-ce que cette perspective permet de comprendre ou de montrer qu'une autre analyse (choix rationnel, néo-institutionnalisme plus classique) n'aurait pas montré ? Pour le comprendre, il faut rappeler au préalable la trajectoire finalement assez improbable de la négociation. Alors que tout paraissait prévu pour que cette négociation se déroule sous les meilleurs auspices, et donc sans heurts, celle-ci a au contraire donné lieu à une mobilisation assez intense, mais surtout à la politisation du processus qui fait que la révision, après moult péripéties a dû être tranchée au plus haut niveau des chancelleries, ce que n'anticipaient pas la plupart des acteurs sur le moment, et tout particulièrement pas ceux du secteur concerné à la Commission.

Tout avait en effet été prévu pour que cette révision ne fasse pas de vague. Précisément, le terme de « révision » était là pour ne pas rouvrir la boîte de pandore de la « réforme » de 2004 qui, de mémoire de champ, avait été particulièrement intense (et avait par la suite conduit à cliver les fonctionnaires selon qu'ils étaient entrés avant ou après la réforme). Du côté des acteurs en charge à la Commission, on avait très largement anticipé sur des réformes jugées nécessaires, y compris en proposant des coupes allant très au-delà de l'ordinaire (comme celle consistant à exclure les secrétaires du statut de la fonction publique). Certes, la pression des États membres sur la fonction publique européenne ne s'était pas estompée avec la réforme de 2004 : en 2007, notamment la présidence tournante finlandaise avait demandé une réduction de 20 % du personnel qui avait eu pour effet un train de mesures nouvelles comme la conversion de la « Direction Générale admin » en « DG Human Resources » (cette nouvelle dénomination étant symptomatique du changement de paradigme) qui fut elle-même accompagnée sur le fond de toute une série d'outils de mesure et de pilotage des effectifs et des carrières de la fonction publique. La pression politique en Grande-Bretagne est forte entre 2011 et 2013 qui sont les années où D. Cameron fait un intense usage de la politique européenne « ferme » (retrait du traité budgétaire, menace de veto sur le budget), qui

se traduit par sa promesse d'un referendum en janvier 2013. En même temps, le fait de jeter la fonction publique européenne en pâture à la presse Murdoch tient plus de la constance que de l'exception.

Le changement tient moins à des éléments (et encore moins des chocs) extérieurs, qu'à la redistribution des forces sur les deux axes du sous-champ de la politique du personnel, tant celui qui oppose permanence/intermittence que celui qui oppose le pôle juridique au pôle business. Traditionnellement, à peu de chose près, les experts de la Commission fondent plutôt leur position sur le capital juridique, et ce d'autant plus que la défense du statut est considérée comme une des prérogatives de la « gardienne des traités » que représente la Commission. Avant la réforme, la mobilité des personnels était assez faible ce qui contribuait à des formes de capitalisation de l'expertise, dont l'intérêt stratégique a été démontré depuis bien longtemps (Cini, 1996; Robert, 2010). Alors que les représentants des États membres sont sujets à un fort *turn over*, les acteurs de la Commission étaient plutôt des permanents, maîtrisant la connaissance des dossiers, des réseaux interinstitutionnels, extérieurs, etc.

Ici la configuration est très largement différente. La directrice générale est grecque dans une conjoncture de fortes tensions économiques et de forte dévaluation du crédit symbolique national, un élément qui n'est pas sans importance sur un dossier où il s'agit de faire... des économies. Bien qu'ayant plus de trente ans de Commission, juriste, ayant fait ses armes à la puissante direction générale de la concurrence de la Commission et dotée d'une carrière de 10 ans au sein de de la DG admin devenue Human Resources (HR) dont elle prend la tête deux ans plus tôt, les acteurs du champ rappellent surtout son entrée à la Commission à la DG traduction, secteur dominé, ou, privilège de femme, qu'elle est surtout la femme d'un directeur général de la Commission. Elle investit peu dans la révision qui est défendue par son directeur général adjoint. Portugais, ce dernier dispose d'un atout maître en tant qu'ancien membre de cabinet du président, lui-même portugais, de la Commission, M. Barroso, ce qui établit très différemment sa position dans le champ. Si on analyse les acteurs de la négociation, soit à l'étage en dessous de la directrice générale et de son directeur général adjoint, la commission propose ici deux administrateurs intermédiaires qui sont en début de carrière à la DG HR. Sans préjuger de leurs compétences, ils se situent beaucoup plus au pôle des intermittents du secteur. Dotés d'une faible longévité dans le secteur même s'ils ont depuis perduré en son sein, ils n'ont pas connu la forte tension du groupe statut en 2004, avec tous les effets potentiels de sous-estimation des enjeux et de la tension du rapport de force qui peuvent en découler. Au lieu d'être situés comme à l'ordinaire au pôle juridique, ils le sont davantage au pôle économiste. Ces deux administrateurs proviennent en réalité de la DG concurrence et, là encore, sans préjuger des modèles de fonction publique que cela implique, cette légitimité (potentiellement forte ailleurs) est assez exotérique ou hétérodoxe dans ce sous-champ.

