

Prof. Dr. Michael W. Bauer
Jean Monnet Professor
Chair of Comparative Public Administration and Policy Analysis
michael.bauer@uni-speyer.de

April 2016

MICHAEL W. BAUER

JÖRN EGE

**LA POLITISATION AU SEIN DE LA BUREAUCRATIE DE LA
COMMISSION EUROPÉENNE**

Publication Details:

Michael W. Bauer and Jörn Ege, 2012: La politisation au sein de la bureaucratie de la Commission européenne, in: Revue Internationale des Sciences Administratives, Vol. 78, No. 3, 429-451.

Résumé

C'est dans le contexte du changement institutionnel et de la réforme organisationnelle que nous allons analyser la politisation de la bureaucratie de la Commission européenne. La politisation désigne généralement le fait de remplacer la neutralité bureaucratique par l'introduction de considérations politiques dans la gestion des ressources humaines et le comportement des agents de l'État. Les notions de politisation directe et de politisation professionnelle vont nous servir d'angles d'observation pour notre analyse. Les données empiriques sont issues d'une analyse documentaire et d'enquêtes en ligne et semi-structurées récemment menées auprès des agents de la Commission. Nous allons voir que les bureaucrates de la Commission, même s'ils sont très sensibles à l'aspect politique de leur fonction, sont moins politisés qu'avant, depuis les réformes Kinnock. Si le collège des commissaires est effectivement devenu plus politiquement sensible face à ses pairs supranationaux et aux gouvernements nationaux, la bureaucratie de la Commission peut être considérée comme faiblement politisée ou, selon les débats en cours, comme relativement instrumentale au sens néo-wébérien.

Remarques à l'intention des praticiens :

- Distinction entre politisation « directe » et « professionnelle » ;
- On observe une dépolitisation au niveau de la fonction publique, mais un rôle politique accru pour le collège des commissaires ;
- Preuves de la qualité et du professionnalisme des services de la Commission.

Mots-clés : réforme administrative, autonomie bureaucratique, gouvernance européenne, Union européenne

Michael W. Bauer est titulaire de la Chaire de politique publique et d'administration publique, Institut des sciences sociales à la Humboldt-Universität (Berlin). Contact : mw.bauer@sowi.hu-berlin.de et **Jörn Ege** est doctorant à Institut des sciences sociales de la Humboldt-Universität (Berlin). Traduction de l'article paru en anglais sous le titre : « Politicization within the European Commission's bureaucracy ».

Introduction

Dans le présent article, nous étudions la mesure dans laquelle la bureaucratie de la Commission européenne est politisée.² La question de la définition de la « politisation bureaucratique » et celle de savoir si c'est une bonne chose (sur le plan de la gestion et de la direction effectives) ou une mauvaise chose (en termes de légitimité et de gouvernance démocratique) font l'objet de nombreux débats dans notre discipline (Peters, 2011 ; Peters et Pierre, 2004). Dans le contexte de cette littérature, la politisation bureaucratique désigne le fait de remplacer la neutralité bureaucratique par l'introduction de considérations politiques dans la gestion des ressources humaines (GRH) et le comportement direct des agents de l'État. Nous proposons de donner un contenu concret à cette définition en employant les notions de politisation « directe » et « professionnelle » (expliquées plus en détail dans la partie qui suit), deux aspects intéressants qui vont nous permettre d'étudier la bureaucratie de la Commission européenne.

Notre article s'organise comme suit. Après cette introduction, nous présentons la Commission dans son contexte politique, de même que les principales caractéristiques de son organisation administrative (parties 2 et 3). Nous examinerons ensuite les implications théoriques et conceptuelles du choix de notre perspective axée sur la politisation et décrirons nos sources de données et la méthode employée (parties 4 et 5). Notre analyse empirique suivra dans les parties 6 et 7, où nous évaluerons le degré de politisation directe et professionnelle de la bureaucratie de la Commission du point de vue structurel et de celui basé sur les perceptions. Nous concluons par une analyse des implications de nos observations (partie 8).

En résumé, nous soutenons que la bureaucratie de la Commission (même si les bureaucrates sont hautement sensibles à l'aspect politique de leur fonction) est moins « politisée » aujourd'hui — c'est-à-dire après la réforme Kinnock — qu'elle ne l'était par le passé (Bauer, 2008, 2009). Tandis que les hautes sphères politiques de la Commission sont effectivement devenues plus politiquement tributaires du Parlement européen et des États membres, la bureaucratie de la Commission reste très autonome. À cet égard, les récentes évolutions administratives (réformes Kinnock) semblent avoir placé la bureaucratie de la Commission sur une trajectoire néo-wébérienne (Ongaro, ce numéro ; Pollitt et Bouckaert, 2011). S'il est indéniable que la mesure du rendement s'est améliorée et que davantage de responsabilités ont été transférées aux échelons inférieurs de l'administration (voir Bauer, 2008), les caractéristiques wébériennes fondamentales de l'administration sont toujours clairement perceptibles et globalement intactes. En ce sens, la bureaucratie de la Commission, considérée du point de vue des personnes situées aux échelons supérieurs, a perdu de son instrumentalité ces dernières années.

² Les auteurs tiennent à remercier le rédacteur en chef du numéro spécial, Edoardo Ongaro, pour la coordination offerte et ses idées inspirantes durant le processus de rédaction, ainsi que le rédacteur en chef de la RISA et les trois arbitres scientifiques anonymes pour leurs précieux commentaires sur des versions antérieures de cet article. Les auteurs remercient également Stefan Becker pour son aide durant le processus de révision et de collecte de données.

Trois tendances caractérisant le nouveau contexte institutionnel de la Commission

La Commission européenne est une organisation qui est obligée d'adapter sans cesse sa structure interne (nouvelles responsabilités, réattribution des portefeuilles, etc.) tandis qu'elle agit dans le cadre d'un système politique en constante évolution. D'aucuns diront que le « changement dans le cadre du changement » s'applique, d'une manière ou d'une autre, à toutes les administrations centrales nationales et tous les systèmes politiques. L'intensité et la qualité de l'évolution systémique que connaît la Commission sont cependant sans égal « en temps normal » dans les contextes nationaux. Trois évolutions majeures au moins affectent le rôle politique et institutionnel de la bureaucratie de la Commission : la parlementarisation de l'UE, la gouvernementalisation de la structure du Conseil et la présidentialisation de la Commission proprement dite. Chacune de ces évolutions mériterait d'être analysée de près. Dans le cadre de la présente étude, cependant, une brève description de ces évolutions eu égard à leurs implications pour le contexte de travail de la bureaucratie de la Commission européenne suffit amplement.

La parlementarisation

La Commission était autrefois l'« alliée » naturelle du Parlement européen dans sa lutte (contre le Conseil et les États membres) pour la reconnaissance et les compétences dans le système de l'UE. Maintenant que le Parlement est devenu un colégislateur à égalité avec le Conseil, la Commission est de plus en plus mise sur la touche. De plus, le Parlement a renforcé son influence politique sur la Commission. Cela s'observe surtout dans le processus d'inauguration des nouvelles Commissions, puisque le candidat à la présidence de l'institution doit être élu par une majorité absolue de députés européens.³ L'exemple le plus parlant, sans doute, est qu'étant donné que le Parlement n'est pas satisfait de ses droits décisionnels dans le processus législatif, il s'est progressivement intéressé davantage à la définition de l'agenda politique et aux pouvoirs exécutifs octroyés à la Commission. Le Parlement profite par conséquent de plus en plus de ses compétences budgétaires pour essayer de gérer de près la formulation des politiques.

La gouvernementalisation

Même si le Parlement européen est le gagnant « supranational » des récents changements constitutionnels, l'élément intergouvernemental de la structure institutionnelle complexe de l'UE a lui aussi été renforcé. Cela s'observe surtout dans le nouveau rôle du Conseil européen, où se retrouvent les chefs de gouvernement. Le Conseil européen est devenu il y a peu une institution européenne formelle, si bien qu'au lieu de se contenter de formuler des « lignes directrices générales », il définit à présent des programmes stratégiques détaillés qui doivent ensuite être « mis en œuvre » par les autres institutions. La Commission risque par conséquent

³ Il convient de noter à cet égard que l'augmentation de la politisation du PE et de la Commission s'observe dans le cadre du conflit plus général à propos de la question de savoir si la politique partisane est « le bon ou le mauvais type de remède pour l'UE ? » (voir *Notre Europe*, 2006).

de fait de perdre son monopole d'initiative. Cela s'observe, par exemple, dans le fait que la Commission n'est qu'un observateur au sein du conseil d'administration du Fonds européen de stabilité financière (FESF), tandis que le groupe de travail mis en place pour formuler le nouveau pacte de croissance et de stabilité est dirigé par le président du Conseil européen, Van Rompuy. Ces tâches préparatoires liées à la politique revenaient autrefois naturellement à la Commission. Même dans la formulation quotidienne des politiques, la Commission semble faire l'objet d'une pression accrue de la part des chefs d'État et de gouvernement.

