

Comment les institutions (européennes) socialisent : quelques hypothèses sur les fondements sociaux de la fabrique des euro-fonctionnaires

Didier Georgakakis
IEP-U. Strasbourg/IUF/GSPE-Prisme (CNRS)
<http://web.me.com/georgakakis>

Résumé.

La socialisation des fonctionnaires européens ne consiste pas seulement dans l'adaptation individuelle de ces agents aux fonctionnements d'un ensemble d'organisations et aux façons de faire et de penser qui les caractérisent, comme le pose ordinairement l'essentiel de la littérature sur le sujet. Cet article montre qu'elle consiste plus au fond dans un processus d'entrée dans une classe sociale de serviteurs de l'Europe en formation, ou, plus exactement, d'un *Stand* au sens de Max Weber avec tout ce que cela implique (une position individuelle *et* collective d'élite dont la permanence est garantie par un statut, un *ethos* tendanciellement lié au service de l'Europe et à l'action *publique*, etc.). Moteur du processus de socialisation, la relation qui se noue entre ces agents et cette « classe » en est par conséquent aussi le principe de variation. Fondé sur une enquête qui emprunte à une variété de méthode des sciences sociales, cet article donne des éléments empiriques substantiels pour fonder cette hypothèse et en indique quelques conséquences pour l'analyse de ces agents et des institutions qu'ils servent.

La socialisation des élites européennes est assez centrale dans la théorie de l'intégration européenne. Elle est au principe de la conversion d'un ensemble d'agents et de groupes sociaux qui, par hypothèse, doit entraîner une intégration politique accrue. S'ils sont très loin d'être les seuls relevant de ce processus, les fonctionnaires européens n'en représentent pas moins une forme d'avant-garde qui fait d'eux un cas limite pour étudier comment se concrétise ce processus, les chemins qu'il emprunte dans leur cas et, par extrapolation, ceux qui sont ouverts ou fermés à d'autres groupes.

S'agissant de ce groupe, la littérature passée ou récente insiste surtout sur la faiblesse des institutions européennes en tant qu'instance de socialisation. Les fonctionnaires européens, au même titre que les autres agents qui peuplent les institutions européennes, feraient finalement assez peu l'objet de processus de socialisation communs au sein des institutions comme le montreraient leurs prises de position très hétérogènes sur un ensemble de problèmes¹. Ces thèses présentent l'avantage de rappeler que la socialisation politique de ces agents s'opère majoritairement dans un cadre national. Elles rappellent aussi que les institutions européennes étant, au moins à un premier niveau, fort loin de correspondre à des « institutions totales² », il existe une grande diversité des processus de socialisation. Toutefois, et indépendamment même des questions de méthode que posent ces analyses (par exemple : peut-on analyser un processus à partir de ces issues présumées ? Une idéologie postulée telle que le supranationalisme supposé des élites européennes peut elle représenter l'indicateur d'une conversion ?), ces thèses nous semblent pourtant négliger un point relativement essentiel lorsqu'il s'agit de socialisation. C'est que celle-ci ne se mesure pas nécessairement à l'aune de préférences politiques ou institutionnelles communes. Par définition, la socialisation implique en effet la *formation d'un habitus*, soit, comme son nom l'indique, des dispositions *sociales* à agir plus ou moins ajustées à la position *sociale* (tout autant qu'institutionnelle *stricto sensu*) qu'occupent ces agents sociaux et aux situations pratiques auxquelles ils sont confrontés.

Cette façon légèrement différente de formuler le problème a pour conséquence de souligner une dimension qui, à de rares exceptions près³, échappe souvent à l'analyse des fonctionnaires européens et de leurs prises de position. Tout en insistant sur la dimension processuelle de la socialisation⁴, elle met en évidence que celle-ci ne consiste pas seulement dans l'adaptation individuelle de ces agents aux fonctionnements d'un ensemble d'organisations et aux façons de faire et de penser qui les caractérisent, mais aussi dans un processus plus général d'entrée dans une classe, au sens d'une classe sociale, de serviteurs de l'Europe en formation. C'est du même coup dans la relation qui se noue entre ces agents et cette « classe » ou, plus exactement, ce *Stand* au sens de Max Weber et tout ce qu'il implique (une position individuelle *et* collective d'élite dont la permanence est garantie par un statut,

¹ Pour les plus intéressants : Hooghe (L.), *The European Commission and the Integration of Europe. Images of Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001 ; Hooghe (L.), « Several Roads Lead to International Norms, but few via International Socialization. A Case Study of the European Commission », *International Organization*, vol. 59, n°4, octobre 2005, p. 861-898.

² À l'image des cas analysés par Goffman (E.), *Asiles* (trad.), Paris, Minuit, 1968 (1^{re} éd. US : 1961), ou Becker (H.), « The self and Adult Socialization », in Norbeck (E.), Price-Williams (D.), McCord (W. M.), dir., *The Study of Personality: An Interdisciplinary Appraisal*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1968, p. 194-208.

³ Shore (C.), *Building Europe*, Londres, Routledge, 2000.

⁴ Sur ces aspects, voir notamment : Checkel (J. T.), « International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework », *International Organization*, vol. 59, n°4, octobre 2005, p. 801-826, ainsi que l'introduction et les contributions au présent ouvrage.

A paraître dans H. Michel et C. Robert, *La socialisation à l'Europe*, Strasbourg, PUS, 2010.
Merci de consulter la version publiée.

un *ethos* tendancielle lié au service de l'Europe et à l'action *publique*, etc.), qu'il faut ici comprendre tout à la fois le moteur et le principe de variation du processus de socialisation.

Fondé sur des recherches publiées ou en cours (voir encadré ci-dessous), ce chapitre a pour but de préciser cette hypothèse et d'en souligner quelques conséquences. Pour ce faire, on s'interrogera ici sur la contribution des institutions européennes à l'institution de cette « classe » et des agents qui la composent en différentes étapes. On commencera ainsi par rappeler la dimension collective de ce processus en précisant les contours, et au passage, la conceptualisation du groupe social qui est ici en jeu. On soulignera ensuite la façon dont l'entrée dans les institutions européennes contribue à transformer (de manière différente selon la trajectoire) la position objective des agents entrant dans le groupe. On s'interrogera de plus sur un ensemble de processus par lesquels se produit, ou plus souvent, se vérifie l'éthos des euro-fonctionnaires. Une fois précisés ces différents points, on indiquera enfin quelques conséquences de cette façon de poser le problème sur la compréhension de leur prise de position collective, de leur socialisation différentielle ou encore de leur relation aux autres groupes qui peuplent les institutions (fonctionnaires nationaux, lobbyistes, etc.).

Des matériaux empiriques multiples

Cet article rend compte d'éléments d'une enquête en cours dans le cadre de ma délégation à l'Institut universitaire de France et de la Chaire Jean Monnet. Cette enquête porte sur la sociogenèse de la fonction publique européenne et couvre un ensemble d'aspects tels que la genèse historique du groupe, la production de ses valeurs collectives, les processus de sa représentation socioprofessionnelle par les syndicats, les conditions institutionnelles et sociales de son recrutement, ses luttes internes ou encore les transformations dont il fait l'objet sous le double effet des politiques de réforme et du renouvellement de génération. Les sources et les méthodes utilisées à ce jour comprennent des entretiens (n = 30), conduits sur chacun de ces aspects, mais aussi le recours aux archives et à la littérature grise concernant la politique du personnel, le dépouillement systématique des revues syndicales, des revues internes (Le courrier du personnel, puis Commission en direct), des données statistiques sur les biographies et les carrières des très hauts fonctionnaires (n = 250) qui reprennent et prolongent les analyses produites avec Marine de Lassalle⁵. En ce qui concerne le développement sur les concours, l'enquête est liée à un contrat pour le Pôle européen d'administration publique de Strasbourg. Elle comprend un volet quantitatif (réalisé avec S. Michon) portant sur 350 questionnaires, et une série d'entretiens en cours avec des membres de jury et des candidats. Elle est enfin complétée par une observation participante de la formation de l'ENA préparant aux concours d'entrée dans les institutions européennes pour une dizaine de sessions, tenues à Paris, à Bruxelles ou dans la capitale d'un nouveau pays adhérent. L'analyse tirera aussi profit d'observations participantes accumulées lors de mes activités de responsable d'une formation aux métiers de l'Europe, qui m'a conduit à multiplier des relations avec des agents du champs hors situation d'entretiens (soutenances de stage, remises de diplômes, évènements divers), à Strasbourg puis, plus récemment, à Bruxelles où je réside le temps de mon enquête. Les hypothèses développées dans cet article le sont sur la base de ces différents éléments.

Un groupe à statut, ou les fonctionnaires comme groupe social

Avant de préciser en quoi la socialisation des fonctionnaires se définit pour une part par un processus d'intégration au sein d'un groupe social, il convient de préciser ce qu'on entend par groupe et quelle est, au moins à grands traits, la forme qu'il revêt dans ce cas. L'existence

⁵ Georgakakis (D.), de Lassalle (M.), « Les directeurs généraux de la Commission européenne : premiers éléments d'une enquête prosopographique », *Regards Sociologiques*, 2005, p. 6-33 ; Georgakakis (D.), de Lassalle (M.), « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen. Les très hauts fonctionnaires de la Commission européenne », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°166-167, mars 2007, p. 38-53.

d'un groupe ne va en effet ici pas de soi, compte tenu notamment de l'hétérogénéité des provenances nationales de ses membres⁶. Pour des raisons qui tiennent tout à la fois à cette caractéristique et au prisme induit par les paradigmes dominants dans ce champ d'études, les auteurs se sont surtout intéressés aux préférences individuelles des fonctionnaires européens ou aux profondes divisions sectorielles existant au sein des organisations européennes – et, tout particulièrement, au sein de la Commission⁷. Traiter des fonctionnaires comme d'un groupe ne revient pas à contredire en bloc ces différents acquis, mais plutôt à pointer que ce qui les fait se mouvoir tient tout autant à des processus collectifs. Si l'on met provisoirement de côté ces divisions internes, le groupe se donne en premier lieu à voir sous différents aspects, plus ou moins objectivés.