Si, à l'inverse, on analyse les représentants des États membres qui ont voix au chapitre à l'intérieur du groupe statut on s'aperçoit que l'un des acteurs qui prend la tête de la coalition pour une réforme drastique est un hollandais qui, avec quelques autres, a connu les négociations de 2004. Permanent du secteur historiquement mis en minorité, il considère que celle-ci est restée très en deçà de la vision qu'ils défendent d'une « fonction publique moderne », c'est-à-dire de leur point de vue conforme aux canons du Nouveau management public devenu dominant dans leur pays. De ce point de vue structural, différents éléments sont de nature à interroger. Premièrement les structures que dessine le sous-champ dans cette conjoncture sont le symétrique inversé de ce qu'il dessine ordinairement, ce qui a toutes les chances de multiplier les situations de véritables « contre-pieds »

par rapport aux stratégies routinisées des acteurs lors de ces négociations. Le système des alliances routinières fondées sur l'appartenance institutionnelle, mais aussi sur la proximité sociale et de vision du monde se trouve là encore bouleversé. Les représentants des syndicats, tout en négociant avec la Commission européenne, se fondaient jusqu'à présent sur un principe de quasi-connivence sociale et juridique quant aux attendus des réformes. La possibilité pratique de cette connivence est ici structurellement perturbée, tant les représentants de la Commission et ceux des syndicats se situent désormais à des pôles différents (nouveaux et économistes pour les premiers, anciens sur un pôle juridique pour les seconds). Seul un syndicat nouveau venu s'oppose structurellement aux anciens syndicats et va du reste complètement subvertir les règles du champ en tentant une alliance avec les représentants des États membres. Bref, cette structure du jeu explique la forte probabilité d'incompréhension entre les deux camps et, simultanément, l'absence d'affinités électives propres à faire converger les différentes positions des acteurs.

Ce contexte structural est décisif pour comprendre « ce qui se passe » et notamment les divergences dont témoignent les stratégies déployées. En croyant bien faire et couper court aux polémiques, la fraction RH de la Commission avait largement anticipé sur les aspects les plus économistes de la révision, mais, comme prise par sa rationalité, sans voir qu'elle se coupait de son allié naturel que représentent traditionnellement les syndicats. Il en a découlé « un dialogue de sourds » comme le rapportent des syndicalistes, et une tension qui a conduit les syndicats à mobiliser le personnel à plusieurs reprises, avec un relatif succès notamment sur la question du statut des secrétaires sur laquelle se concentre une bonne partie des débats. S'il existe un clivage interne à la Commission entre les responsabilités managériales d'un côté et la représentation du personnel de l'autre, l'arène que représente le comité de statut est pour sa part dominée par des permanents du sous-champ qui, dans la continuité de leurs coups précédents, ont décidé « de finir le travail » de la réforme Kinnock initiée 10 ans plus tôt. À l'effet de jalousie structurelle qui fait que les représentants des fonctions publiques nationales se plaignent des privilèges de leur équivalente européenne, s'ajoute, au moins pour les leaders du pôle rigoriste, le moteur de la revanche. Bref, là où le jeu rationnel aurait dû les conduire à tirer profit des avancées proposées par la commission elle-même, on assiste compte tenu de ces circonstances à une radicalisation du point de vue des plus investis dans cette question. De l'avis d'interviewés, le représentant britannique pour le coup assez jeune et relativement intermittent dans cette fonction n'a pas besoin d'être le fer de lance extérieur dans la mesure où cette fonction stratégique est prise par son collègue hollandais, son aîné et permanent du secteur.