La présidentialisation

La parlementarisation et l'intergouvernementalisation modifient effectivement le contexte politique externe dans lequel la Commission doit agir, mais la Commission a elle-même aussi évolué. Tandis que les commissaires deviennent de plus en plus des professionnels politiques, voire des politiciens professionnels (voir Wille, dans ce numéro), l'autorité du président de la Commission sur ses collègues commissaires s'est considérablement renforcée. Ce que nous entendons par « présidentialisation » comprend cependant aussi le renforcement des capacités de direction descendantes (par le biais des récentes réformes de la gestion) du secrétariat général (notamment eu égard au cycle de gestion pluriannuel dans le cadre duquel les objectifs stratégiques doivent être formulés et leur mise en œuvre est sans cesse passée en revue).

Ces quelques remarques soulignent le fait que le rôle de la Commission est en pleine évolution ; elle est soumise à une pression politique accrue de la part des gouvernements des États membres (par le biais du Conseil européen) et du Parlement européen. Il serait difficile pour la Commission aujourd'hui de rétablir ses célèbres compétences « entrepreneuriales en matière de politiques » — même si Jacques Delors était président. Parallèlement à cela, la relation entre le collège politique et la bureaucratie de la Commission évolue elle aussi. La Commission a, à tout le moins, créé de nouvelles capacités organisationnelles pour assurer la direction administrative descendante procédurale. La notion de politisation étant fondamentalement une notion relationnelle, il nous faut garder ces évolutions à l'esprit si nous voulons ensuite évaluer les implications de la politisation empirique observée au sein de la bureaucratie de la Commission.

Caractéristiques organisationnelles de la Commission et évolution interne

La bureaucratie de la Commission est organisée à l'image des ministères nationaux (Egeberg, 2010 : 133). Tandis que la direction politique (le collège des commissaires et leurs cabinets) est soumise au contrôle parlementaire, et que le collège adopte collectivement les initiatives politiques, chacun des 27 commissaires est responsable (supervision et politiques) des activités de sa direction générale (DG). On compte plus de trente DG et autres services de ce type, qui sont responsables de l'agriculture, de la politique de cohésion, de l'environnement, de la traduction, et ainsi de suite. Plus de 40 000 fonctionnaires et autres agents non permanents travaillent à Bruxelles (et, dans une mesure limitée, à Luxembourg et sur d'autres sites de la Commission), formant ce qu'on appelle la « bureaucratie de la Commission ».

La Commission a par ailleurs subi un changement organisationnel majeur il y a peu. Les réformes dites « Kinnock » (du nom de l'ancien vice-président en exercice) portaient sur quatre questions essentielles : le personnel, la planification et la programmation stratégiques, la gestion financière et la transparence et l'éthique. La réforme a transformé la Commission : cette bureaucratie continentale classique d'autrefois est devenue une administration progressant vers une planification pluriannuelle, une coordination verticale et horizontale renforcée et un souci des résultats (Balint, Bauer et Knill, 2008). On a davantage mis l'accent sur les capacités nécessaires pour une gestion descendante efficace ainsi que sur les indicateurs de rendement et les audits.

Le caractère hybride de la Commission — une organisation technocratique produisant des projets de politiques faisant simultanément office de courtier politique facilitant la réalisation de compromis fiables — est reconnu dans beaucoup d'études (voir Peterson, 2006 : 80-82). Il convient cependant de souligner que les réformes Kinnock ont modifié la relation entre l'échelon politique de la Commission (le collège) et ses fonctionnaires (dans les DG), notamment en établissant des « frontières » plus claires entre les deux sphères et en introduisant dans la culture de la Commission des mécanismes de coordination horizontale et verticale et de direction. À cet égard, une étude récente concluait que « l'élément le plus distinctif à propos de la « nouvelle » Commission [Barroso I] est sans doute le fait que les deux moitiés de l'hybride se sont réellement éloignées » (Peterson, 2008 : 767). Compte tenu de notre intérêt pour la politisation, nous allons tenter de mieux comprendre précisément la relation essentielle entre les éléments administratif et politique de la Commission européenne.

La politisation bureaucratique

La politisation bureaucratique est un phénomène qui n'épargne aucune administration publique, bien qu'à des degrés variables, et qui concerne aussi la fonction principale d'une fonction publique indépendante en tant que fondement des gouvernements modernes. La politisation crée une tension qui réside dans le fait qu'elle est considérée, d'une part, comme un bon moyen pour les responsables au pouvoir de contrôler la bureaucratie et, d'autre part, comme un moyen de contourner (avec des effets secondaires potentiellement dévastateurs) les principes fondamentaux dont dépend le fonctionnement même d'une hiérarchie administrative instrumentale. Ces principes fondamentaux d'une fonction publique moderne, compromise par la politisation, concernent l'idée que ses membres peuvent poursuivre une carrière basée sur un rendement objectif (méritocratie) et l'idée que les solutions politiques proposées par la fonction publique sont les meilleures possibles en vue de défendre l'intérêt commun (Peters, 2011). Il est dès lors relativement évident que l'interprétation théorique du phénomène de politisation bureaucratique est d'une grande importance — en particulier lorsque des conséquences pour le processus d'élaboration des politiques sont possibles — pour les spécialistes de l'administration publique, les analystes politiques et les praticiens. Malheureusement, il n'existe pas de définition théorique consensuelle unique de la politisation bureaucratique, ni de concepts analytiques clairs ou de méthodes de mesure empirique dont on pourrait se servir pour analyser des cas spécifiques.

Au niveau conceptuel, on trouve dans la littérature une série de (sous-)dimensions différentes de la politisation bureaucratique. Dans le chapitre qu'il a rédigé pour le « Handbook of Public Administration », Luc Rouban (2003), par exemple, distingue trois dimensions générales, qui font chacune une lecture très différente de ce concept. Il considère la politisation (1) comme la participation au processus décisionnel politique, (2) comme le contrôle partisan de la bureaucratie et (3) comme la participation politique de la fonction publique en tant que citoyens et électeurs. Peters (2011) propose une taxinomie composée de six dimensions théoriques qui, en ce qui concerne les manières possibles de les opérationnaliser, ne s'avèrent pas toujours faciles à distinguer sur le plan empirique.⁴ Schwanke et Ebinger (dans une récente étude basée sur la tradition universitaire allemande à propos de la politisation des ministères fédéraux allemands) distinguent les dimensions que sont la politisation formelle et la politisation fonctionnelle, qui sont similaires à l'interprétation faite dans le présent article, et identifient en outre les activités partisans et la politisation d'office (2006 : 234).

En ce qui concerne la mesure, les précédentes études axées sur la politisation ont abordé le concept soit en analysant la politisation des *nominations*, soit la politisation du *processus d'élaboration des politiques* proprement dit (Eichbaum et Shaw, 2008 : 342 ; Mulgan, 2007). La première approche, plus classique, axée sur les nominations, est moins directe car on ne peut que se livrer à des hypothèses à propos des conséquences *potentielles* (par opposition aux conséquences *de facto*) que peut avoir la GRH sur la formulation des politiques publiques (Mulgan, 2007 : 571). Elle a cependant pour avantage le fait qu'elle relève davantage des études comparatives (Peters et Pierre, 2004). La seconde approche, en revanche (celle axée sur la formulation des politiques), relie directement le comportement administratif aux résultats politiques et est par conséquent plus proche des conséquences pratiques ambiguës du phénomène, abordées plus haut.

Bref, il n'existe pas de définition globale claire de la politisation bureaucratique qui couvre les différentes formes potentielles du concept. Étant donné que nous ne souhaitons pas nous lancer dans l'élaboration d'une théorie sur la politisation ou lancer une discussion sur les implications de l'opérationnalisation et de la mesure, nous recourons à Peters et Pierre (2004), qui nous semble être une étude généralement acceptée dans ce domaine. Nous élargissons légèrement leur définition pour y intégrer les points négatifs mentionnés plus haut, en adoptant une approche moins axée sur les nominations en la matière (voir Eichbaum et Shaw, 2008). Par conséquent, nous définissons la *politisation bureaucratique* comme le fait de remplacer la neutralité en introduisant des considérations politiques (c'est-à-dire non méritocratiques et, compte tenu des dossiers politiques en jeu, non objectives) dans le processus décisionnel. Les domaines les plus intéressants où cette politisation bureaucratique est susceptible d'apparaître sont la GRH (et, dès lors, les décisions *infra*-organisationnelles à propos du personnel) et l'autocensure, dans le cadre de laquelle les agents de l'État alignent leur comportement professionnel sur les attentes de leurs supérieurs en matière de choix éthiques. Nous opérationnalisons ces deux aspects conceptuels de la politisation bureaucratique comme suit : la « politisation directe » et la « politisation

⁴ Il s'agit de la politisation directe, professionnelle, superflue, anticipative, double et sociale.

professionnelle ». Chacune constitue un point de départ distinct pour notre étude empirique sur la bureaucratie de la Commission européenne.