Le groupe des fonctionnaires européens, dont le périmètre ne recoupe pas celui de tous les agents travaillant dans les institutions européennes (agents temporaires, experts nationaux détachés, contractuels), se distingue tout d'abord des autres par le fait que le statut juridique commun dont ses membres disposent garantit leur permanence. Fondé sur des principes d'indépendance et de permanence régulièrement rappelés par la jurisprudence et les commentaires, ce statut comprend ainsi un ensemble de droits et d'obligations qui encadrent la carrière des agents jusqu'à la retraite⁸. Les fonctionnaires européens ont ensuite fait l'objet d'une sélection spécifique aux fonctionnaires (qui sont obligatoirement recrutés sur concours) quand les autres ont été sélectionnés différemment. À l'issue de leur recrutement, ils sont nommés – on reviendra plus loin sur ce terme – et à ce titre dépendants de leur institution, soit ce que le statut appelle « l'autorité investie du pouvoir de nomination ». Le groupe dispose en outre de porte-parole, les syndicats de fonctionnaires européens, autrement appelés « organisations socioprofessionnelles », qui les représentent dans le cadre de la politique du statut et dans plusieurs aspects de la politique du personnel (conseils de disciplines, commission de promotion, politiques de recrutement etc.). Pour élargir leur « base », les syndicats de fonctionnaires européens incluent certes d'autres agents (contractuels, personnels des délégations, etc.), mais leur mot d'ordre consiste toujours dans un appel aux valeurs de la fonction publique européenne et notamment autour des termes de « *compétence, indépendance et permanence* ».

Les fonctionnaires européens sont par ailleurs dans leur ensemble conscients d'appartenir à ce groupe, ne serait-ce que parce qu'ils doivent faire avec ou contre les représentations sociales de « l'eurocratie » qui se sont imposées à l'extérieur. Ils partagent du reste un ensemble de représentations communes de leur fonction et de leurs ressources. Beaucoup d'entre eux s'identifient ainsi volontiers à leur fonction de servir ou d'incarner l'intérêt général européen, quand bien même sa définition peut prendre des formes très différentes sur le plan individuel. Compte tenu qu'en l'état, la structuration politique de l'Union européenne ne passe pas par un processus de monopolisation assimilable à celui qui a permis la formation des États⁹, les fonctionnaires n'ont pas le monopole de l'incarnation de l'intérêt communautaire. Ils bénéficient toutefois indéniablement d'un avantage comparatif

⁶ Voir notamment : Stevens (A.), Stevens (H.), *Brussels Bureaucrats?: The Administration of the European Union*, Basingstoke/New York, Palgrave, 2001.

⁷ Par exemple : Nugent (N.), dir., *At the Heart of the Union. Studies of the European Commission*, Londres, MacMillan, 1997.

⁸ Pour un exemple récent : Andréone (F.), « Les grands principes de la fonction publique européenne », in *La fonction publique européenne*, Strasbourg, ENA/Centre des études européennes, 2008, p. 45-56.

⁹ Pour une discussion sur les différentes dimensions de ce processus (monopolisation de la violence physique chez M. Weber, des ressources fiscales et monétaires chez N. Elias, des ressources culturelles et symboliques chez P. Bourdieu) et de ses relations avec la légitimation des fonctionnaires : Bourdieu (P.), « Esprits d'État : genèse et structure du champ bureaucratique » *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 96-97, mars 1993, p. 49-62.

A paraître dans H. Michel et C. Robert, *La socialisation à l'Europe*, Strasbourg, PUS, 2010.
Merci de consulter la version publiée.

pour le revendiquer. Comme me le confiait un fonctionnaire en lien avec ses homologues nationaux : « *Ce n'est pas toujours facile avec mes collègues fonctionnaires des États membres, évidemment, mais il reste que moi je n'ai pas d'intérêt particulier à défendre et je suis le seul à pouvoir parler au nom de l'intérêt communautaire. Certains ont beau représenter des États membres puissants, ils ne sont au moins au départ que les porteurs d'un intérêt particulier*¹⁰. »

Conforme au recrutement d'un personnel à fort niveau d'études et à la place de l'expertise dans les politiques européennes, la compétence est aussi au centre des représentations qu'ils ont d'eux-mêmes. Serait-ce forcer le trait que de dire que beaucoup d'entre eux se pensent comme le prolongement moderne et transnational du mythe hégélien du fonctionnaire incarnant « l'image de la réalité de la raison » contre les turpitudes et les intérêts matériels des États membres ou de ceux des groupes économiques et sociaux ? Oui, au sens où habitués à être critiqués sur la place publique, ils ont pris l'habitude de ne pas le revendiquer ouvertement. Les protocoles d'enquête permettant d'entrer plus nettement dans l'intimité du groupe tendent toutefois à montrer que cette représentation n'est pas absente¹¹. Sous cet angle, le stigmate de technocrate dont on les affuble à l'extérieur – et c'est là un dernier indicateur de la matérialité du groupe – n'a longtemps représenté qu'un demi problème tant il renvoyait en creux à leur compétence intellectuelle et technique.

Cela étant posé, l'existence de ce collectif ne signifie pas que le groupe représente un monolithe. Il faut le souligner parallèlement au rappel de ces formes communes. Comme d'autres groupes, il est le produit de l'existence d'un ensemble de positions objectives plus ou moins proches (c'est-à-dire aussi différentes) et d'un travail social d'unification du groupe. Sur le plan de la diversité, la position sociale occupée diffère en fonction de l'institution d'appartenance, de la position hiérarchique dans les corps des administrateurs ou des assistants, de l'appartenance à un secteur donné (on n'a pas nécessairement les mêmes conceptions de l'Europe en travaillant dans le secteur de la politique régionale et celui de la concurrence). Quand bien même ils se ressemblent ou finissent par se ressembler, leurs origines (nationales, sociales, scolaires et universitaires) et leurs socialisations antérieures diffèrent. Le groupe est aussi très loin d'être figé dans ses formes, il évolue historiquement et se modifie en partie à la faveur des politiques institutionnelles et des transformations morphologiques dont il fait l'objet, parmi lesquelles les élargissements successifs ne sont évidemment pas négligeables. Pour donner quelques chiffres, le groupe a considérablement évolué sur le plan morphologique. Le personnel communautaire passe de 280 agents en 1953, à 680 en 1957 puis à 11 000 en 1967¹², et à près de 40 000 aujourd'hui¹³. Cette croissance n'a du reste pas toujours été linéaire, au sens où les effectifs ont été réduits à plusieurs reprises (comme lors de la fusion des exécutifs en 1967 par exemple). Les élargissements successifs ont aussi fait changer les choses, notamment depuis l'élargissement de 1995. Si, comme le souligne fort justement C. Ban dans cet ouvrage, étudier la socialisation n'implique pas seulement de regarder ce que l'organisation fait à l'individu mais tout aussi bien son contraire, on comprend facilement que la fonction publique européenne a toutes les chances d'être en partie différente aujourd'hui de ce qu'elle était il y a trente ans.

¹⁰ Entretien, homme, 40 ans, IEP de province, Collège de Bruges, 2002.

¹¹ Ross (G.), « European Elites Reflect on the EU's Crises », communication présentée au *Workshop Draft* de l'ECPR (*European Consortium for Political Research*), Rennes, Avril 2008.

¹² Sur ce point : Feral (P.-A.), « Mythes et réalités de la fonction publique communautaire », *Revue française d'administration publique*, n°95, juillet 2000, p. 414.

¹³ Ces chiffres concernent les fonctionnaires et les personnels assimilés (soit les attachés temporaires), toutes institutions confondues. Source : *Budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2009*, Volume 1, partie C, Bruxelles, Commission européenne.