On voit ici comment l'analyse topographique n'exclut en rien l'analyse de la mobilisation et des alliances. Au contraire, elle permet de mieux comprendre pour quelle raison le consensus qui aurait pu prendre à cette échelle explose et entraîne, dans la dynamique de la mobilisation, une interpellation de l'autorité politique, qui politise et partant dévalue les acteurs routiniers. C'est dans ce contexte que les ambassadeurs représentants des États membres sont saisis et simultanément que le Commissaire est conduit à engager son capital politique dans la bataille. Le processus dévie de sa route le plus probable et prévisible, c'est-à-dire aussi rationnelle, qui pousse, ce qui est son droit, mais un fait assez rare dans les processus de production des compromis européens, le commissaire à menacer de retirer la proposition de la Commission. La menace est forte sur le plan symbolique et elle fait peser ici un risque très fort sur les conditions de l'exercice budgétaire et de toute une série de négociations en cours au même moment. Étant donné que les représentants des États membres les plus radicaux ont eu tout le temps de consolider leur ligne de conduite du fait de la permanence de leur position, il leur est difficile de changer. Ce sont donc les représentants des États dont la position est intermédiaire qui vont permettre une modification de l'équilibre par le

haut. Tout particulièrement, le conseiller de l'époque du Président François Hollande est un ancien représentant permanent adjoint de la France à Bruxelles qui fut en lien avec l'actuel commissaire (lui aussi socialiste). La position plus souple de la France au plus haut niveau fait bouger la position plus hésitante du couple franco-allemand à l'échelon inférieur et permet de parvenir au compromis. Compte tenu de leurs prises de position antérieures, les représentants des pays de la ligne la plus dure font une déclaration en expliquant pourquoi ils ne votent pas le consensus et appellent les institutions européennes à laisser ce chantier relativement ouvert pour la prochaine fois, ce qui signifie au passage, qu'en tant que permanents du secteur, ils misent sur une temporalité longue du processus de réforme.

À la fin, c'est à dire aussi en connaissant la fin, on pourra évidemment prétendre que le consensus final correspond en définitive au rapport de force institutionnel et interétatique assez classique sur le sujet. Ce serait toutefois une forme d'illusion rétrospective. Si la politisation a recréé les lignes de clivage sectorielles plus routinières des États membres, les choses se dessinaient au départ tout autrement, ce qui montre là encore toute la fragilité des modèles qui réifient les intérêts nationaux. Surtout, et plus dans le détail, des revendications syndicales au départ peu audibles (comme le statut des secrétaires inscrit dans la pente du rétrécissement des fonctions publiques permanentes aux seuls cadres) le sont devenues à partir du moment où se sentant dans une position délicate, la hiérarchie de la commission a décidé de renouer les liens avec les syndicats. Finalement, rien de tout ça ne s'est joué d'une façon complètement mécanique et surtout prévisible pour les acteurs en place pourtant rompus aux logiques du jeu institutionnel.

IV. L'improbable subversion du paradigme austéritaire et le champ de la gouvernance économique européenne

Mon travail sur la construction du champ de la politique économique européenne avec Frédéric Lebaron est un autre exemple des usages d'une topographie, mais cette fois pour traiter des enjeux plus généraux des conditions de possibilités de tournants paradigmatiques. On ne reviendra pas ici sur les aspects méthodologiques liés à la réalisation d'une ACM, qui ont été développés et commentés par F. Lebaron (Lebaron, 2016). L'analyse statistique des acteurs du champ que nous avons esquissée présente par ailleurs de nombreux trous par rapport au projet originel⁶. Néanmoins, la cartographie des personnels dirigeants l'économie européenne à la Commission européenne et à la banque centrale et leur comparaison permet un éclairage nouveau sur la politique économique européenne et la question du changement de paradigme qui était très largement en jeu à partir de la crise de 2008⁷ puis plus tard dans le « règlement » de la question grecque.

⁶. En particulier nous n'avons pas intégré la sociologie des Sherpas des chefs d'État et de gouvernement dont a pu montrer, dans les années l'ancrage dans des capitaux d'économistes et notamment d'orientation plutôt libéraux, ni ceux du directeur du Trésor et plus généralement du comité X qui prépare l'eurogroupe et dont on sait depuis longtemps qu'ils constituent des réseaux de longue date à l'instar d'autres économistes (Rosenthal, 1975). Enfin et surtout, leur positionnement en tant qu'économistes et leur orientation (néo-classique, néo-keynesien, éventuellement hétérodoxe) n'a pas fait l'objet d'un traitement systématique.

⁷. Pour l'anecdote, le colloque qui a permis l'édition du champ de l'eurocratie s'est déroulé le lendemain de l'élection de Barack Obama. Nos collègues américains et britanniques présent étaient notamment persuadés que ce choc politique extérieur allait créer les conditions d'un changement de paradigme. Dans le train du retour et sociologiquement plus réservés sur cette anticipation, nous avons Frédéric et moi décidé de poser la question en esquissant une construction du champ de la gouvernance économique européenne.