La *politisation directe*, ou politisation formelle comme on l'appelle également (voir Rouban, 2003 : 313–317), peut être considérée comme la capacité descendante des supérieurs politiques de trancher en matière de recrutement et de promotion en examinant des caractéristiques des fonctionnaires non liées au mérite (notamment aux échelons supérieurs de la fonction publique). D'une part, cette politisation directe a bien sûr d'importantes implications sur le plan de la capacité de direction des supérieurs, étant donné qu'elle contribue à assurer l'obéissance des subalternes. D'autre part, la politisation directe compromet le principe d'une fonction publique basée sur le mérite et met en échec la neutralité souhaitée de la bureaucratie d'une manière plus générale.

La *politisation professionnelle*, ou politisation fonctionnelle, comme on l'appelle aussi (voir Mayntz et Derlien, 1989), doit être interprétée comme le degré de réactivité ascendante des bureaucrates à l'égard des exigences politiques de leur fonction. On part du principe que les fonctionnaires s'efforcent d'anticiper la position politique de leurs supérieurs, dans le but, essentiellement, d'améliorer leurs perspectives de carrière personnelles.⁵

Données et méthode

La politisation bureaucratique n'est pas directement observable. Il arrive que les règles de GRH soient appliquées de manière politisée mais que cela ne ressorte pas de l'analyse des documents. L'influence partisane informelle ou l'influence des gouvernements nationaux est elle aussi difficile à définir précisément. Ce que font par conséquent les études sur la politisation (y compris celle-ci), c'est rechercher des traces de politisation dans les réponses des fonctionnaires. Deux problèmes majeurs accompagnent cette « approche basée sur la perception », régulièrement appliquée en matière de politisation. Premièrement, les répondants ne sont, c'est bien connu, pas fiables lorsqu'il s'agit d'évaluer les changements au fil du temps ; dans notre cas, cela veut dire que la comparaison entre la situation avant et après les réformes Kinnock n'est pas forcément présentée de manière adéquate. Deuxièmement, il y a le risque de dissimulation systématique de la politisation en raison des conséquences en matière de bien-fondé ; en d'autres termes, les répondants perçoivent la politisation comme quelque chose de mauvais et minimisent dès lors (intentionnellement ou non) sa présence ou son impact. Ces problèmes sont fréquents dans ce type de recherche et ils peuvent être pris en considération. Nous avons « triangulé » nos observations (1) en réalisant différents types d'entretiens (enquête en ligne, entretiens semi-structurés et entretiens approfondis) ; (2) en cherchant à valider les effets observés ou non observés en recourant à une série de questions (stimuli) différentes pour examiner un même concept ; (3) en utilisant aussi des indicateurs structurels issus d'une analyse documentaire, qui rendent compte des pratiques en matière de GRH et facilitent les comparaisons longitudinales. Plus précisément, outre l'analyse des documents de la Commission disponibles (notamment dans le domaine

⁵ Pour une différenciation plus détaillée d'une interprétation descendante et ascendante de la politisation, voir Clifford et Wright (1997) et Peters et Pierre (2004).

de la GRH), la présente étude s'appuie sur trois sources de données. Premièrement, elle s'appuie sur une vaste enquête en ligne menée auprès d'un échantillon de personnel de la Commission lié aux politiques en vue d'examiner la manière dont ces personnes conçoivent l'aspect politique de leur fonction, ainsi que l'influence partisane et l'influence nationale au sein de la Commission.⁶ Deuxièmement, elle se base sur 119 entretiens en face à face semi-structurés réalisés avec les cadres supérieurs et moyens de la Commission (également réalisés dans le cadre d'EUCIQ). Troisièmement, nous avons réalisé treize entretiens avec des agents de la Commission sélectionnés de manière aléatoire dans le but de valider nos observations et d'obtenir des explications supplémentaires. Les deux chapitres qui suivent présentent nos résultats empiriques d'un point de vue structurel et basé sur les perceptions.

La politisation directe au sein de la Commission

La politisation directe désigne le fait de remplacer des critères basés sur le mérite par des critères politiques dans la sélection et la promotion des membres de la fonction publique (Peters, 2011). Selon nous, il y a trois façons de concevoir le « politique » dans le contexte de la bureaucratie de la Commission européenne. Premièrement, le « politique » peut être synonyme de parti pris idéologique ou de politisation partisane. Deuxièmement, le « politique » peut être traduit comme une sensibilité injustifiée pour des positions nationales (déterminées). Enfin, le « politique » peut être synonyme de récompenses excessives attribuées par des hauts fonctionnaires pour le comportement loyal de leurs subalternes. L'un de ces trois types s'observe-t-il ?

Rares sont les éléments dénotant d'une politisation partisane au sein de la Commission

Lorsqu'on leur demande si l'appartenance politique ou la solidarité avec un parti déterminé est importante au sein de la Commission, 74 pour cent des cadres moyens et supérieurs interrogés au sein de la Commission répondent que « l'appartenance politique n'est pas importante », voire que « cela n'a aucune influence ». Cinq pour cent seulement estiment qu'elle « est importante », tandis que 21 pour cent des cadres indiquent qu'elle peut être « parfois importante et parfois pas » voir illustration 1). L'appartenance à un parti est inhabituelle pour les fonctionnaires de la Commission également. Neuf pour cent à peine de notre échantillon déclare être un membre actif ou passif d'un parti politique national.⁷

⁶ Les données ont été recueillies dans le cadre du projet « The European Commission in Question » (EUCIQ), financé par le Conseil britannique pour la recherche économique et sociale (subvention RES-062-23-1188) et réalisé par Michael Bauer, Renaud Dehousse, Liesbet Hooghe, Hussein Kassim (PI), John Peterson et Andrew Thompson (voir Kassim *et al.* 2011). Pour de plus amples informations, consultez l'adresse suivante : <http://www.uea.ac.uk/psi/research/EUCIQ>. L'enquête en ligne a été administrée par YouGov en septembre et octobre 2008. Un échantillon de 4621 administrateurs a été extrait d'une population de plus de 14 000 personnes. L'échantillon a été stratifié pour assurer la proportionnalité par genre, par âge et par nationalité ; les fonctionnaires issus des dix nouveaux États membres étaient surreprésentés. Le taux de réponse était de 41 pour cent (1901 réponses).

⁷ Pour de plus amples renseignements, voir annexe Q2.

Ce pourcentage est très faible si on le compare à la bureaucratie ministérielle de haut niveau en Allemagne, par exemple (voir Schwanke et Ebinger, 2006 : 239). En termes relatifs, donc, on peut dire qu'en matière d'adhésion à un parti et d'affinité politique, la Commission est moins directement « politisée » que ne le sont les administrations centrales des États membres de l'UE.

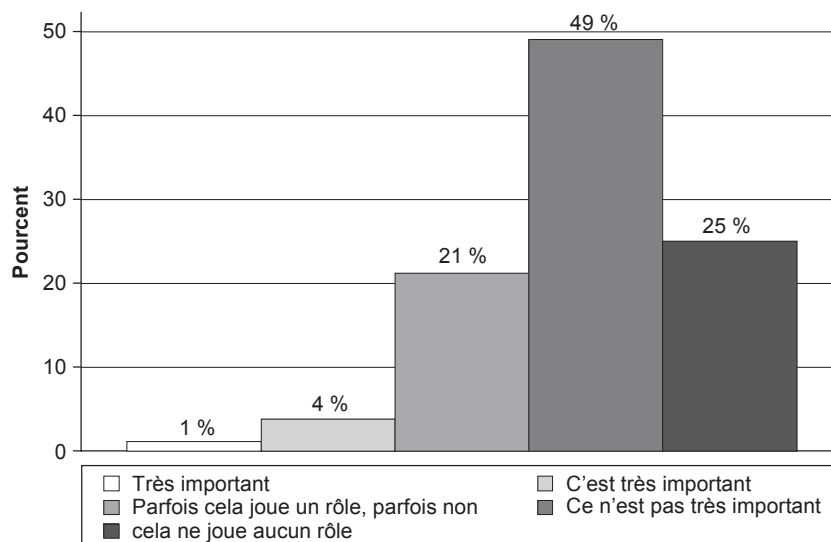


Illustration 1 : Politisation partisane perçue au sein de l'administration de la Commission : « L'appartenance politique ou la solidarité avec un parti est-elle une chose importante pour les agents de la Commission ? »

Risque-t-on de sous-estimer la politisation en raison d'effets de désirabilité sociale ? L'enquête en ligne contenait une question qui peut servir de « mesure de contrôle ». Les fonctionnaires étaient interrogés sur le fondement de leur réseau professionnel au sein de la Commission (voir Suvarierol, 2008). Les relations partisans ne constituaient pas un élément important. À peine 19 pour cent ont déclaré que l'idéologie ou l'appartenance politique jouaient un rôle dans leur réseau.⁸ Par conséquent, il ressort de cette enquête aussi que la politique partisane n'est pas très importante dans la vie quotidienne des agents de la Commission.