Pourtant, ni cette diversité ni ces évolutions n'ont entraîné la dilution du groupe. À l'image des dynamiques existantes dans d'autres groupes sociaux, ces tensions sont contrebalancées par des processus d'unification. Ces processus relèvent pour une part de politiques interinstitutionnelles telles que la politique du statut, la définition des grilles hiérarchiques, les politiques de formation (dont la création de l'École européenne d'administration est un symbole sur le plan interinstitutionnel) ou, bien sûr la politique de recrutement qui, on y reviendra, en a été jusqu'à présent un des instruments majeurs. Mais d'autres facteurs, plus sociaux, sont à prendre en compte. Parmi ceux-ci, les dynamiques introduites par un processus de décision qui multiplie les lieux de concertation et de coordination politique tendent à limiter l'éparpillement (ce qui ne signifie pas que la « cohérence des politiques », grande thématique qui parcourt la réforme de la « gouvernance européenne » depuis une dizaine d'année, est pour autant atteinte). Les concurrences internes qui vont de pair avec ces processus de coordination sont un autre facteur d'unification tendancielle du groupe. Contre une thèse sous-jacente dans la littérature sur la Commission¹⁴, ces concurrences ne sont en effet pas nécessairement centrifuges quand bien même elles sont intenses. Dans ces luttes internes se fabriquent ou se développent des compétences pratiques (comme l'accroissement de l'expertise sur un dossier, la capacité à l'argumenter, la connaissance au moins partielle de la structure des concurrences dont il fait l'objet, le test des armes politiques pour le faire advenir) qui créditent les fonctionnaires européens d'un ensemble d'avantages décisifs par rapport à d'autres groupes. Outre le fait qu'ils sont permanents (c'est-à-dire qu'ils bénéficient d'un temps et simultanément d'un rapport au temps plus favorable que celui des autres pour réaliser cet apprentissage), l'âpreté des concurrences internes, l'investissement qu'elles requièrent ou encore le fait qu'elles se situent dans un échange de coups, d'informations ou de soutiens relativement régulier à moyen terme, contribuent aussi à internaliser les enjeux et clore le groupe sur lui-même. Il suffit de participer fortuitement à la discussion de deux fonctionnaires pour comprendre toute la distance qui les séparent des agents hors milieux. Enfin, le groupe se mobilise régulièrement, notamment lorsque est en jeu la redéfinition de son statut ou des avantages qui lui sont liés. Les organisations qui représentent ses intérêts contribuent par leurs mobilisations et leur négociation à entretenir l'unité relative des formes symboliques du groupe, de ses « missions » et de son rôle, mais aussi à l'inscrire dans l'objectivité de ses formes juridiques et salariales.

Reste un dernier élément, plus rarement abordé par la littérature savante, mais pourtant crucial : c'est celui de la position sociale relativement commune que confère l'appartenance au groupe. Son identité, ou plus justement les modes d'identification de ces agents, ne flottent en effet pas dans l'air. Ils sont tenus et bornés par la position sociale que confère l'appartenance à ce groupe. Corps administratif, ce groupe constitue plus largement ce qu'à la suite de Max Weber, on peut désigner comme un « groupe à statut » (*Stand*) c'est-à-dire, pour faire vite, un groupe à mi-chemin entre une classe sociale et un groupe professionnel, et dont la particularité est que le statut lui garantit, outre certains privilèges, une position sociale relativement élevée, reconnue et distincte de celle d'autres groupes. En étant nommés (en l'espèce à vie) dans ces institutions, les fonctionnaires n'entrent pas seulement dans une organisation mais dans une position d'élite administrative située quelque part entre la bourgeoisie économique internationale (sous différentes espèces) et la noblesse d'État¹⁵. S'ils sont proches de ces groupes et entretiennent des relations avec eux sous différentes formes (provenance ou destination sociale, concurrence, compensation, contournement, etc.), notre

¹⁴. Par exemple : Cram (L.), « The European Commission as a Multi-Organization: Social Policy and IT Policy in the Community Social Policy », *Journal of European Public Policy*, vol. 1, n°2, automne 1994, p. 195-217 ; Stevens (A.), Stevens (H.), *Brussels Bureaucrats?...*, op. cit., p. 195-s.

¹⁵ Bourdieu (P.), *La noblesse d'État*, Paris, Minuit, 1989.

hypothèse est ici qu'ils s'en distinguent simultanément en relevant plutôt de ce qu'on pourrait appeler une « bourgeoisie de robe » transnationale. À la différence de la bourgeoisie économique internationale, ils doivent leur position au capital culturel et informationnel (l'expertise) et à la permanence que leur confère le statut de fonctionnaire. À la différence de la noblesse d'État, la part importante de leurs dispositions et de leurs ressources transnationales, et les interdépendances qui vont de pair avec leur position font qu'ils représentent un corps de serviteurs hors l'État voire, pour une partie d'entre eux, contre l'État. C'est là un élément majeur pour analyser leur socialisation.

La production institutionnelle d'une position sociale

Pour comprendre ce que les institutions font aux agents, il faut du même coup rompre avec la tentation de voir dans les fonctionnaires européens des agents sociaux occupant cette position comme toute autre position professionnelle, au sens d'une *job position* et, simultanément, dans les institutions européennes des instances dont la « fonction » de socialisation se résume à celle de l'intégration dans une organisation. L'effet des institutions nous semble en effet plus fondamentalement tenir à ce qu'elles instituent les agents et leur position dans les différents espaces sociaux que représentent la société de leur État membre d'origine, celle où ils résident et vivent (à Bruxelles et Luxembourg notamment¹⁶), et celle enfin de la « société européenne » qu'ils imaginent. Si les institutions *socialisent*, c'est d'abord parce qu'elles agissent comme des agences de distribution ou de redistribution durable de différents types de capitaux économiques et sociaux, dont l'effet est de propulser (avec plus ou moins de force, selon leur position d'origine) les agents dans des positions sociales convergentes. Cette assertion qui insiste sur la base matérielle de l'attachement et de la croyance dans l'institution est dans son principe très loin de ne s'appliquer qu'aux institutions européennes. Elle invite toutefois ici à mieux comprendre que, sous l'apparente diversité de leur origine, existe en réalité une forte homogénéité des positions sociales occupées objectivement par les euro-fonctionnaires. Pour le dire autrement, en exerçant un effet d'homogénéisation de ces positions, les institutions produisent tout à la fois la proximité sociale objective des agents qui font groupe et, symétriquement, la distance qui les sépare des autres au sein des milieux européens.

Pour commencer par le plus matériel, même si ce n'est pas nécessairement le plus simple tant la question est au cœur d'enjeux politiques, l'entrée dans la fonction publique a tout d'abord un effet sur l'acquisition du capital économique de ses membres. Celui-ci se manifeste dans le salaire des fonctionnaires, entre 5 000 et 12 000 euros par mois – impôt prélevé à la source et non inclus un ensemble d'indemnités. Ce salaire, garanti et évolutif, s'avère évidemment déterminant pour la position objective de ces agents. Mais il revêt une autre dimension. Depuis l'origine, ce salaire, destiné à recruter des agents compétents et dans une grille qui pouvait attirer des agents du privé (et notamment au sein des secteurs concernés par l'intégration européenne), a fait l'objet de polémiques mais aussi de mobilisations récurrentes contre les États membres au Conseil, comme lors des grandes grèves de 1981, et ensuite tous les dix ans, lors de la réouverture des débats sur la « méthode d'adaptation des salaires ». On aurait tort de réduire ce combat à une défense de privilèges au sens ordinaire du terme – ce qui n'empêche pas qu'elle le soit aussi. Ces polémiques revêtent ainsi de part et d'autre une dimension « physique » ou épidermique qui indique qu'il s'agit d'une propriété essentielle du corps et de sa construction en tant que tel. Le salaire est, tout particulièrement ici où l'appartenance commune à un groupe ne va pas de soi, une forme de matérialisation de l'identité comme membre du *Stand*. Pour les

¹⁶ C'est, selon les chiffres, le cas de 84 % des fonctionnaires ; pour les autres, ils se répartissent dans les États membres (représentations ou agences) et dans les délégations extérieures (5 % environ). Données 2009, produites par la DG Admin.

fonctionnaires, il représente, au-delà de l'avantage matériel, une attestation de leur haut degré de compétence, une compensation légitime à la vie d'expatrié, et une forme de garantie de leur indépendance, notamment par rapport aux possibles corruptions liées aux dossiers économiques dont ils ont la gestion. Marqueur social, il permet aussi de se comparer avec d'autres groupes évoluant dans les milieux internationaux et notamment à Bruxelles : moins que les salariés des multinationales, autant que les fonctionnaires expatriés, et davantage que les fonctionnaires au sein des États membres, comme le montrent les documents de justification produits par les fonctionnaires. À l'été 1999, la direction générale du personnel de la Commission a commandé à un cabinet de consultant une étude pour comparer les salaires de ses fonctionnaires. Cette étude conclut : « Dans les institutions européennes, le niveau de rémunération nette est *inférieur* à la rémunération nette annuelle du personnel de grade comparable occupé dans les cinq multinationales participantes; *inférieur* à la rémunération nette annuelle du personnel de grade comparable occupé dans les représentations permanentes des cinq États membres participants; cependant, la rémunération annuelle du personnel non expatrié travaillant dans les institutions européennes est *supérieure* à celle des fonctionnaires nationaux des cinq États membres participants; *proche* de la rémunération nette annuelle perçue, à grades comparables, dans l'ensemble des *organisations internationales* participantes; il est cependant *supérieur* au niveau de rémunération observé à l'OTAN¹⁷. »

Si le salaire, notamment dans sa dimension garantie, est sans aucun doute une pierre angulaire, le capital économique qu'instituent les institutions se mesure aussi en terme de patrimoine. Malgré l'absence de données chiffrées, on peut dire que les fonctionnaires fraîchement nommés deviennent propriétaires de leur logement, même si ce n'est pas nécessairement vrai pour tous. Les institutions les y aident, de manière formelle ou informelle, par l'intermédiaire de leur syndicat (qui dans la gamme des services propose une aide notariale), voire indirectement si l'on pense au crédit que procure leur statut auprès des organismes bancaires. La distribution résidentielle des fonctionnaires ne s'opère ainsi pas au hasard, mais elle est orientée (par les rencontres, les agences immobilières, les collègues). Dans le cas de Bruxelles, il s'agit des quartiers avoisinant les institutions et de ceux de l'Est et du Sud de la capitale, vers lesquels ont tendance à migrer les fonctionnaires en fonction de l'avancement dans la carrière (voir tableau, page suivante)

Sur un autre plan, la présence dans les institutions conforte également les euro-fonctionnaires dans l'acquisition d'un capital multiculturel. Les fonctionnaires sont souvent déjà fortement dotés de capital culturel (au moins sous sa forme institutionnalisée) comme l'attestent le niveau de diplôme requis et la part importante de titulaires de doctorat que l'on trouve dans les institutions. La possession du concours tend de plus à accroître cette dimension sous sa forme tout à la fois institutionnalisée et incorporée. Si les questionnaires à choix multiples portant sur la culture générale européenne n'existent plus aujourd'hui, la maîtrise des langues et le jugement sur l'aptitude à évoluer en milieu culturel lors de la prestation orale sont restés des éléments importants de la sélection.