Un des premiers résultats notables de cette cartographie a en effet consisté à montrer de façon relativement contre-intuitive que le pôle majoritaire du champ de la gouvernance économique se situait beaucoup moins du côté des « économistes » et encore moins des « économistes purs » que du côté d'agents plutôt dotés en capital juridique ou politique. En clair, les agents les plus centraux ont pris du pouvoir dans leur organisation au cours d'une carrière relativement longue et proche du cœur politique de l'UE (formation droit/science-po, membre de cabinet, porte-parolat). La capacité de placement et de déplacement institutionnels qu'autorise cette ressource juridico-politique leur a permis d'accéder aux postes les plus nobles que représentent les postes à responsabilité sur les questions économiques, véritable cœur du réacteur de l'Union européenne. Bien évidemment cette remarque vaut en tendance et elle s'applique tout particulièrement à la Commission même si elle s'applique aussi à un ensemble de dirigeants de la banque centrale. Il reste qu'elle est assez décisive : elle montre que les agents les plus centraux ne sont pas nécessairement mus par une vision consolidée de la rationalité économique (qui dans la conjoncture aurait pu conduire à suivre les exemples américain ou britannique). Ce qui fonde leur position fait par contre qu'ils ont des dispositions à défendre le consensus politique qui leur a permis ou leur permet d'être ce qu'ils sont. De la même manière, mais de façon symétrique, les économistes sont, indépendamment même du paradigme dans lequel ils ont été formés, dans une position structurale finalement plus indépendante à l'égard du centre du champ et plus libre de se livrer à des comparaisons ou des importations de ce qui se pratique dans d'autres régions du monde (et tout particulièrement aux Etats-Unis).

Cette structure des relations permet de mieux comprendre les effets d'inertie qui s'exerce sur le possible changement de paradigme qui aurait pu ou du advenir suite aux crises de 2008 et 2012. Depuis une vingtaine d'années, sur la base des travaux de Robert Putnam ou en France du travail de Jobert et Theret sur le tournant néolibéral, l'idée que les propriétés ou les préférences politiques des acteurs étaient nécessairement déterminantes a été très largement battue en bèche. Les acteurs qui sont arrivés au pouvoir en 1981 au nom d'une politique keynésienne sont les mêmes qui ont servi le tournant de la rigueur deux ans plus tard. Toutefois plusieurs travaux sur le néolibéralisme, comme ceux de Denord (Denord, 2016) et par la suite de B. Gaïti (Gaïti, 2014) montrent bien que le tournant néo-libéral était en réalité déjà à l'œuvre dans toute une série de sous-secteurs de l'État et qu'il a suffi de la conversion de quelques élites pour que cette opération largement avancée depuis les années soixante-dix se parachève par la reconnaissance du tournant. Les travaux sur les élites programmatiques montrent également les compromis qui existent entre les dispositions, les situations organisationnelles, mais aussi les agendas portés par des leaders sectoriels (Genieys and Hassenteufel, 2012). L'apport spécifique de notre étude à ce débat général consiste à repérer la structure des relations entre des acteurs de niveau moyen (ce qui ne les empêche pas d'avoir le contrôle des moyens) et les acteurs politiques, et de donner à voir des tensions sociologiques susceptibles d'être opérantes dans la fabrication des politiques. De ce point de vue, l'analyse explique l'absence du changement de paradigme annoncé par le fait que les économistes purs qui pourraient donc avoir tendance à suivre le modèle américain d'une forte relance, sont relativement minoritaires et marginalisés dans le champ par rapport à un ensemble de hauts fonctionnaires ou de responsables des grandes organisations qui sont avant tout des grands commis de l'État (national ou supranational) et font donc davantage respecter le consensus européen, construit par la somme des investissements de formes qu'il contient, plutôt qu'il pousse à des révolutions. Ici, ce ne sont donc pas les dispositions des acteurs, mais le système d'interdépendances dans lequel ils sont pris collectivement (et partant ce qui fonde l'autorité relative des uns et des autres) qui est l'opérateur de cette absence de transformation.