La « nationalité » ne remplace pas l'absence de politique partisane au sein de la Commission

Pour la question relative au « fondement de votre réseau professionnel » mentionnée plus haut, la « nationalité » s'est avérée plus de deux fois plus importante que l'idéologie et l'appartenance politique (52 pour cent). La « politisation axée sur la nationalité » au sein de la Commission serait-elle le pendant de la « politisation partisane » au sein des bureaucraties nationales ?

⁸ Afin d'assurer la comparabilité avec les questions Q1 et Q2, nous avons limité le calcul des pourcentages aux réponses des cadres moyens et supérieurs. Pour de plus amples renseignements, voir annexe Q3.

Le traitement *infra*-organisationnel de la nationalité du personnel est effectivement un aspect controversé de la GRH au sein de la Commission et se retrouve dans plusieurs règles formelles et autres lignes directrices (comme le recrutement « sur une base géographique aussi large que possible parmi les ressortissants des États membres » ; voir Commission européenne, 2004 : 1-14, article 27). La question déterminante devient dès lors la suivante : observe-t-on des signes que les quotas nationaux et la répartition équitable des fonctions administratives supérieures sont un moyen systématique de remplacer les critères basés sur le mérite dans le recrutement et la promotion des agents de la Commission (et, dès lors, d'influencer au final le processus décisionnel d'une manière qui soit favorable aux préoccupations nationales) ? On trouve des pistes dans les manuels sur la Commission. Par exemple, la prédominance d'agents originaires de pays du Sud au sein de la DG responsable de la politique de cohésion (chargée de la répartition des fonds structurels, dont les pays du Sud profitent le plus), ou l'habitude liée aux « drapeaux nationaux » (le directeur général de la DG Agriculture doit être français et celui de la DG Concurrence, allemand). La nouvelle obligation qui veut que les directeurs généraux sont tenus d'être transférés à un nouveau poste après cinq ans semble avoir résolu le problème des « drapeaux nationaux ». Il est cependant difficile d'obtenir des données empiriques systématiques qui permettraient d'analyser les efforts consentis pour promouvoir ou recruter des nationalités déterminées à certains postes. Il n'en reste pas moins que si la nationalité est devenue un critère politique injustifié dans la sélection et la promotion des fonctionnaires, cela devrait laisser des traces « observables » dans notre enquête — étant donné que ces pratiques ne plaisent assurément pas aux fonctionnaires de carrière.

Et de fait, le principe d'équilibre géographique est relativement mal accepté parmi le personnel de la Commission. Trente-cinq pour cent seulement des 1658 répondants (répartis de manière équitable entre les différents niveaux hiérarchiques) ont indiqué dans l'enquête en ligne qu'ils étaient effectivement d'accord avec le fait que les postes à la Commission soient répartis sur la base d'un équilibre géographique. Au total, 48 pour cent étaient opposés à cette répartition, tandis que 17 pour cent y étaient indifférents.⁹ L'on peut dès lors dire que le problème préoccupe le personnel de la Commission dans une certaine mesure. Les entretiens en face à face, cependant, ont révélé une acceptation globale du principe d'équilibre géographique — à condition que le *mérite soit le plus important*, en d'autres termes, que l'équilibre géographique ne soit pas le seul critère de sélection ou de promotion.

La représentation « équilibrée » des ressortissants des différents États membres est une chose, mais l'existence de signes du positionnement politique et de l'utilisation ultérieure de ces agents par l'échelon national pour influencer le processus décisionnel de la Commission en est une autre. Les personnes interrogées reconnaissent que les gouvernements nationaux « militent » effectivement pour

⁹ Voir annexe Q4. L'on n'est cependant pas absolument certain que l'ensemble des répondants aient interprété la question de la même manière. Les résultats des entretiens de suivi semi-structurés indiquent que certains répondants ont peut-être interprété le terme « réparti » au sens formel (c'est-à-dire qu'il faut prévoir des quotas fixes et des postes réservés à certaines nationalités). Il est par conséquent possible que nos résultats surestiment la perception négative de l'équilibre géographique.

que leurs ressortissants nationaux accèdent à des postes à responsabilités ; cependant, les gouvernements nationaux ne peuvent le faire que lorsque apparaît la bonne « constellation » (un candidat national approprié est disponible et la constellation qui entoure le poste vacant ne contient pas déjà trop de ressortissants « propres »). En d'autres termes, il est très difficile pour un gouvernement national d'orchestrer les procédures de promotion de la Commission conformément à ses préférences afin d'obtenir des configurations stratégiques exploitables (c'est-à-dire d'avoir leur « homme/femme » à un poste clé au sein de la Commission). Pour être « efficaces », les gouvernements nationaux doivent soutenir des candidats qualifiés dans des constellations prometteuses et ils peuvent rarement se permettre de ne suivre que leurs intérêts politiques actuels et leurs préférences personnelles. En somme, « l'isolement de Bruxelles » et le fait que les gouvernements nationaux n'ont que peu de moyens d'influencer directement les promotions importantes imposent des limites naturelles au remplacement systématiquement exploitable des critères basés sur le mérite par des critères politiques.

L'on peut vérifier par recoupement la validité de cette interprétation relative à la « faible importance de la politisation par la nationalité » grâce à une autre question de l'enquête. L'on a demandé aux fonctionnaires s'ils estimaient que le fait que les agents de la Commission doivent gérer des dossiers présentant un intérêt particulier pour leur « propre » État membre était quelque chose de problématique. Plus de la moitié des répondants (51 pour cent, aucune différence majeure selon le niveau hiérarchique) estimaient en réalité que cela n'était *pas* un problème. Trente-quatre pour cent à peine estimaient que cela pouvait engendrer un conflit d'intérêts.¹⁰ Par rapport aux observations issues d'entretiens réalisés en 1996 et 2002 (voir Hooghe, 2005), le pourcentage de personnes considérant le traitement des dossiers portant sur le pays d'origine de l'agent de la Commission comme un conflit d'intérêts problématique a radicalement baissé. Nos entretiens de suivi confirment ce résultat. Environ la moitié de nos 112 cadres moyens et supérieurs estimaient que l'état d'esprit avait effectivement évolué au sein de la Commission, qui était devenue plus tolérante en ce qui concerne le traitement des dossiers portant sur le pays d'origine. De plus, le fait que leurs collègues ne voyaient que peu de risques de conflits d'intérêts axés sur l'échelon national ne les étonnait guère.¹¹

En somme, la nationalité à Bruxelles semble dépourvue de la cohésion que produit l'idéologie partisane (et qui permet aux titulaires d'une charge de s'en servir) dans les environnements administratifs nationaux. Même si la question de l'équilibre géographique remplace les critères basés sur le mérite dans certains cas, le sentiment qui règne à la Commission est que de nos jours, cette question est nettement moins importante et nettement moins associée à des tentatives de

¹⁰ Enquête en ligne ; n=1656. Pour de plus amples informations, voir annexe Q5.

¹¹ Beaucoup de répondants, par exemple, ont souligné les avantages liés au fait que les fonctionnaires traitent des dossiers émanant de leur pays d'origine — en particulier lorsque ce pays parle une langue rare et que la mémoire organisationnelle est limitée au sein de la Commission à propos de sa structure institutionnelle. De plus, beaucoup de répondants soutenaient que les règles en faveur de la multi-nationalité dans les DG, à savoir la responsabilité partagée des dossiers et les méthodes de contrôle et d'information, faisaient de la partialité potentielle une question négligeable.

diriger systématiquement la fonction publique de la Commission que ce n'était le cas avant la réforme Kinnock.¹²

Le remplacement du mérite par la loyauté personnelle

L'appartenance politique et la nationalité s'avèrent donc peu utiles dans le but de guider la fonction publique de la Commission ; il se peut, cependant, que le remplacement des critères basés sur le mérite par des critères politiques soit utile au sommet organisationnel de la Commission pour assurer la mise en œuvre des programmes politiques (en dehors des liens partisans ou nationaux directs). En ce sens, la politisation directe permettrait à la direction organisationnelle de sélectionner et de promouvoir des personnes auxquelles elle fait confiance à des postes stratégiques dans la hiérarchie de la Commission. L'efficacité des présidences de Jacques Delors s'explique généralement par ce simple fait : sa détermination à placer « ses » alliés aux bons postes (Grant, 1994). Contrairement à la notion de politisation professionnelle, que nous aborderons plus loin, la loyauté est censée fonctionner de manière descendante. Elle ne pose aucun problème lorsque les subalternes s'estiment dévoués et agissent en conséquence, mais elle est plus problématique pour la neutralité des fonctionnaires lorsque la direction organisationnelle est formellement en mesure de récompenser la loyauté perçue des individus sur la base de motifs non méritocratiques en exerçant leur influence sur la GRH.