Classement des communes bruxelloises selon le nombre de fonctionnaires européens¹⁸

5 premières Communes	Nombre de fonctionnaires (total toutes institutions : 14 658)
<i>Bruxelles-ville</i>	2399
<i>Ixelles</i>	1939

¹⁷ Étude comparative de la rémunération des fonctionnaires des institutions européennes, juin 2000.

¹⁸ Ces chiffres sont repris de Gall (Y.), dir., *Bruxelles, Région-Capitale pour 450 Millions de Citoyens*, Rapport final du Bureau de liaison Bruxelles-Europe, Bruxelles, décembre 2004.

<i>Etterbeek</i>	1753
<i>Woluwé-St-Lambert</i>	1727
<i>Woluwé-St-Pierre</i>	1611
5 dernières Communes	Nombre de fonctionnaires (toutes institutions : 14 658)
<i>Jette</i>	148
<i>Berchem Ste Agathe</i>	69
<i>Koekelberg</i>	64
<i>Ganshoren</i>	50
<i>Saint-Josse</i>	44

Mais quoi qu'il en soit et à niveaux de culture supposés égaux, l'entrée, et surtout par la suite l'expérience au sein des institutions, jouent clairement dans le sens de la transnationalisation de ce capital et de sa fructification. Le travail au sein des institutions mais aussi la vie culturelle qui l'accompagne, ne serait-ce que sous la forme minimale de la lecture des journaux et magazines internationaux propres au groupe, en donne un aperçu : jadis, le *Bulletin du personnel* aujourd'hui la *Commission en direct*, les revues syndicales ou encore les magazines d'expatriés, tels *The Bulletin*. Pour prendre l'exemple de ce dernier, il contient tout à la fois des conseils de visite des musées, des recettes culinaires multinationales, ou encore des panoramas des figures artistiques ou culturelles marquantes du pays qui prend la présidence de l'Union européenne avant chaque présidence tournante (sous des formes qui, pour les situer, serait l'équivalent transnational de « l'intelligence en action », analysée par L. Pinto dans le cas du *Nouvel Observateur*¹⁹). À cela s'ajoutent les formes incorporées de ce capital observables dans la maîtrise des usages de la communication interculturelle : absence d'humour ou de mot d'esprit lorsqu'on est à plusieurs ou, au contraire, capacité au bon mot dans la culture de l'autre en relation plus bilatérale, etc.

Pour poursuivre, l'entrée et la carrière dans les institutions ont un effet sur la transformation du capital social, c'est-à-dire sur le volume de relations sociales disponibles. Cette transformation est double. Elle tient tout d'abord à l'intégration à des réseaux transnationaux liés au contexte de travail. Mais cette intégration dans la société des euro-fonctionnaires va au-delà. Hors travail, les membres du groupe se reconnaissent vite, lorsqu'ils ne se connaissent pas déjà. L'observation ethnographique montre bien comment, lors d'une soirée par exemple, il y a ceux qui en sont et ceux qui n'en sont pas²⁰. Si la frontière est encore mince chez les jeunes, l'entre-soi est plus restrictif à haut niveau. Les agents évoquent alors souvent les relations avec leurs homologues en recourant à l'image du « club », expression entendue à plusieurs reprises pour qualifier ce haut niveau et qui est du reste objectivée dans la politique de formation du *leadership club* prodiguée par l'École européenne d'administration. Pour qualifier les réunions des directeurs généraux, un ancien directeur général, emploie le terme de « club », lorsqu'un autre, pour marquer sans doute sa distance à son intervieweur, me dit : « *Il est impossible de comprendre ce qui se passe lorsqu'on n'est pas membre du club.* » Quel que soit son niveau hiérarchique, la position d'euro-fonctionnaire donne, de plus, accès à des agents dotés de positions de pouvoir ou de médiations homologues, au sein du monde économique par exemple. À cela s'ajoute ce qu'on pourrait appeler un processus de recapitalisation des relations nationales. Les fonctionnaires se trouvent vite placés dans des positions qui leur font rencontrer des agents de leur État membre d'origine, mais dans une toute autre position que celle qu'ils occupaient auparavant ou auraient occupé à âge et qualification égaux. C'est le cas lorsqu'ils sont dans des positions professionnelles de négociation avec des fonctionnaires des États membres, ou

¹⁹ Pinto (L.), *L'intelligence en action. Le Nouvel Observateur*, Paris, Métailié, 1984.

²⁰ Voir le chapitre de Cris Shore dans le présent ouvrage.

lorsqu'ils sont sollicités pour conseil. Il est fréquent qu'ils se trouvent, du même coup, placés dans une position de surplomb, visible dans les jugements du type : « *Mes compatriotes sont vraiment incompetents sur le fonctionnement des institutions, c'est une accumulation d'erreurs.* » À cela s'ajoutent encore les contacts hors institution dans le monde plus large de la communauté expatriée et dans le cadre de la vie familiale (parents d'élèves, voisins, connaissances liées aux activités sportives et culturelles familiales).

À ce premier stade, on peut dire que les institutions exercent un effet de position qui place les fonctionnaires dans une communauté transnationale d'expatriés et ce, quelle que soit leur origine sociale initiale. Celle-ci a des effets sur leur style de vie et sur leur façon de penser le monde (comme l'évidence de la mobilité transnationale, de la diversité linguistique ou tout élément relevant du sens commun du groupe), comme en atteste, par effet miroir, les revues évoquées plus haut. Il reste que cette conclusion provisoire doit être assortie de trois nuances importantes. La première est que le point de vue général ne doit pas minimiser les différences internes. La dotation provenant des institutions est inégale en fonction du niveau hiérarchique, et la position des membres varie selon l'origine familiale et la position du conjoint. Entre les catégories d'assistants et de hauts administrateurs, ou entre les administrateurs en début de carrière et ceux en fin de carrière, il existe plus qu'une distance hiérarchique. Les travaux anthropologiques qui étudient l'évolution de la localisation à Bruxelles en fonction du déroulement de la carrière en constituent une bonne illustration. Si l'on excepte le plus haut de la hiérarchie, et sans doute les plus héritiers d'entre eux, il n'est ensuite pas sûr que l'on ait ici à faire à une très haute bourgeoisie. Comme l'indiquent d'autres travaux²¹, Bruxelles n'est ni Londres, ni Paris et ses communes de l'Ouest. Son intérêt, c'est-à-dire aussi l'ensemble des illusions qui y sont attachées, est double. Sur le plan matériel, il s'agit d'une capitale secondaire qui, ce faisant, permet à des agents de positions sociales originellement secondaires d'occuper des situations qu'ils n'occuperaient pas ailleurs (ne serait-ce que parce que le marché de l'immobilier est sans commune mesure avec d'autres capitales). Mais, siège d'un pouvoir politique supranational en construction, la ville est investie d'une dimension qui autorise bien des compensations symboliques, au moins pour certaines fractions comme celle des petites et moyennes bourgeoisies ascendantes. En l'absence d'investigations plus poussées (les chiffres sur l'origine sociale des fonctionnaires ne sont pas disponibles), les repères ethnographiques comme les études faites sur les entrants permettent au moins de faire cette hypothèse. Enfin, s'il existe une intersection certaine avec la communauté des expatriés du privé (notamment lorsqu'il s'agit des avocats qui sont proches, sous les deux variables du capital économique et culturel), deux éléments les en distinguent, au moins jusqu'à présent. D'une part, ce sont les seuls à disposer statutairement de la permanence et du pouvoir d'inscrire leur présence dans le temps long, ce qui crée de fait des dispositions différentes par rapport à d'autres agents *a priori* proches (y compris au sein de la machine, comme les membres de cabinet, les experts nationaux détachés ou les temporaires, qui ont toutefois la particularité d'être assimilés dans le statut). D'autre part, ils sont les seuls à bénéficier du capital collectif propre au groupe. Pour le dire autrement, ils sont non seulement les seuls à être membres du groupe, mais les seuls à incarner les institutions européennes, à bénéficier du crédit (variable selon les gens) attaché au statut d'eurocrate et, au-delà de cette représentation, d'être investis du pouvoir de pratiquer en leur nom et d'utiliser leurs ressources, du moins en fonction des compétences que leur reconnaît l'institution.

La production institutionnelle d'un *ethos* du service public européen

Pour comprendre ce qui se joue avec l'acquisition de cette position, il faut du même coup changer de point de vue. La fabrication institutionnelle de cette classe de serviteurs de

²¹ Favell (A.), *Eurostars and Eurocities*, Oxford, Blackwell, 2008.