Dans le même article on note toutefois que la configuration est différente entre le moment de la crise de 2008 et le moment 2015 : le trio Truchet/Oli Rehn/Barroso n'est pas complètement interchangeable avec celui composé par Mario Draghi/Moscovici/Junker. Ici encore ce n'est pas la seule force de ces acteurs, mais des effets de structure qui rendent pensable ce qui l'était moins, et permettent à des acteurs relais de tenter d'autres possibles, dans les limites de ce qui leur semble jouable politiquement. C'est aussi ce que confirme le travail de Frédéric Mérand sur la Commission Junker (Mérand, 2021). Par comparaison à la précédente, la Commission en tant qu'institution a défendu des positions plus hétérodoxes par rapport à la majorité politique dégagée ou le consensus des États membres solidifié dans l'eurogroupe. Pour le dire autrement le dialogue commission/BCE et certaines marges de manœuvre nouvelles se jouent dans une structure du jeu qui est celle d'un rapprochement d'un ensemble de positions objectives entre agents sociaux, et pas seulement des rapports politico-institutionnels classiques.

L'analyse de l'intervention du ministre des Finances grec Yanis Varoufakis dans le champ de la gouvernance économique montre des processus assez similaires. Bien sûr, d'un point de vue rationnel on peut dire que la fin était connue d'avance compte tenu du rapport de forces entre le gouvernement Siriza et l'ensemble des gouvernements siégeant dans l'Eurogroupe. Mais cette analyse rationnelle a tendance à minorer la dynamique de la négociation, qui aurait pu conduire à la sortie de la Grèce. Le fait que Varoufakis soit présenté comme un expert de la théorie des jeux a aussi, du moins au départ, donné à penser qu'une autre issue que la soumission était possible. Le choc de culture qui a pris un tour dramatique sans précédent a du reste ouvert des marges peu attendues. Il a notamment permis au Premier ministre Alexis Tsipras de faire de Varoufakis un fusible utile au moment le plus périlleux, et simultanément, permis à Varoufakis de tenter de convertir sa résistance en autorité charismatique alternative sur le plan européen au moment de la création du mouvement pour la démocratie en Europe DIEM 25 au nom de la transparence et de la démocratisation du fonctionnement de l'UE.

Dans l'article, nous montrons que la dramaturgie de cette négociation fut déterminante. L'analyse en termes de champ pointe ainsi la discordance entre les propriétés de Varoufakis et celles qui dominent le champ de la gouvernance économique européenne. Varoufakis est un universitaire qui enseigne aux USA, pays dans lequel il a un certain succès. Ces propriétés d'économiste et de quasi-américain l'éloignent du centre de gravité composé de juristes européens. Ce décalage est aussi un décalage dans les modalités légitimes de reconnaissance dans et par le champ. Varoufakis joue une stratégie prophétique, médiatique, fondée sur sa personne (moto et blouson de cuir), soit des dispositions charismatiques, alors qu'à l'inverse la sphère européenne s'articule autour du charisme de fonction, neutre, impersonnel, où la reconnaissance est liée à la confiance, la stabilité, et la capacité à fluidifier les rouages. En bref, toutes les conditions sont réunies pour que l'américain globalisé Varoufakis regarde de haut les européens grisâtres. La hiérarchie symbolique l'autorise à agir et tenter ce que personne n'avait tenté. Mais simultanément, il néglige qu'il est perçu tout autrement par ses pairs européens, soit comme le représentant d'un petit pays en très grande difficulté, ce qui génère évidemment toutes les incompréhensions sur sa « prétentions ». C'est sans doute ici que se cristallisent les oppositions, et ce d'autant plus que le jeu prétendument rationnel de Varoufakis le conduit à faire des économies d'échelle en réduisant le champ de l'eurocratie à sa fraction la plus politique, l'eurogroupe, puis en son sein à un duel agonistique avec Wolfgang Schäuble, le ministre des Finances allemand, sans voir et même en foulant au pied le cœur

bureaucratique qui aurait pourtant pu lui permettre d'ouvrir des brèches substantielles, sans qu'il soit question d'une bien improbable révolution.