Un exemple suffit pour expliquer cette idée. Le recrutement et la sélection des directeurs et des directeurs généraux, dans les années 80, étaient caractérisés par une formalisation limitée et un pouvoir d'appréciation important pour les différents commissaires et leurs cabinets. Depuis la mise en œuvre des réformes Kinnock et la publication du nouveau statut des fonctionnaires en 2004, les commissaires ont toujours le droit de sélectionner les cadres dans leur DG, mais leur pouvoir d'appréciation est nettement plus limité depuis que les « comités consultatifs des nominations » ont acquis une influence majeure sur la (pré-) sélection des candidats qualifiés.

Il est possible de quantifier les récentes évolutions survenues dans la politisation formelle de la Commission au moyen d'un indice additif basé sur les règles organisationnelles formelles existantes (voir Balint, Bauer et Knill, 2008). Sur la base d'une méthode basée sur une étude de Schnapp (2004), l'on peut comparer le degré de politisation des procédures de promotion et de sélection au sein de la Commission avec celui des administrations publiques nationales.¹³

¹² Comme l'a indiqué l'un des répondants, « L'époque où le directeur général de la DG Agriculture était « naturellement » de nationalité française, et où ceux qui n'étaient pas français ne pouvaient pas même aspirer à occuper cette fonction, est révolue ».

¹³ L'indice de politisation se calcule en additionnant sept items dichotomiques. Chaque item est codé 1 (politisé) lorsque la condition entre parenthèses est satisfaite. 1. Les hauts fonctionnaires sont généralement recrutés au sein de l'administration proprement dite (non). 2. Les hauts fonctionnaires sont recrutés via des procédures normales avant leur désignation (non). 3. Les hauts fonctionnaires peuvent être licenciés par le ministre sans raison (oui). 4. Les hauts fonctionnaires peuvent être remplacés lorsque le gouvernement change (oui). 5. Le ministre en exercice peut nommer les hauts fonctionnaires (oui). 6. Un système de cabinet formel existe (oui). 7. La désignation du personnel du cabinet est formalisée (non). En ce qui concerne la Commission, l'évolution vers une politisation moindre s'explique par une évolution dans les indicateurs 1, 2 et 7, qui sont tous codés 0 depuis les réformes Kinnock.

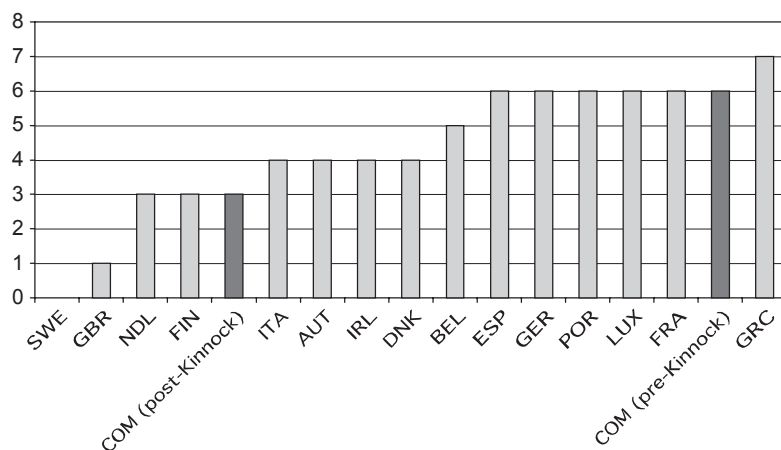


Illustration 2 : La politisation des hauts fonctionnaires : l'UE-15 et l'évolution de la Commission

Remarques : L'année de référence pour l'ensemble des données relatives aux pays est 2002 ; l'année de référence pour les données relatives à la Commission est 2006 ; SWE = Suède, GBR = Grande-Bretagne, NDL = Pays-Bas, FIN = Finlande, COM (post-Kinnock) = Commission européenne après les réformes Kinnock (en 2006), ITA = Italie, AUT = Autriche, IRL = Irlande, DNK = Danemark, BEL = Belgique, ESP = Espagne, GER = Allemagne, POR = Portugal, LUX = Luxembourg, FRA = France, COM (pré-Kinnock) = Commission européenne dans les années 80, GRC = Grèce. *Source* : modification propre de Balint *et al.* 2008 : 685 ; l'Italie a fait l'objet d'un nouveau codage sur la base d'Ongaro 2009.

L'on peut critiquer le choix des différents indicateurs et l'attribution de valeurs données, mais la tendance observable semble solide : les règles de recrutement et de promotion de la Commission post-Kinnock limitent la possibilité de remplacer les critères basés sur le mérite par les préférences politiques des supérieurs par rapport à la période précédente. Même si l'on soutient que l'aspect formel de la procédure de promotion est une chose et que le traitement informel « réel » en est une autre, on ne peut nier que les supérieurs vont avoir plus de mal à placer leurs alliés à des postes stratégiques compte tenu des nouvelles règles.

En somme, en ce qui concerne la politisation directe au sein de la Commission, on constate que la politique partisane (comme on pouvait sans doute s'y attendre) n'a guère d'influence et que la politique de la nationalité n'a qu'une faible influence. Comme l'indique notre mesure structurelle, la politisation descendante était marquée par le passé (même par rapport à la plupart des systèmes de fonction publique dans les États membres). Elle a cependant considérablement diminué depuis la réforme Kinnock. En matière de politisation directe, l'administration de la Commission semble plutôt être le contraire d'une bureaucratie hautement politisée.

La politisation professionnelle des agents de la Commission

La politisation directe suppose que les considérations partisans, nationales ou liées au réseau interne ont une influence descendante, c'est-à-dire partant du niveau de la direction pour toucher les échelons inférieurs de la bureaucratie. La politisation peut cependant aussi fonctionner dans le sens inverse. Les membres de la fonction publique sont généralement sensibles aux exigences politiques de leur fonction — ils accordent de l'importance aux préférences de ceux qui les dirigent formellement. Les fonctionnaires sont sensibles à leurs dirigeants en raison d'une philosophie de travail, par conviction ou par opportunisme, mais la plupart suivent en réalité les instructions venant d'en haut dans leur travail quotidien. Plus ces instructions sont claires, mieux ils les suivent, et en présence d'instructions inexistantes ou insuffisantes, ils tentent de deviner ce qu'attendent d'eux leurs responsables. D'autres considèrent que cette politisation professionnelle — sous la rubrique « politisation fonctionnelle » — suppose :

« ... une plus grande sensibilité de la part des fonctionnaires à l'égard des considérations liées à la faisabilité politique, et institue une sorte de maîtrise de soi politique chez les hauts fonctionnaires, qui anticipent les réactions du gouvernement et du Parlement [nationaux] à leurs propositions politiques et leurs projets de lois » (Mayntz et Derlien, 1989 : 402).

Quels sont les signes de politisation fonctionnelle, professionnelle ou préventive que l'on observe dans le cas de la Commission européenne ? Une première observation concerne le fait qu'étant donné qu'il revient à la Commission d'initier les projets politiques dans le cadre du système décisionnel de l'UE, les agents de la Commission à tous les niveaux participent *d'office* à l'élaboration des politiques communautaires. Après tout, la Commission ne produit pas de plaques d'immatriculation, de passeports ou d'autres services pour les citoyens, mais des produits politiques complexes, comme des programmes stratégiques, la gestion des responsabilités financières de l'UE, la supervision de la mise en œuvre conjointe, etc. Cela peut sembler banal, mais il convient de répéter que la Commission est — en ce sens général — une organisation politique. Travailler à la Commission signifie s'exposer à la politique, même si le degré de cette exposition peut varier. Comme l'indique l'illustration 3, les hauts fonctionnaires sont conscients de cet aspect politique dans leur fonction et la grande majorité le considère en outre comme un aspect particulièrement agréable de leur travail.