L'Europe ne tient pas en effet seulement à des dotations de type matériel. Les effets de sens sont ici tout particulièrement importants. Pour entrer dans les institutions, y progresser et finalement se voir autorisé à les incarner à différents niveaux, il faut se voir reconnaître un ensemble de compétences sociales, comme celles d'être conforme à l'*ethos* du groupe et à l'*hexis* de ses membres. Plus qu'à l'obtention de postes successifs, cette carrière – au sens bureaucratique et interactionniste de l'entrée dans le groupe²² –, qui est au demeurant pour la plupart des fonctionnaires en titre une longue carrière, doit se comprendre ici comme une succession d'étapes lors desquelles ils se voient reconnaître cette compétence à incarner l'institution : c'est le « charisme de fonction », dans la terminologie de Max Weber ou, si l'on préfère rester dans le registre des capitaux de P. Bourdieu, un capital symbolique, qui leur permet d'exercer. Nous faisons ainsi l'hypothèse que c'est dans la relation à cet avenir, et donc dans la probabilité tout à la fois objective et subjective de franchir les étapes successives, et dans le travail sur soi que cela implique, que l'institution forme les dispositions qui permettent aux agents d'être conformes à ce qu'on attend d'eux. S'ils deviennent ainsi d'autant plus aptes à incarner l'institution qu'ils sont habités par elle, c'est par une socialisation qui relève moins d'un processus d'inculcation raisonné ou rationnel, que des effets de la promesse tacite donnée à ceux jugés les plus prometteurs d'être élus parmi la minorité qui aura davantage accès au cœur du système, voire à ce « saint du saint », comme l'on dit de la salle de réunion du collège des Commissaires ou du Conseil, lors des visites des institutions.

Ce processus n'a évidemment rien de spécifique. Il est au principe du concours comme forme sociale²³ et au demeurant de la socialisation à d'autres institutions, comme l'ont montré les travaux sur l'Église²⁴. Pour comprendre ce processus dans le contexte particulier des institutions européennes, il est toutefois souhaitable de lever quelques malentendus. S'il est possible, c'est sous une forme singulière et, en l'espèce, en dépit d'un ensemble de pressions *a priori* relativement contraires et contradictoires. Tout, en effet, pourrait donner à penser, et c'est au demeurant souvent ce à quoi s'en tiennent les observateurs²⁵, que les institutions sont dépourvues de la capacité de fabriquer un corps de fonctionnaires relativement homogène. Pendant longtemps tout d'abord, les politiques institutionnelles en la matière ont semblé relativement faibles. Les politiques de formation, par exemple, n'ont historiquement pas été centrales, pas plus que la définition d'une mémoire de groupe en dehors de la commémoration des pères fondateurs. Plus que dans le corps en tant que tel, c'est au sein des directions générales au fonctionnement et, plus généralement, aux « cultures » organisationnelles très diverses²⁶, que les fonctionnaires se forment et font l'apprentissage des normes

²² Sans multiplier les jeux de mots, ces deux sens simultanés de la carrière, soit au sens bureaucratique de la carrière administrative et, en référence à la sociologie interactionniste, au sens d'une entrée dans le groupe, sont importants pour comprendre le processus de socialisation (ou les effets d'accoutumance) à l'Europe. Pour des développements sur la « carrière européenne » au sens interactionniste : Georgakakis (D.), « L'Europe sur le métier. Pour une sociologie des professionnels des questions européennes », in Georgakakis (D.), dir., *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002, p. 9-32.

²³ Eymeri (J.-M.), *La Fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001.

²⁴ Suaud (C.), *La Vocation. Conversion et reconversion des prêtres ruraux*, Paris, Minuit, 1978 ; Lagroye (J.), *La vérité dans l'Église catholique. Contestations et restauration d'un régime d'autorité*, Paris, Belin, 2006.

²⁵ Par exemple : Hooghe (L.), art. cité ; pour un panorama plus large sur la littérature : Eymeri-Douzans (J.-M.), Georgakakis (D.), « Les hauts fonctionnaires de l'Europe », in Belot (C.), Magnette (P.), Saurugger (S.), *Science politique de l'Europe*, Paris, Economica, 2008, p. 285-312.

²⁶ Sur ces aspects : Abélès (M.), Bellier (I.), McDonald (M.), *Approche Anthropologique de la Commission*, rapport pour la Commission Européenne, multigraphié, 1993 ; Cini (M.) : « La Commission européenne : lieu d'émergence de cultures administratives », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°3, juin 1996, p. 457-473 ; Cini (M.), *The European Commission: Leadership, Organisation and Culture in the EU Administration*, Manchester, Manchester University Press, 1996.

institutionnelles. Plus généralement, on peut dire que les processus de définition de la fonction publique ne sont jamais allés d'eux-mêmes. Comme l'ont noté les quelques trop rares études d'historiens sur le sujet²⁷, l'existence même d'une fonction publique européenne est longtemps apparue très improbable. La chose relèverait presque d'une contradiction dans les termes : peut-il exister une fonction publique sans État²⁸ ? Historiquement, cette existence a été largement contestée. Elle ne relevait pas du projet des pères fondateurs. La formule célèbre (et surtout fréquemment célébrée) de J. Monnet selon laquelle les institutions européennes représentent le laboratoire d'un homme nouveau est très largement rétrospective. Le président de la CECA n'avait pas envisagé de créer une fonction publique spécifique, et c'est sinon contre lui, du moins sans lui, qu'elle s'est inventée, au moins au départ. Elle doit plus à des processus collectifs qu'à un projet. La conception même de ce projet se heurtait du reste à la volonté de représentants des États membres. Dans les différentes instances intergouvernementales où a été débattu le projet d'une fonction publique européenne, les représentants de la France ont souvent traîné les pieds. Plus encore, on peut dire que les États membres ont toujours cherché à la contrôler, par les politiques de nomination à haut niveau et, plus généralement, par le processus (au demeurant jamais complètement contrôlé) de définition de la bonne forme du groupe. Qu'ils relèvent des États membres ou des institutions européennes, les agents mobilisés par ce dossier ont ainsi souvent projeté cette « nouvelle » fonction publique comme un prolongement de la leur. Cette perception ne relève pas seulement d'une forme de mimétisme. Elle est un enjeu de domination majeur, au sens où les procédés visant à faire advenir cette réalité ont pour effet de conférer aux agents de son État membre une position centrale.

Cette concurrence entre modèles a des effets sur les instruments politiques de la fabrication du corps. Les concours sont ainsi l'objet de variations de conceptions importantes. Comme le rapporte cet ancien membre de jury, les interprétations sont communes sur la nécessité d'un personnel de haut vol, mais elles divergent lorsqu'il s'agit des indicateurs pour la mesurer. Pour les uns (par exemple membres de l'un des six États fondateurs, à l'exception des Pays-bas), il s'agit de la culture : « *Songez, me dit un ancien président de jury, que j'ai posé une question sur le traité de Westphalie. Vous savez ce que le candidat m'a répondu ? Il m'a demandé si l'Union européenne avait été impliquée ! Ils font maintenant du raisonnement verbal et numérique, comme dans les business schools, comme si cela mesurait quoi que ce soit de l'intelligence et de la capacité des gens à travailler pour l'Europe, c'est aberrant ! Figurez-vous que maintenant, c'est même une consultante qui vient nous expliquer comment recruter nos collègues.* » Pour cet autre ancien membre de jury (néerlandais), c'est plutôt les skills, et plus largement l'aptitude au management qui compte : « *À l'époque où les concours ont été mis en place, je me souviens des plaintes des Anglais ou des Néerlandais confrontés aux questions de type 'Aïda : Opéra de Verdi', qui n'avaient rien à voir avec les institutions pour lesquelles les participants candidataient ! En France, la réponse était simple : 'C'est de la culture !' Alors les Anglais ont compris qu'il fallait changer cela, car on avait fabriqué une réglementation hostile aux Anglais, et ils ont investi la DG Admin, et petit à petit, on a vu apparaître des tests de RVN [Raisonnement verbal et numérique], puis les Néerlandais ont essayé d'imposer des tests psychotechniques (car c'est le cas dans ce pays).* »

²⁷ Sur ces aspects : Conrad (Y.), « La Communauté européenne du charbon et de l'acier et la situation de ses agents. Du régime contractuel au régime statutaire (1952-1958) », in *Jahrbuch Für Europäische Verwaltungsgeschichte*, vol. 4, 1992, p. 59-74 ; Dumoulin (M.), *La Commission européenne, 1958-1972. Histoire et mémoires d'une institution*, Luxembourg, OPOCE, 2007. Pour une synthèse récente : Mangenot (M.), « D'où vient la fonction publique communautaire ? Les origines du modèle (1952-1968) », in *La fonction publique européenne...*, op.cit., p. 23-32.

²⁸ Coombes (D. L.), *Towards a European civil service*, Londres, Chatham House, 1968.

A paraître dans H. Michel et C. Robert, *La socialisation à l'Europe*, Strasbourg, PUS, 2010.
Merci de consulter la version publiée.