La méthodologie développée avec Frédéric Lebaron consiste ici à superposer deux cartes. La carte de la fraction du champ de l'eurocratie en charge de la gouvernance économique, d'une part, et d'autre part, celle des acteurs cités dans le livre de Varoufakis (Varoufakis, 2017). Cette superposition permet de voir tout le décalage qui existe entre les acteurs qu'il rencontre et dont il cherche le soutien, et ceux qui sont en réalité centraux, mais moins visibles dans le champ (comme le puissant chef de cabinet du président de la Commission) parce qu'inscrit dans sa fraction administrative. Beaucoup d'entre eux nous l'ont confirmé lors d'interviews *ex post*, comme dans l'ouvrage de Mérand (2020) : Varoufakis les a ignorés, voire il s'est montré méprisant à leur égard. Au lieu de préparer les compromis « technique » avec les acteurs de l'administration (ce que rendait toutefois compliqué la temporalité), il est entré dans un jeu ouvertement politique et donc intergouvernemental relevant du bras de fer avec le ministre des Finances. Or, une lecture en termes de champ invite à penser ce dernier autrement que comme un responsable politique qu'on pouvait déstabiliser dans l'espace public. Indépendamment même du fait que l'espace public compte peu ou en de très rares exceptions, la centralité de Schaubble dans le champ se fonde sur d'autres ressources que celle d'être allemand. Quasi-permanent du champ, il est un point de référence, qui ne lésine pas pour marquer sa francophilie et plus largement incarner dans le champ des propriétés beaucoup plus ancrées et cardinales (intérêt de l'Europe, positions fermes, mais en deçà de celles des droites radicales ou des mobilisations de contribuables des pays du nord) très différentes de la perception politique spontanée d'un extrémiste de l'austérité que Varoufakis a reproduite. Dans son retour réflexif, Varoufakis donne du reste plus d'un signe de sa compréhension après coup : il dit n'avoir saisi que trop tard le rôle central du secrétaire de l'eurogroupe et du reste ouvre son livre sur l'opposition insider/outsider, qu'il construit toutefois plus à partir de sa réflexion du Minotaure global que du labyrinthe que représente le champ de l'eurocratie. Pour conclure, il n'est pas dit qu'en jouant de toutes les ressources offertes par la lecture du champ, Varoufakis aurait pu renverser la machine, mais il est probable que des marges de manœuvre se sont refermées, jusqu'à l'aveu de défaite d'une possible alternative politique qu'a symbolisé sa démission. Par une ruse de la raison du champ, sa fraction politique a, après avoir fermé la porte politique du changement de paradigme dans la dramaturgie du moment de politisation, toutefois délégué à la fraction administrative le soin de décider les arrangements et les flexibilités nécessaires, ce qui permet de comprendre au passage l'investissement volontaire des fonctionnaires de la Commission en Grèce (Hamm XXXX) ou les ajustements futurs dont bénéficieront l'Espagne ou le Portugal (Merand 2020).

Pour conclure, on espère avoir montré que la théorie du champ, et tout particulièrement du champ bureaucratique comme champ de production des politiques publiques, représentait une grille de lecture particulièrement adéquate pour rendre raison des processus à l'œuvre dans cette machine à fabriquer des politiques communes que représente le cœur institutionnel de l'Union européenne. Elle relève d'un principe d'économie en invitant de se perdre dans le labyrinthe que forme la somme des lieux formels et informels de la décision européenne en posant d'emblée les effets de structure en jeu dans des processus de politiques publiques ; elle déplace la focale vers les conditions sociologiques, et non plus seulement organisationnelles et procédurales, des mécanismes de pouvoir et de domination en jeu dans les processus de production des politiques

européennes ; elle pointe la part symbolique du capital d'autorité spécifique et des conditions de possibilité objective des agents au cœur de compromis européens souvent réputés « miraculeux ». Historique sans être historiciste, l'analyse en termes de champ permet, une fois la structure posée, d'intégrer nombres d'autres modèles d'analyses des politiques publiques et au demeurant de naviguer entre les niveaux macro et micro sans incohérence, sans oublier que le champ (n') est (qu') un lieu de traduction de processus et d'intérêt tout à la fois plus globaux ou locaux. On regrettera évidemment qu'en se focalisant sur les institutions au cœur de la décision européenne on rende aveugles deux pans extrêmement importants de l'analyse qu'il faudrait idéalement produire : soit celle des transformations des champs sociaux qui résultent de ces politiques et les informes en retour (Dubois, 2014b), et ici celle extrêmement compliquée empiriquement des relations transversales et intriquées, par hypothèse de plus en plus en fonction du processus de l'*intégration* européenne, existant entre les champs nationaux et les champs transnationaux plus ou moins formés. C'est de fait un chantier collectif et pour lequel il faut multiplier les de cas (Roger, 2020). On espère néanmoins qu'au-delà de la question européenne et de son effet a priori rebutant pour le lectorat académique comme plus largement, ce texte fait émerger un ensemble de points transposables ou généralisables, comme par exemple, la surdétermination de la structure du jeu par rapport au poids des dispositions individuelles, la réfraction des structures du champ global dans les sous-champs, les effets de mobilisations et de conjoncture et les marges de fluidité conjoncturelle ou situationnelle de la valeur des capitaux, les « erreurs de calcul » et désajustement entre les anticipations formées hors champ et les structures objectives du champ, etc. Cela montrerait que l'Europe n'est pas un champ complètement clos et plus largement qu'un concept, en plus de toutes ses vertus analytiques, peut aussi servir à s'émanciper des barrières de la spécialisation.