En somme, dans la mesure où ils travaillent sur des questions politiquement contestées, les agents de la Commission peuvent être considérés comme des bureaucrates « politiques » qui apprécient explicitement cette fonction.¹⁴ Les hauts fonctionnaires de la Commission, notamment, sont par conséquent similaires aux fonctionnaires nationaux qui travaillent en étroite collaboration avec les dirigeants politiques et qui, compte tenu de leur attachement considérable au monde de la politique, s'écartent naturellement de l'idéal type du bureaucrate purement instrumental (Aberbach, Putnam et Rockman, 1981 : 4-6). Comme

¹⁴ Les réponses à ces questions relativement fermées sont fortement confirmées par nos entretiens approfondis. En outre, les résultats sont relativement similaires à ceux des entretiens réalisés auprès de 130 fonctionnaires en Allemagne en 2005, dans le cadre desquels 61 pour cent déclaraient fortement apprécier l'aspect politique (Schwanke et Ebinger, 2006 : 244).

l'indique Hooghe (2012), les agents de la Commission développent aussi des images différentes de l'Europe (souvent en faveur d'idées supranationales) qui guident leur travail quotidien. La question qui est intéressante, cependant, est de savoir en quoi, précisément, et dans quelle mesure les agents de la Commission sont des « hybrides » (pour emprunter un terme à l'analyse classique de Joel D. Aberbach et ses collègues) ? Deux questions, essentiellement, se posent pour le savoir : La première concerne la loyauté des agents de la Commission à l'égard du contenu adopté sur le plan politique et de la direction politique proprement dite. Deuxièmement, comment les agents de la Commission perçoivent-ils leur rôle dans le système politico-administratif de l'Union européenne ?

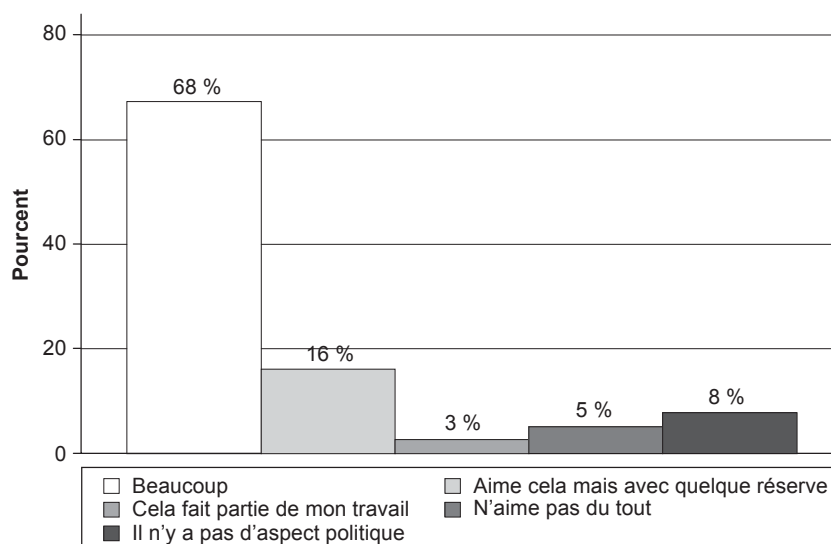


Illustration 3 : La participation politique des agents de la Commission : dans quelle mesure appréciez-vous l'aspect politique de votre travail ?

Remarque : Question posée uniquement aux directeurs et aux directeurs généraux ; n=37. *Source* : EUCIQ 2011 (voir annexe Q6).

À la question de savoir s'ils estiment qu'il incombe aux fonctionnaires d'appuyer la position politiquement adoptée du collège, la grande majorité des fonctionnaires de la Commission répondent par la positive, et d'autant plus à mesure que l'on gravit les échelons (du fonctionnaire de base au cadre moyen jusqu'au haut fonctionnaire).¹⁵ L'attachement des fonctionnaires aux décisions du collège est exemplaire, en moyenne 87 pour cent ; il s'agit assurément d'un pourcentage élevé en matière de loyauté ascendante globale qui prévaut au sein des services de la Commission.

¹⁵ Voir annexe Q7. En faisant état d'un attachement plus marqué aux objectifs politiques à mesure qu'ils montent dans les grades, les agents de la Commission affichent des caractéristiques similaires à celles des fonctionnaires nationaux (voir Putnam, 1976 : 213 ; Steinkemper, 1974 : 95-97).

Le fait qu'ils apprécient l'aspect politique de leur travail et qu'ils fassent preuve d'une grande loyauté vis-à-vis des décisions politiques prises par leurs supérieurs fait que les agents de la Commission se rangent parfaitement dans la catégorie conceptuelle de bureaucrates « image II », qui affichent une capacité évidente de faire la distinction entre une interprétation basée sur le pouvoir et une interprétation basée sur la politique de l'activité politique (Aberbach, Putnam et Rockman, 1981 : 4-23 ; Mayntz, 1984 : 201). En effet, un tiers seulement des agents de la Commission placent l'intérêt de la DG avant l'intérêt organisationnel dans leur travail lorsqu'on leur demande si leur loyauté envers leur département l'emporte sur leur loyauté envers l'organisation (voir annexe Q8). Par conséquent, ces données ne vont pas dans le sens d'une réelle « logique comportementale du portefeuille » ou d'une grande « autonomie des sous-unités » (voir Trondal, dans ce numéro), c'est-à-dire d'une culture de repli sur soi et d'une absence de coopération interdépartementale au sein de la Commission.

Pour comprendre la façon dont les agents de la Commission considèrent leur fonction, nous avons utilisé les catégories qu'Aberbach et ses collègues ont mises au point dans leur étude classique sur les fonctionnaires nationaux (1981). Le tableau 1 présente un aperçu des fonctions.

Tableau 1 : Liste (non exhaustive) des fonctions que les cadres moyens et supérieurs considèrent comme faisant partie de leur travail. ¹⁶

	Fonction	Description de la fonction
1	Technicien	Résoudre les problèmes stratégiques techniques et appliquer des connaissances spécialisées
2	Militant	Défendre ou représenter les intérêts d'un groupe social, d'une classe ou d'une cause, ou protester contre une injustice
3	Juriste	S'intéresser aux processus juridiques ou aux définitions légalistes de ses responsabilités
4	Courtier	Servir de médiateur dans les conflits d'intérêts et les conflits politiques ou les résoudre
5	Représentant de l'UE	Représenter l'Union européenne
6	Facilitateur	Protéger les intérêts de groupes clients ou de citoyens déterminés
7	Partisan	S'intéresser aux aspects politiques ou partisans de la fonction

Source : compilation EUCIQ basée sur Aberbach *et al.* 1981.

¹⁶ Pour la cinquième fonction, nous avons utilisé « Représenter l'UE » au lieu de la fonction d'administrateur (« Représentant de l'État ») (Aberbach, Putnam et Rockman, 1981 : 87). Étant donné que cela n'est plus d'application, nous avons omis la fonction de médiateur et ne posons pas de questions non plus à propos des aspects liés au processus d'élaboration des politiques dans notre enquête.

Nos résultats (voir Tableau 2) indiquent que les auto-perceptions en tant que responsables de la résolution des problèmes techniques (fonction 1), représentants de l'UE (fonction 5) et courtiers servant le rôle de médiateur entre des intérêts contradictoires (fonction 4) sont considérées comme les descriptions les plus justes du travail des hauts fonctionnaires européens. En revanche, les agents de la Commission se voient moins comme des agents défendant un aspect particulier ou partisan de leur fonction (fonctions 2 et 7). Par rapport à l'interprétation moyenne que font de leur fonction les fonctionnaires nationaux dans les sept pays examinés par l'équipe d'Aberbach (1981 : 89), les résultats de notre enquête sont relativement similaires. Cependant, tant la fonction de courtier (25 points de pourcentage de plus) que celle de représentant (22 points de pourcentage de plus) sont nettement plus prononcées dans le contexte européen. Cette différence souligne le fait que les agents de la Commission se perçoivent toujours comme des courtiers entre différents intérêts nationaux et interinstitutionnel, ainsi que comme des représentants et des agents au service de l'intérêt général du projet européen.

Tableau 2 : Perception de leur fonction des agents de la Commission

	Fonction	Pourcentage	Classement	Perception de leur fonction des FE par rapport aux FN
1	Technicien	77 %	2	+ 8 (cette fonction est <i>plus</i> importante, de 8 points de pourcentage, pour les FE)
2	Militant	8 %	7	- 12 (cette fonction est <i>moins</i> importante, de 12 points de pourcentage, pour les FE)
3	Juriste	34 %	4	- 2
4	Courtier	63 %	3	+ 25
5	Représentant	78 %	1	+ 22
6	Facilitateur	12 %	5	- 17
7	Partisan	8 %	8	+ 1

Remarques : Les différentes fonctions ne sont pas incompatibles. Les trois fonctions les plus pertinentes/importantes sont prises en considération pour chaque répondant. FE = fonctionnaires européens ; FN = fonctionnaires nationaux. *Source* : EUCIQ (n=73, voir annexe Q9) ; les données relatives aux FN sont issues d'Aberbach *et al.* (1981 : 89).