À ces « pulsions d'Empire²⁹ » et leurs effets sur la définition des formes du groupe, il faut ajouter les différences objectives tenant aux structures, notamment linguistiques, par lesquelles se saisit la réalité du groupe. Les sociologues sont nombreux à avoir montré combien le nom est au principe de l'identité. Force est de reconnaître que ce n'est pas si évident ici. Lorsqu'on s'interroge sur les mots qui rendent compte de la nomination des fonctionnaires, on s'aperçoit assez vite que cette « nomination » prend des sens assez différents. En français, un fonctionnaire est *nommé*, c'est-à-dire qu'on lui donne un nom, assorti du titre de fonctionnaire européen, qui vient dans la langue de l'État-civil immédiatement après le nom de famille. Ce nom, comme du reste la carrière, lui est conféré par « l'autorité investie du pouvoir de nomination » selon les termes du statut. En allemand, les choses sont proches au sens où elles correspondent à la terminologie allemande de la fonction publique, mais il ne s'agit pas de nomination au sens du nom, mais plutôt d'affectation dans le service. En anglais en revanche, le fonctionnaire est *appointed*, c'est-à-dire que sa tâche n'est pas redevable de son nom mais d'une *job position* comme une autre. On comprend du même coup qu'en l'absence d'un langage propre, cette fonction publique se trouve privée des instruments symboliques qui permettent l'homogénéité du corps qui existe dans la plupart des États-nations. Il n'en demeure pas moins qu'un ensemble de représentations de la fonction s'est mis en place. Produite dans la concurrence entre les organisations et par la politique du personnel, reposant largement sur le fait que les institutions ont longtemps pris pour habitude de recruter dans l'entourage des institutions un personnel déjà formé et doté d'une appétence attestée pour le projet européen (on y reviendra), cette représentation se donne à voir sous des formes objectivées tant dans les revues de la fonction publique et les revues syndicales, que dans les mémoires de fonctionnaires. Les portraits existants dans la rubrique « people » de *La Commission en direct* permettent d'en dresser une cartographie finalement assez précise.

Les mises en scène de la richesse commune.

La rubrique « people » de la revue interne des institutions européennes, la Commission en direct, diffusée à plus de 40 000 exemplaire, est un bon matériau pour saisir ce travail de construction des valeurs (au double sens des croyances et des capitaux) du groupe. Cette pédagogie conjugue la recherche de sa cohésion interne avec celle de sa légitimité extérieure, à travers la formation d'un ensemble de valeurs fondées sur la dénégation de la lutte politique. Correspondant tout particulièrement aux valeurs des groupes « hiérocratiques », c'est-à-dire à des valeurs fondées sur la foi plus que sur la violence selon la distinction wébérienne, celles-ci passent par une éthique du métier (et du travail) et par la valorisation de la richesse personnelle et de l'enthousiasme (proche de la béatitude ou de l'extase, au sens religieux du terme) de ses membres³⁰.

On pourrait s'attendre à ce que la dominante des articles valorise des attributs de type bureaucratique (service, organisation, sens de la norme, etc.). C'est pourtant tout autre chose que ces portraits donnent à voir. Bien sûr, la valorisation du bon fonctionnaire est présente, mais surtout dans la définition de sa vocation et de son « métier », au sens d'une éthique presque artisanale. Nombreux sont ceux qui évoquent l'organisation du travail – c'est une des catégories implicites de l'interview. Mais cette organisation rationnelle est celle d'une construction artisanale et non industrielle – comme les visions de la bureaucratie bruxelloise pourraient donner à le penser. Cette éthique de la construction pas à pas, on la trouve dans les conceptions que les fonctionnaires interviewés développent lorsqu'ils sont interrogés sur leur relation à l'Europe. Nombreux sont ceux qui disent que l'idée vaut la peine d'être défendue, qu'elle nécessite du temps, etc. Mais on la trouve surtout dans la mise en valeur des « petits métiers ». Ainsi, ce menuisier italien de 52 ans qui rappelle que le succès de son travail passe par la « patience et la persévérance ». Cette éthique se lit également dans les hobbies qu'ils ont. Nombreux sont les collectionneurs. Si cela est à mettre au chapitre de

²⁹ Charle (C.), *La Crise des sociétés impériales: Allemagne, France, Angleterre : 1900-1940*, Paris, Seuil, 2001.

³⁰. Les analyses et les extraits cités ci-dessous sont issus du dépouillement des numéros 83 à 110, second semestre 1999.

la richesse personnelle de ces membres, tel autre parle d'un travail de « fourmis ». Nombreux sont ceux qui prennent aussi des cours de perfectionnement en dehors de leur service, qu'il s'agisse des langues, de l'informatique, ou d'activité de « loisirs ».

Indépendamment des hobbies, cette éthique du métier se lit dans la manière dont sont reconstruites les trajectoires. Ainsi cet assistant de construction à la DG III qui doit mettre en application des directives sur la normalisation des techniques de matériaux se situe dans une lignée de bâtisseurs. Le lien est explicitement fait entre son père, entrepreneur en construction, et la modeste contribution à la construction européenne qu'il souhaite apporter. Mais, en même temps, ce travail ne se compte pas. Il tient de la remise de soi à l'institution, et est vécu sur le mode de l'enthousiasme. Ainsi un fonctionnaire déclare « régulièrement ramener du travail chez lui pour la nuit et le week-end » ; un autre, chargé de traduire le passage à l'Euro dans les feuilles de paie, raconte son réveillon passé à la Commission dans l'enthousiasme. Ce dessinateur espagnol a intégré l'Europe pour « contribuer à quelque chose ». Il est assez frappant de constater que le discours sur la modestie du travail face à l'édification en cours s'accompagne du discours sur le temps long, le long terme de la construction européenne. Là encore – mais la chose a déjà été remarquée par M. Abélès et I. Bellier³¹ – l'urgence et le temps long de l'avenir sont étroitement combinés, comme si ce travail d'accumulation et de placement était constitutif de ce capital européen.

Tout autant en rupture avec l'idéal-type bureaucratique du fonctionnaire qui accomplit sa tâche sans haine et sans passion, les portraits se caractérisent par le souci de redonner une forme humaine à l'institution. Mais au-delà de cet aspect, cette dimension humaine rejoint la valorisation de la richesse personnelle des individus, de la passion et de l'enthousiasme qui rompt avec les catégories généralement associées au pouvoir, et qui leur permet de revendiquer avec succès – c'est l'hypothèse – leur compétence à incarner l'intérêt communautaire qui est au cœur des ressources des agents de la Commission. La richesse personnelle que les portraits donnent à voir peut se lire de multiples manières et notamment dans de multiples activités annexes. On n'en finirait pas de recenser les hobbies. Ceux-ci passent par les activités de collectionneurs mais aussi par un ensemble de sports ou d'activités culturelles. Celles-ci relèvent de la pratique de la musique ou de la danse, sans que cette hiérarchie symbolique ne sépare la culture classique de la culture contemporaine. Nombreux sont ainsi ceux qui valorisent les expériences « décalées ». Ainsi, pour prendre quelques exemples, ce chauffeur au Conseil, ancien chanteur bassiste dans un groupe de rock dans les années 1970. C'est aussi le cas de deux autres agents (un traducteur et administrateur) qui ont participé, en tant que stagiaires, à la formation d'un groupe de rock à la fin des années 1970, de cet Allemand, assistant parlementaire, qui anime une chorale de jazz ou encore de cet huissier batteur dans un groupe. Même discours dans l'interview du Commissaire à l'Agriculture. Lorsqu'on lui demande ce qui est le plus fascinant dans son métier, il répond qu'il est « fascinant et merveilleux de voir des jeunes gens qui veulent vivre pour l'idée européenne » et que leur « euphorie est une invitation pour travailler pour cette Europe ». Cette foi n'est pas seulement celle en l'Europe, mais elle se donne à voir pour elle-même dans toute une série d'expériences militantes en dehors de l'institution. Ainsi ce retraité devenu militant de l'environnement, ou cette ancienne correspondante financière à la DG XI, qui a créé une association pour aider le Rwanda.

Ces portraits sont d'autant plus importants à considérer qu'ils donnent accès à un processus plus profond. L'exemplarité dont ils témoignent ne vaut pas seulement pour ces « portraits de papier ». Ces portraits, l'institution les fait exister, tant du point de vue de la socio-morphologie du corps dans son ensemble que de celui des individus qui le composent. Parmi d'autres moyens, le processus de recrutement des membres du corps est ici assez central pour tenir lieu d'utile outil d'analyse. Là encore, le recrutement a pris des formes variables dans le temps. Il s'est aussi parcellisé au sens où parallèlement aux « grands concours » d'administrateurs auxquels s'inscrivent plusieurs dizaines de milliers de candidats, existent des concours de spécialités (santé, informatique, etc.). Mais jusqu'à présent au moins – une réforme en cours risque de changer la donne – ils reposaient sur quelques principes communs. On peut dire que le concours représente une transaction entre

³¹ Abélès (M.) et coauteurs, *Approche Anthropologique de la Commission...*, op.cit.

d'une part une politique institutionnelle qui contribue à sélectionner des agents, et de l'autre des *habitus* qui s'adaptent au format et plus généralement aux valeurs, plus moins explicites, contenues dans le processus. Ces effets sont du même coup à saisir de chacun de ces côtés.

La sélection, tout d'abord, s'est ainsi longtemps avérée particulièrement drastique. Dans les grands concours d'il y a quinze ans, on relevait que le concours qui sélectionnait un candidat sur cent s'avérait plus « sélectif qu'à l'ENA ». La proportion semble désormais autour de 2,3 %, comme l'indique le directeur général de l'Admin³². Jusqu'à présent les épreuves alternaient entre questions à choix multiples, épreuves écrite et orale. À l'issue de l'oral, les lauréats étaient inscrits sur liste d'aptitude avant qu'une seconde épreuve – au sens figuré – ne commence avec le recrutement proprement dit par la DG (autour de 80 % des lauréats, selon les chiffres EPSO³³). Les épreuves sont en outre un bon indicateur pour rappeler que si le concours sanctionne des compétences, il sanctionne aussi (et peut-être surtout, à l'image d'autres concours), une compétence sociale à incarner les institutions et l'appartenance au groupe. Les questionnaires de culture générale, si décriés, qui étaient en vigueur au début des années 1990, prédisposaient des agents déjà dotés d'un capital culturel international, en même temps qu'ils représentaient une sorte de pédagogie en acte, destinée à fabriquer une plus petite culture européenne commune au groupe et, plus largement, à favoriser le décentrement des façons de penser, du national vers l'europpéen. Mais il en va en définitive de même aujourd'hui : les tests du raisonnement verbal et numérique attestent moins d'une compétence (en terme de niveau intellectuel) que d'une capacité à s'être exercé et à se plier au standard international en usage dans les écoles de management. De ce point de vue, le modèle change, mais pas la fonction du concours qui est d'imposer un rôle de fonctionnaire européen : hier, lié à la culture européenne, aujourd'hui à celle du management international.