Bezes, P., Palier, B. and Surel, Y. (2018) 'Le process tracing : du discours de la méthode aux usages pratiques', *Revue française de science politique*, 68(6), pp. 961–965. doi:10.3917/rfsp.686.0961.

Buchet de Neuilly, Y. (2012) 'Mais où se trouve 'l'intérêt national' ? Les diplomates français dans les arènes du Conseil de l'UE', in *Jean-Michel Eyméri-Douzans et Geert Bouckaert (dir.), La France et ses administrations. Un état des savoirs*. Bruylant, Bruxelles, pp. 437-459.

Christiansen, T. (ed.) (2004) *Informal governance in the European union*. Cheltenham: Elgar.

Cini, M. (1996) *The European Commission: leadership, organisation, and culture in the EU administration*. Manchester ; New York : New York: Manchester University Press ; Distributed exclusively in the USA by St. Martin's Press.

Cohen, A. and Vauchez, A. (2005) 'Les juristes et l'ordre politique européen', *Critique internationale*, 26(1), pp. 97–99. doi:10.3917/crui.026.0097.

Cohen, A. and Vauchez, A. (2010) 'Sociologie politique de l'Europe du droit', *Revue française de science politique*, 60(2), pp. 223–226. doi:10.3917/rfsp.602.0223.

Dehousse, R. (2005) *La fin de l'Europe*. Paris: Flammarion.

Denord, F. (2016) *Le néo-libéralisme à la française: histoire d'une idéologie politique*. 2e éd. revue et actualisée. Marseille: Agone (Éléments).

- Dezalay, Y., Bigo, D. and Cohen, A. (2015) 'Enquêter sur l'internationalisation des noblesses d'État. Retour réflexif sur des stratégies de double jeu: Entretien avec Yves DEZALAY ; propos recueillis par Didier BIGO et Antonin COHEN', *Cultures & conflits*, (98), pp. 15–52. doi:10.4000/conflits.18987.
- Di Maggio, P.J. and Powell, W.W. (1997) 'Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations', *Politix*, 10(40), pp. 113–154. doi:10.3406/polix.1997.1703.
- Didier Georgakakis and Vauchez, A. (2015) 'Le concept de champ à l'épreuve de l'Europe', in *Guide de l'enquête globale en sciences sociales*,. CNRS. Paris (CNRS).
- Dubois, V. (2014a) 'L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux', *Actes de la recherche en sciences sociales*, 201–202(1–2), pp. 11–25. doi:10.3917/arss.201.0011.
- Dubois, V. (2014b) 'L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux', *Actes de la recherche en sciences sociales*, 201–202(1–2), pp. 11–25. doi:10.3917/arss.201.0011.
- Dulong, D. and Georgakakis, D. (1998) *L'Europe en formations(s)*. Paris, Montréal: L'Harmattan, L'Harmattan Inc.
- Ellinas, A.A. and Suleiman, E.N. (2012) *Bureaucratic autonomy and the European Commission: Europe's custodians*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Favell, A. (2000) 'L'eupéanisation ou l'émergence d'un nouveau « champ politique » : le cas de la politique d'immigration', *Cultures & conflits* [Preprint], (38–39). doi:10.4000/conflits.274.
- Gaïti, B. (2014) 'L'érosion discrète de l'État-providence dans la France des années 1960. Retour sur les temporalités d'un « tournant néo-libéral »', *Actes de la recherche en sciences sociales*, 201–202(1–2), pp. 58–71. doi:10.3917/arss.201.0058.
- Genieys, W. and Hassenteufel, P. (2012) 'Qui gouverne les politiques publiques ?Par-delà la sociologie des élites', *Gouvernement et action publique*, VOL. 1(2), pp. 89–115. doi:10.3917/gap.122.0089.
- Georgakakis, D. (2002) *Les métiers de l'Europe politique: acteurs et professionnalisations de l'Union européenne [actes du colloque, Strasbourg, Parlement européen, janvier 1999]*. Strasbourg: Presses universitaires de Strasbourg (Collection Sociologie politique européenne).
- Georgakakis, D. (ed.) (2012) *Le champ de l'eurocratie: une sociologie politique du personnel de l'UE*. Paris: Economica (Etudes politique / Economica).
- Georgakakis, D. (2019) *Au service de l'Europe: Crises et transformations sociopolitiques de la fonction publique européenne*. Éditions de la Sorbonne. doi:10.4000/books.porsorbonne.21204.
- Georgakakis, D. (2020) 'Compter la fonction publique européenne. Pistes et matériaux pour une histoire sociale et politique de la statistique du personnel des institutions européennes', *Histoire & mesure*, XXXV(2), pp. 105–132. doi:10.4000/histoiremesure.13519.
- Georgakakis, D. (2022) 'Ce que la théorie des champ nous dit de l'administration européenne, Partie 1 et 2', *Revue française d'administration publique*, n°180, Paris, ENA.
- Georgakakis, D. and Rowell, J. (eds) (2013) *The Field of Eurocracy: Mapping EU Actors and Professionals*. London: Palgrave Macmillan UK. doi:10.1057/9781137294708.