En somme, le fonctionnaire de la Commission moyen est extrêmement sensible à l'aspect politique de son travail ; il s'intéresse cependant davantage à la résolution des problèmes qu'à la recherche d'une solution stratégique idéologique donnée ; il s'efforce de trouver des solutions pragmatiques pour les différents problèmes qu'il rencontre ; il est loyal envers les responsables officiels, dont il se plaît à respecter les instructions, ayant une notion claire de la différence

entre les aspects politiques et la vie politique. Lorsqu'on interroge les agents de la Commission à cet égard, la réponse la plus souvent entendue est bien résumée dans un commentaire formulé par un directeur :

« Je veux avant tout travailler pour l'Europe. Nous ne sommes à l'initiative de rien, mais mon objectif est d'atteindre des résultats concrets. Je dois m'occuper d'un vaste éventail de choses. L'important, c'est ce qu'on gère pour atteindre les résultats, pas les conséquences futures. La véritable fonction de la Commission est d'écouter, le Conseil, le Parlement, les citoyens, puis de faire la synthèse en essayant de formuler la meilleure proposition qui soit, pour ensuite passer sa vie à négocier ».

Conclusion

Il n'est jamais simple d'isoler les conséquences qu'a une réforme administrative sur une administration publique. Les objectifs de réforme sont rarement ambigus, les effets intervenants sont difficiles à prendre en considération, les évaluations évoluent au fil du temps et de nouveaux défis apparaissent. L'évaluation des conséquences de la réforme administrative récente de la Commission européenne est encore plus difficile car la bureaucratie de la Commission n'est pas au service d'un ministre ou d'un gouvernement national qui sont politiquement responsables devant un Parlement, mais bien d'un organe collectif composé d'un groupe de technocrates (dont la plupart ne se sont probablement jamais rencontrés avant d'avoir été désignés). De plus, la Commission fait partie d'un système politique, l'Union européenne, qui est en constante évolution ; il n'est par conséquent pas toujours évident de déterminer le lien entre le changement organisationnel (au sein de la Commission) et les structures externes qui évoluent en parallèle.

Compte tenu de cet avertissement, notre premier résultat est que la Commission, en tant qu'institution supranationale, est davantage tributaire de ses pairs supranationaux et gouvernementaux qu'elle ne l'était par le passé ; en particulier, le Parlement, qui cherche à renforcer son influence, exige que soit renforcé son contrôle sur « l'appareil administratif » de l'Union européenne. Tandis que le Parlement européen (à l'instar de tout Parlement dans le monde) n'a pas les capacités ni (sans doute aussi) la motivation nécessaires pour traiter les menus détails de l'exécutif, le Conseil a toujours orienté la Commission (sur le plan programmatique), tandis que le traité de Lisbonne a renforcé la position déterminante du Conseil à cet égard. Au moins, les changements institutionnels récents (ministre des affaires étrangères européen et président permanent du Conseil européen) ont renforcé la fusion des logiques de l'exécutif et du législatif tellement caractéristique de l'UE et renforcent encore l'élément intergouvernemental de l'ordre européen. L'idée que nous souhaitons exposer dans ce contexte est simple : la dépendance de la Commission à l'égard du Parlement et du Conseil s'est renforcée ; par conséquent, le collège en tant qu'organe politique est moins autonome aujourd'hui que par le passé.

Le deuxième résultat est qu'au sein de la Commission en tant qu'organisation, des changements importants sont également intervenus. Le collège est devenu vaste et difficile à manier, si bien que l'idée d'un « aréopage » d'égaux est à présent totalement illusoire. La logique de collège a fait place à une logique hiérarchique, résumée dans le renforcement des compétences du président de la

Commission. De plus, le président de la Commission et le secrétariat général de la Commission utilisent effectivement leurs nouveaux pouvoirs de gestion descendants, le premier sur le plan politique, et le second sur le plan organisationnel, dans une mesure surprenante.

Le troisième résultat consiste à réaffirmer que, en matière d'éthique professionnelle, les fonctionnaires de la Commission s'avèrent politiquement sensibles, mais guère proactifs en ce qui concerne l'idéologie politique. Ils semblent se maîtriser politiquement et guidés par des considérations de faisabilité politique, en faisant preuve d'une réelle capacité à anticiper les réactions des acteurs importants. Ce sont, au sens d'Aberbach *et al.*, des bureaucrates de type « image II », qui sont politiques, mais pas très politisés. Qui plus est, malgré le contexte multinational du processus décisionnel européen, rien ne semble indiquer que l'absence de politisation partisane de la fonction publique de la Commission ait été remplacée par quelque chose comme de la politique basée sur la nationalité. L'idée, à présent, est que tandis que la Commission (en tant qu'institution supranationale) devient de plus en plus tributaire, politiquement, du Parlement et du Conseil, les commissaires sont de plus en plus subordonnés au président de la Commission. Ces changements institutionnels s'accompagnent d'un changement infraorganisationnel, alimenté par les récentes réformes Kinnock. Ces réformes organisationnelles réduisent cependant la capacité de ceux qui occupent le sommet de la hiérarchie bureaucratique de la Commission de se servir de la GRH (notamment la promotion du personnel) en tant qu'outil de direction ; en d'autres termes, la politisation directe, en tant que dernier bastion, sans doute, de la direction politique au sein de la Commission, perd de son intérêt depuis quelques années. Notre quatrième résultat est par conséquent que la fonction publique de la Commission est devenue plus indépendante et plus autonome à cet égard.

On observe dès lors un paradoxe : en tant qu'institution supranationale, la Commission devient politiquement de plus en plus tributaire de ses pairs, elle perd manifestement de son influence entrepreneuriale ; la fonction publique de la Commission devient cependant plus autonome par rapport à son sommet hiérarchique.

À cet égard, la Commission post-Kinnock correspond à une trajectoire néowébérienne (Pollitt et Bouckaert, 2011) : dans le contexte du renforcement de la mesure du rendement et du transfert de la responsabilité politique vers les échelons inférieurs de l'administration, les caractéristiques wébériennes fondamentales sont toujours clairement visibles ou ont été renforcées (Ongaro, dans ce numéro).

D'un point de vue plus large, on observe par conséquent une fonction publique de moins en moins politisée dans un contexte organisationnel de plus en plus politisé. À première vue, on peut considérer cela comme une bonne nouvelle puisque les fonctionnaires dépolitisés sont censés être plus susceptibles de mettre en œuvre et de réaliser des solutions techniquement appropriées et, partant, de respecter leur mission d'intégration (voir Ellinas et Suleiman, 2011). Au deuxième coup d'œil, cependant, des problèmes peuvent apparaître, car ceux qui sont censés diriger la bureaucratie (à savoir le collège et le président) sont soumis à une plus grande pression politique, mais les moyens dont ils disposent pour diriger leur appareil de manière descendante sont aussi plus limités qu'avant. Malgré les

importantes mesures organisationnelles prises par le secrétariat général, il apparaît dès lors que la séparation entre le collège et les fonctionnaires de la Commission s'est renforcée. Avec le renforcement de l'autonomie des fonctionnaires, la production de programmes stratégiques adaptés et de solutions aux problèmes sera, dans une large mesure, déterminée par la sensibilité politique « ascendante » et par la sensibilité de la bureaucratie. La question est cependant la suivante : La « sensibilité ascendante » suffira-t-elle pour que la Commission soit à la hauteur ? Tant que les exigences politiques seront diffuses, ce système peut fonctionner ; lorsque les exigences politiques deviendront plus consistantes, cependant, les frustrations deviendront inévitables. Il sera intéressant d'analyser les conséquences d'une bureaucratie encore plus dépolitisée agissant dans une structure institutionnelle de plus en plus politisée.

Biographie

Michael W. Bauer est professeur de politique et d'administration publique à la Humboldt-Universität zu Berlin, en Allemagne. Il étudie les questions liées à l'administration publique européenne et multiniveaux et s'intéresse à l'analyse comparée des politiques publiques, notamment dans l'Union européenne.

Jörn Ege est chargé de recherche à la chaire de politique et d'administration publique et candidat doctorant à la Humboldt-Universität zu Berlin, en Allemagne. Il s'intéresse essentiellement aux administrations des organisations internationales et à leur interaction avec la politique.