Dans ce concours comme dans d'autres³⁴, l'oral constitue un point central. Comme l'explique ce préparateur au concours, belge, plusieurs fois membre de jury, l'oral constitue tout particulièrement « *un test de, et sur la personne* ». Il ajoute : « *Une épreuve orale est encore autre chose qu'une épreuve écrite, ou une présélection. Avec une présélection, on va tester vos connaissances, vos connaissances sur l'Europe, sur les institutions, sur les politiques communautaires. Mais une épreuve orale, c'est beaucoup plus que simplement quelques questions sur la politique communautaire. C'est aussi pour voir, pour tester vos qualités comme personne, pour tester vos qualités de futur chef d'unité. Il faut avoir certaines qualités pour mener une équipe, pour faire par exemple l'évaluation du personnel. Et le jury, qui normalement est composé de minimum trois, maximum quatre personnes, le jury va vous interroger sur la base d'un petit catalogue, secret évidemment, avec des questions, pour voir si vous êtes assez rapide dans votre réflexion. Est-ce que vous avez le sens de l'analyse, est-ce que vous savez détecter un problème dans une question ? Etc. [...] Je dis également qu'une épreuve orale c'est non seulement communiquer avec les membres du jury, mais c'est également et en grande partie une sorte de marketing. Il faut se vendre devant un jury, ce n'est pas en entrant comme ça, 'Bonjour Messieurs, Mesdames', et répondre aux questions. Non. Ça commence déjà par l'entrée dans la salle, la présentation. [...] Il faut convaincre les membres du jury que vous avez les qualités et que vous êtes la personne pour être sur la liste définitive.* »

Ce travail de recrutement d'un personnel à leur image est favorisé par la structure du jury qui, outre la personnalité du président (généralement mais pas exclusivement un fonctionnaire) comprend une parité entre des fonctionnaires en charge de dossiers et de représentants des comités du personnels, soit des syndicalistes. Il prend ici aussi une résonance tout à fait particulière, compte tenu de la fragilité structurelle du groupe (très peu de diplômés

³² Chêne (C.), « Qu'est-ce qu'un fonctionnaire européen ? », *La fonction publique...*, *op. cit.*, p. 7-21.

³³ Cet acronyme désigne l'Office européen de sélection du personnel.

³⁴ Bourdieu (P.), *La noblesse d'État...*, *op. cit.* ; Oger (C.), *Le façonnage des élites de la République : culture générale et haute fonction publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

spécifiquement orientés à cette fin, pas d'école de formation initiale, politique de formation peu tournée sur les spécificités européennes du métier) et les craintes que font porter les élargissements successifs sur la structure du personnel. Si la période de l'intégration des dix pays membres a été sur ce point particulière, elle est toutefois très loin d'être la seule. L'élargissement de 1995 (et notamment l'intégration des fonctionnaires suédois et finlandais) a laissé le souvenir d'un choc culturel important à de nombreux agents. Dans ces conditions, les membres du jury ont plutôt tendance, sans que la chose soit explicitement pensée comme telle, à sécuriser le dispositif en favorisant des agents déjà suffisamment dotés des propriétés modales du groupe pour donner des gages du point de vue de leur intégration. Si l'on ne dispose pas de chiffres pour faire un état sociologique fin de la population, on peut néanmoins dire, sur la base d'entretiens avec les membres du jury, que dans le souci de limiter les risques d'une intégration difficile, les jurys sélectionnent des agents dont ils s'assurent des dispositions européennes (incarnation de la compétence, dimension multiculturelle, connaissance intime du jeu politique européen) : « *Il faut faire avec. De toute façon, le résultat des derniers concours que j'ai fait passer depuis 1998, est tout à fait clair : entre deux tiers et trois quart des gens ont une connaissance de l'Union européenne, de ses modes de faire, des domaines dans lesquels ils ont travaillé directement ou indirectement comme stagiaires, auxiliaires temporaires, consultants intra-muros, extra-muros, etc. Donc d'un côté, on fait des avis de vacance qui sont publiés partout, et on a énormément de candidatures, mais à la fin de la journée, quand on regarde le résultat, il est inévitable que les gens qui ont réussi à mettre un pied dans la porte et à pénétrer dans la forteresse ont un avantage.* » Le concours n'est pourtant pas seulement une sélection. Il est aussi une activité sociale en soi et impliquant un important travail sur soi de la part des candidats. Sa durée longue, sur plus d'un an et demi, est de ce point de vue un élément majeur. Elle a pour effet la projection relativement durable dans le rôle probable et, partant, l'intériorisation d'un premier échelon de dispositions qui en sont constitutives. Cette durée, et les effets qu'elle induit, comptent d'autant plus que la plupart des agents le tente plusieurs fois avant de le réussir. Se dessinent des carrières de candidats : *master* européen, stage dans les institutions, premier concours ; si échec, retour dans une fonction européenne, si possible à Bruxelles, puis second concours ; puis poste de contractuels, troisième concours. À chacune de ses étapes, où s'accroît parallèlement la probabilité objective de finir par entrer, se joue davantage que la seule révision des matières proprement dites du concours. L'accoutumance à la pratique rituelle de la soumission au jugement des éventuels pairs a ici tout d'un début de carrière.

S'agissant des matières du concours, une partie substantielle d'entre elles remplit d'autres fonctions sociales qu'une fin de connaissance. Là encore, et comme le montrent les travaux récents³⁵, les épreuves qui se donnent à voir sous la forme de tests de connaissances le sont en réalité rarement. Réviser les politiques européennes permet certes de se situer dans l'ensemble plus général de ce qui est fait par l'Union (quand l'organisation fragmentée rend plus difficile par la suite cette situation) mais aussi de saisir le principe récurrent des instruments politiques, des succès européens, des conditions de blocage du processus, bref autant d'éléments qui relèvent d'une acclimatation à la pratique de la réalité européenne et de la faculté à en contourner les difficultés (méthodes des petits pas, jeu sur le temps), ou à s'exercer à cet art d'une « conciliation harmonieuse des contraires³⁶ » si utile dans la pratique des politiques européennes. Les questions nombreuses qui portent sur le statut, les codes de bonne conduite sont autant d'éléments qui permettent d'intérioriser les droits et les devoirs, les principes de la carrière c'est-à-dire *a priori* tout ce qui différencie la future fonction d'un « job » du privé.

Outre les effets propres de ce contenu, les effets du concours tiennent aussi à ce que la plupart des candidats s'y forment en amont. Seuls, par l'intermédiaire de l'intégration de la littérature disponible (les manuels de préparation au concours, surtout les préparations aux

³⁵ Oger (C.), *Le façonnage des élites de la République...*, *op.cit.*

³⁶ Panofsky (E.), *Architecture gothique et pensée scholastique* (trad.), Paris, Minuit, 1967 (1^{re} éd. US : 1951).

QCM dont le fameux « 250 », édité par l'un des syndicats de la fonction publique européenne), ou de la fréquentation plus que régulière des *websites* européens (*Europa*, *Scad* +) qui contiennent eux aussi leur lot d'éléments leur permettant d'être progressivement initiés. En groupe, relativement organisés autour de la figure d'un préparateur (lauréat, fonctionnaire) ou souvent plus informel autour d'anciens d'une même promo de *master*, etc. Là encore, la dimension collective est tout sauf négligeable pour comprendre les effets en termes de séparation avec ceux qui n'en sont pas et d'intériorisation de valeurs : c'est par ces échanges que se testent les « présentations de soi », la circonscription des sujets probables et la bonne façon de les traiter, mais aussi bien évidemment la différenciation progressive au fil des épreuves, entre ceux qui ont des chances objectives d'en être et les autres, avec tous les effets qu'elle implique. Les candidats se forment également par l'intermédiaire des préparations qui sont proposées par leur État d'origine, par des écoles (l'ENA, le Collège d'Europe) ou encore par des cabinets de consultants. Dans ce cas, ils apprennent comment se tenir lors de l'entretien, comment s'habiller (« *En cravate, pour les hommes, en tailleur pour les femmes, mais sobre, neutre, pas comme dans un mariage* »), comment se présenter et présenter leur CV.

L'extrait relativement long qui suit (page suivante), pris lors d'une préparation dans la capitale d'un nouveau pays adhérent, animée par un ancien membre de jury, illustre bien, de ce point de vue, un ensemble de règles de conduite qui, pour être celles de la bienséance collégiale, échappent au contrôle des connaissances pour traiter de la tenue du rôle : bonne distance au jury, bon ton, qualités requises comme la concision, la manifestation d'un esprit d'analyse, d'un esprit d'à-propos, mais aussi inscription de sa trajectoire personnelle dans une dynamique naturelle vers la fonction de serviteur de l'Europe.