- Guiraudon, V. (2000) 'L'espace sociopolitique européen, un champ encore en friche ?', *Cultures & conflits* [Preprint], (38–39). doi:10.4000/conflits.290.
- Hooghe, L. (2001) *The European Commission and the integration of Europe: images of governance*. Cambridge University Press.
- Kassim, H. et al. (2013) *The European Commission of the Twenty-First Century*. Oxford University Press. doi:10.1093/acprof:oso/9780199599523.001.0001.
- Kauppi, Niilo (2018) *Democracy, Social Resources and Political Power in the European Union*. Oxford: Manchester University Press.
- Kauppi, Nikko (2018) *Transnational Social Fields*. Edited by T. Medvetz and J.J. Sallaz. Oxford University Press. doi:10.1093/oxfordhb/9780199357192.013.8.
- Kluttz, D.N. and Fligstein, N. (2016) 'Varieties of Sociological Field Theory', in Abrutyn, S. (ed.) *Handbook of Contemporary Sociological Theory*. Cham: Springer International Publishing (Handbooks of Sociology and Social Research), pp. 185–204. doi:10.1007/978-3-319-32250-6_10.
- Lebaron, F. (2016) 'Les élites européennes comme champ(s): Réflexions sur les usages de la prosopographie et de l'analyse géométrique des données à partir de trois expériences de recherche collective sur des objets transnationaux', *Cultures & conflits*, (102), pp. 121–147. doi:10.4000/conflits.19305.
- Lindseth, P.L. (2010) *Power and Legitimacy*. Oxford University Press. doi:10.1093/acprof:oso/9780195390148.001.0001.
- Mérand, F. (2008) *European Defence Policy*. Oxford University Press. doi:10.1093/acprof:oso/9780199533244.001.0001.
- Mérand, F. (2021) *Un sociologue à la Commission européenne*. Paris: Presses de Sciences Po (Académique). Available at: <https://www.cairn.info/un-sociologue-a-la-commission-europeenne--9782724626605.htm>.
- Nay, O. and Smith, A. (eds) (2002) *Le gouvernement du compromis: courtiers et généralistes dans l'action politique*. Paris: Economica (Etudes politiques).
- Page, E.C. (1996) *People Who Run Europe*. Oxford University Press. doi:10.1093/acprof:oso/9780198280798.001.0001.
- Robert, C. (2010) 'Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne. Bilans et perspectives de recherche', *Politique européenne*, 32(3), pp. 7–38. doi:10.3917/poeu.032.0007.
- Roger, A. (2020) *Le capitalisme à travers champs: étudier les structures politiques de l'accumulation*. Lormont: Le Bord de l'eau (Collection 'Documents').
- Rosenthal, G.G. (1975) *The men behind the decisions: cases in European policy-making*. Lexington, Mass: Lexington Books.
- Sapiro, G. (ed.) (2020) *Dictionnaire international Bourdieu*. Paris: CNRS éditions (Collection 'Culture & société').

Stone Sweet, A., Sandholtz, W. and Fligstein, N. (eds) (2001) *The Institutionalization of Europe*. Oxford University Press. doi:10.1093/019924796X.001.0001.

Swartz, D. (2013) *Symbolic power, politics, and intellectuals: the political sociology of Pierre Bourdieu*. Chicago ; London: The University of Chicago Press.

Swartz, D.L. (2014) ‘Drawing from Bourdieu - Neil Fligstein and Doug McAdam, A Theory of Fields (Oxford/New York, Oxford University Press, 2012)’, *European Journal of Sociology*, 55(3), pp. 393–405. doi:10.1017/S0003975614000198.

Varoufákīs, G., Dutheil de La Rochère, C. and Gerschenfeld, A. (2017) *Conversations entre adultes: dans les coulisses secrètes de l’Europe*. Paris: Éditions les Liens qui libèrent.

(Swartz, 2014)(Swartz, 2013)(Kluttz and Fligstein, 2016) (Georgakakis, 2022)