Références bibliographiques

- Aberbach JD, Putnam RD et Rockman BA (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Balint T, Bauer MW et Knill C (2008) Bureaucratic Change in the European Administrative Space. The Case of the European Commission. *West European Politics* 31(4) : 677-700.
- Bauer MW (2008) Diffuse Anxieties, Deprived Entrepreneurs : Commission Reform and Middle Management. *Journal of European Public Policy* 15(5) : 691-707.
- Bauer MW (2009) Impact of Administrative Reform of the European Commission : Results from a Survey of Heads of Unit in Policy-making Directorates. *International Review of Administrative Sciences* 75(3) : 459-472.
- Clifford C et Wright V (1997) The Politicisation of the British Civil Service : Ambitions, Limits and Conceptual Problems. Unpublished paper, Nuffield College, Oxford, UK.
- Egeberg M (2010) The European Commission. In : Cini M and Borragán N (eds) *European Union Politics*. Oxford, UK : Oxford University Press, 125-140.
- Eichbaum C et Shaw R (2008) Revisiting Politicization : Political Advisers and Public Servants in Westminster Systems. *Governance* 21(3) : 337-363.
- Ellinas AA et Suleiman EN (2011) Supranationalism in a Transnational Bureaucracy : The Case of the European Commission. *Journal of Common Market Studies* 49(5) : 923-947.
- European Commission (2004) *Staff Regulations of Officials of the European Communities*. Available at : http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf (Accessed on 16 December 2011).
- Grant C (1994) *Delors : Inside the House that Jacques Built*. London : Nicholas Brealey Publishing.
- Hooghe L (2005) Several Roads Lead to International Norms, but Few via International Socialization : A Case Study of the European Commission. *International Organization* 59(4) : 861-898.

- Hooghe L (2012) Images of Europe : How Commission Officials Conceive their Institution's Role in the EU. *Journal of Common Market Studies* 50(1) : 87-111.
- Kassim H, Peterson J, Bauer MW, Dehousse R, Hooghe L et Thompson A (2011). *The European Commission in the Twenty-First Century : Towards Normalization ?* Oxford, UK : Oxford University Press.
- Mayntz R (1984) German Federal Bureaucrats : A Functional Elite between Politics and Administration. In : Suleiman EN (ed) *Bureaucrats and Policy Making : A Comparative Overview*. New York : Holmes & Meier, 174-205.
- Mayntz R and Derlien HU (1989) Party Patronage and Politicisation of the West German Administrative Elite 1970—1987 — Toward Hybridization ? *Governance* 2(4) : 384–404.
- Mulgan R (2007) Truth in Government and the Politicization of Public Service Advice. *Public Administration* 85(3) :569–586.
- Notre Europe (2006) *Politics : The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU ? Two papers by Simon Hix and Stefano Bartolini*. Policy Paper No. 19. Available at : <http://www.notre-europe.eu/en/> (Accessed on 16 December 2011).
- Ongaro E (2009) *Public Management Reform and Modernization. Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal, Spain*. Cheltenham, UK : Edward Elgar.
- Ongaro, E (2012) Introduction. Managerial reforms and the transformation of the administration of the European Commission. *Revue Internationale des Sciences Administratives* 78(3) : 403-406.
- Peters BG (forthcoming) Politicisation : What is It and Why Should We Care ? In : Vanhoonacker S, Verhey L and Neuhold C (eds) *Civil Servants and Politics*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Peters BG et Pierre J (2004) Politicisation of the Civil Service : Concepts, Causes, Consequences. In : Peters BG and Pierre J (eds) *Politicisation of the Civil Service in Comparative Perspective : A Quest for Control*. London : Routledge, 1-13.
- Peterson J (2006) The College of Commissioners. In : Peterson J and Shackleton M (eds) *The Institutions of the European Union*. 2nd ed. Oxford, UK : Oxford University Press, 81-103.
- Peterson J (2008) Enlargement, reform and the European Commission. Weathering a perfect storm ? *Journal of European Public Policy* 15(5) : 761–780.
- Pollitt C et Bouckaert G (2011) *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. 2nd ed. Oxford, UK : Oxford University Press.
- Putnam RD (1976) *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.
- Rouban L (2003) Politicization of the Civil Service. In : Peters BG and Pierre J (eds) *Handbook of Public Administration*. London : Sage, 199-210.
- Schnapp KU (2004) *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien _ Eine vergleichende Analyse*. Opladen : Leske & Budrich.
- Schwanke K et Ebinger F (2006) Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970bis 2005. Wandel trotz Kontinuität. *Politische Vierteljahresschrift*, Special Issue 37 : 228–249.
- Steinkemper B (1974) *Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland*. Cologne : C. Heymann.
- Suvarierol S (2008) Beyond the Myth of Nationality : Analysing Networks within the European Commission. *West European Politics* 31(4) : 701–724.
- Trondal J (2012) De la formation d'un centre bureaucratique dans les institutions gouvernementales. Enseignements de la Commission européenne. *Revue Internationale des Sciences Administratives* 78(3) : 453-474.
- Wille, A (2012) La politisation de la Commission européenne : Le contrôle démocratique et la dynamique de la sélection de l'exécutif. *Revue Internationale des Sciences Administratives* 78(3) : 407-428.

ANNEXE

Questions d'enquête (par ordre d'apparition dans l'article)

	Méthode	Sujet	Formulation exacte de la question	Grade des répondants	n
Q1	Entretiens en face à face	appartenance politique	« Les précédentes études sur les fonctions publiques nationales — en particulier en Europe — révèlent que l'appartenance politique ou la solidarité avec un parti sont souvent importantes chez les hauts fonctionnaires. L'appartenance politique ou la solidarité avec un parti sont-elles des choses importantes pour les agents de la Commission ? »	Directeurs, directeurs généraux adjoints, directeurs généraux, chefs d'unité	108
Q2	Entretiens en face à face	adhésion à un parti	« Sans vouloir être indiscret, adhérez-vous à un parti ? »	Directeurs généraux, directeurs généraux adjoints, directeurs, chefs d'unité	110
Q3	Enquête en ligne	source du réseau informel	« Nous aimerions connaître votre opinion à propos du caractère formel ou informel des interactions au sein de la Commission. D'après votre expérience, quelles sont les principales sources des réseaux informels au sein de la Commission ? » [Seuls les résultats pour la nationalité et l'idéologie/l'appartenance politique sont indiqués]	Directeurs généraux, directeurs généraux adjoints, directeurs, chefs d'unité [à l'exception des administrateurs]	497
Q4	Enquête en ligne	perception de l'équilibre national	« Nous aimerions connaître votre point de vue sur le recrutement des fonctionnaires à la Commission et sur les personnes à qui devraient être attribuées les différentes fonctions. Certains soutiennent que les postes à la Commission devraient être attribués sur la base d'un équilibre géographique. Êtes-vous d'accord avec cette idée ? »	Directeurs généraux, directeurs généraux adjoints, directeurs, chefs d'unité, administrateurs	1658

	Méthode	Sujet	Formulation exacte de la question	Grade des répondants	n
Q5	Enquête en ligne	conflit d'intérêts	« Certains trouvent problématique le fait que les agents de la Commission doivent gérer des dossiers présentant un intérêt particulier pour leur propre État membre. Qu'en pensez-vous ? »	Directeurs généraux, directeurs généraux adjoints, directeurs, chefs d'unité, administrateurs	1656
Q6	Entretiens en face à face	perception de l'aspect politique de la fonction	« Les hauts fonctionnaires de la Commission participent par définition au processus décisionnel. Cela passe inévitablement par des contacts avec le monde des politiciens et de la politique. Pouvez-vous nous dire dans quelle mesure vous appréciez l'aspect politique de votre travail ? »	Directeurs généraux et directeurs	37
Q7	Enquête en ligne	loyauté à l'égard de la position du collègue	« Nous nous interrogeons sur les relations entre différentes parties de la Commission et différentes catégories d'agents de la Commission (veuillez réfléchir d'une manière générale, et pas uniquement penser à votre propre DG — ou celle de votre commissaire). Il incombe aux agents d'adhérer aux positions politiquement convenues du collègue. »	Directeurs généraux, directeurs généraux adjoints, directeurs, chefs d'unité, administrateurs	1441
Q8	Enquête en ligne	loyauté à l'égard de la DG par opposition à la Commission dans son ensemble	« Les agents de la Commission travaillent d'abord pour leur direction générale, puis pour la Commission. »	Directeurs généraux, directeurs généraux adjoints, directeurs, chefs d'unité, administrateurs	1501
Q9	Entretiens en face à face	perception de la fonction	« Voici une liste des fonctions que les cadres moyens et supérieurs considèrent comme faisant partie de leur travail. Cette liste s'est avérée utile dans les études comparatives pour décrire la façon dont les fonctionnaires nationaux ou internationaux perçoivent leur fonction. Cette liste contient-elle des fonctions avec lesquelles vous ne vous identifiez absolument pas ? Pouvez-vous mentionner les trois premières selon l'ordre de vos priorités ? »	Directeurs généraux, directeurs généraux adjoints, directeurs, chefs d'unité	73