Une leçon de présentation de soi en jury

« *Soyez modestes, hein. Soyez modestes. Vous pouvez dans vos qualités faire allusion au fait que vous travaillez en équipe, ou que vous êtes chef d'unité et que vous avez des dons pour mener des discussions, ou des réunions, que vous êtes tenus dans votre vie professionnelle à faire des voyages à l'étranger. Mais il ne faut pas commencer à pomper vos qualités à un tel niveau que tous les membres du jury vont se dire : 'Oh la la, mon Dieu !' Lors de la présentation il ne faut pas parler non plus de ses qualités, pas nécessaire. Vous vous limitez à vos études, vos expériences professionnelles. [...] Le jury, après la présentation, le jury va vous demander : 'Mais, Monsieur, Madame, pourquoi donc êtes-vous ici ? Quelle est votre motivation pour venir à Bruxelles ? Alors que vous avez une vie fantastique à [Capitale de l'est européen] ? Pourquoi est-ce que vous voulez absolument venir à la Commission ?' Réponse cliché : le salaire. Je n'ai pas dit qu'on ne peut pas le dire, parce que c'est vrai. Et je crois que j'étais dans un pays tiers et on avait trois cent cinquante candidats à interviewer, et sur les trois cent cinquante, il y en avait deux seulement qui ont dit : 'Oui, mais en plus de tout ce que je viens de dire, je viens également à Bruxelles pour le fric.' Mais il faut avoir du courage, et c'est apprécié par le jury. Il ne faut pas penser que le jury dit : 'Il n'est même pas encore engagé celui-là, et il pense déjà au fric.' Non, c'est normal, c'est tout à fait humain. Quand vous parlez de la motivation, soyez de nouveau inventif, innovant. Ça veut dire qu'il ne faut pas à chaque fois parler de la même chose : 'Depuis que je suis tout petit enfant, j'ai toujours pensé à la construction de l'Europe et je vois maintenant mon rêve réalisé.' Ce n'est pas très convaincant ça, c'est peut-être vrai, mais ça ne marche pas. Il faut venir avec quelque chose qui touche le jury. Par exemple : 'Dans ma vie quotidienne ou dans ma famille, on a toujours été confronté à des problèmes d'agriculture, agricoles, et j'ai toujours voulu apprendre un peu plus que les autres sur la politique agricole.' J'invente maintenant, sur place, je ne dis rien de nouveau, mais soyez quand même un peu inventifs là-dedans, mais ne commencez pas avec le rêve de l'Europe. Attention aussi à la mobilité, lors de l'exposition de la motivation, n'ayez pas peur de dire que vous avez déjà travaillé à l'étranger, c'est un point en plus. Il y a des points qu'on vous donne pour vos connaissances, mais aussi des points pour le comportement, la motivation, la mobilité et, comme cela figure dans l'avis du concours, l'aptitude à travailler dans un environnement multiculturel. Et comment peut-on mesurer cela ? Et bien*

c'est les connaissances linguistiques, ou bien le fait qu'on ait déjà travaillé pas mal d'années à l'étranger. Cela ne veut pas dire qu'on est né à [Capitale de l'est européen], qu'on a étudié à [Capitale de l'est européen], qu'on a travaillé à [Capitale de l'est européen], et qu'on a fait un voyage à Glasgow. Ce n'est pas ça, quand vous n'avez que ça, vous n'avez rien à dire, n'en parlez pas, ou attendez à la limite que le président pose une question là-dessus. Mais si vous avez de l'expérience, signalez-le, c'est un point en plus. [...] Bon, après la présentation, après la motivation, le président va donner la parole aux autres membres du jury pour vous poser des questions, soit dans un domaine précis, soit des questions générales sur l'Europe, mais aussi sur vos qualités surtout. Vous avez du papier, je l'ai déjà dit : utilisez-le. S'il y a une réponse qu'il faut structurer, structurez-là. Mais comment structurer une réponse ? C'est assez simple : vous faites 'un', 'deux', 'trois'. Parce qu'on va vous donner des points si vous êtes concis dans la réponse, si vous pouvez convaincre le jury que vous savez structurer une réponse. Ça veut dire qu'il ne faut pas commencer à dire votre réponse : 'Il y a trois éléments là-dedans : premièrement... Deuxièmement... Troisièmement... Ah non, j'ai oublié quelque chose.' Ça ne va pas. Si vous commencez à structurer, limitez-vous, et ne corrigez pas vous-même par après, ça donne mauvaise impression. Il y a aussi un moyen que pas mal de candidats utilisent c'est le système du black out, en français 'trou de mémoire'. Vous pouvez utiliser ça une seule fois, mais si vous commencez à utiliser ça à toutes les questions, je crains fort que le résultat ne soit pas bon. »

Pour saisir tout ce que produit ce processus, il faudrait ici donner encore plus d'élément sur la façon dont les candidats sont du même coup conduits à travailler leur CV, mais aussi, au fil de la préparation, leur profil, leur façon d'envisager ou non (il y a une forte marge entre les inscrits au concours et ceux qui finalement le passent) leur entrée possible dans la carrière. Pour conclure sur cette étape, ajoutons simplement ceci : le concours réussi, encore faut-il être recruté. Rien n'est, là encore, automatique, dans la mesure où un quart des lauréats, selon les chiffres EPSO, ne sont pas recrutés. On comprend, du même coup, que compte tenu de ce parcours, les fonctionnaires au bout du compte croient dans leur excellence et incorporent la distance qui les institue sous la forme d'une élite administrative apte à se tenir à l'écart des (et à tenir tête aux) partenaires du jeu politique européen (représentants d'intérêts privés, fonctionnaires représentants les États membres). C'est d'autant plus le cas, que sous certaines conditions, les promotions internes au sein des institutions s'effectuent à travers les mêmes processus (travail sur soi, filtre multinational lié à la variété des supérieurs hiérarchiques dans l'administration). Comme on l'a montré ailleurs, il y a ainsi une convergence tendancielle des profils autour de la possession d'un capital institutionnel européen³⁷.

Why does habitus matter, ou ce que devenir « européen » veut dire

Que ce soit en produisant l'objectivité de leur position sociale ou sous l'effet de la magie des transactions qui permettent l'entrée puis la progression dans la carrière, toujours aux deux sens, les institutions contribuent bien à la formation d'un *Stand* transnational défini, jusqu'à présent au moins, par un ensemble de dispositions de corps (c'est-à-dire tout à la fois collectives et incorporées), propres à exercer des effets dans le contexte relationnel dans lequel évolue un administrateur de l'UE. Quelles conséquences tout à la fois théoriques et empiriques a cette façon de poser le problème sur notre compréhension des effets de socialisation des institutions européennes ? Sur la base de ces observations, on voudrait indiquer trois pistes provisoires.

La première consiste à changer la focale quant au niveau où s'exercent les effets de cette socialisation. L'effet socialisateur des institutions ne porte pas sur des préférences au sens des préférences mesurables par questionnaire par exemple, mais sur une structure plus profonde. Comme l'indique L. Hooghe³⁸, les préférences politiques sont relativement préformées par la

³⁷ Georgakakis (D.), de Lassalle (M.), « Les très hauts fonctionnaires... », art. cité.

³⁸ Hooghe (L.), « Several Roads... », *op.cit.*

socialisation antérieure. On peut au demeurant douter que les préférences idéologiques individuelles aient une forte teneur prédictive de la pratique des euro-fonctionnaires. Beaucoup se déclarent plutôt « de gauche » (ce qui est conforme avec la possession d'un fort capital culturel et de *l'ethos* du service public, mais évidemment pas toujours facile à saisir compte tenu de la diversité que recouvre cet ancrage selon les pays), quand il est difficile de prêter aux institutions des politiques qui le soient toujours. Quoi qu'il en soit, si les identifications politiques demeurent indépendantes de la socialisation européenne, il faut néanmoins s'interroger plus au fond sur les grilles de lecture du monde et de l'Europe et des jugements de goût (plutôt que sur les opinions) en rapport avec les spécificités de cette position. Pour faire dans ce premier temps abstraction de la dimension différentielle de la socialisation (cf. *infra*), on peut en indiquer quelques formes communes sur la base d'observations ethnographiques et de travaux publiés.

Cette position a tout d'abord pour conséquence de forger un sens commun élitaire ou, si l'on préfère, un point de vue par le haut. Cette disposition n'est pas spécifique aux élites européennes (loin s'en faut), mais elle est ici nourrie par le double effet de la distance sociale objective en tant qu'expatriés, et de l'intériorisation de la fonction d'artisan d'un intérêt général européen supérieur. Ainsi, cette hauteur de vue, qui est aussi un rapport au temps long de l'intégration européenne, prédispose à voir dans les enjeux définis comme sociaux une forme appartenant à un passé en voie d'être révolu (contre d'autres enjeux sur lesquels l'Europe est réputée mieux réussir, comme l'environnement), de la spécificité culturelle (c'est à dire potentiellement résiduelle), ou de la perturbation politique des États membres. C'est aussi le cas en ce qui concerne les réformes faites ou à faire (en en acceptant les « *sacrifices inhérents* »), les « crises » (perçues comme « *cycliques* »), ou le sens d'une philosophie générale de l'histoire sur le dépérissement de la forme de l'État-nation et, symétriquement, la foi dans la réussite du gros œuvre de l'Europe (la paix, l'euro, l'unification du marché, l'intégration de nouveaux pays). Les entretiens cités par G. Ross³⁹ fournissent ici d'utiles exemples. Si cette disposition relève d'une forme d'utopie, ou si l'on veut d'un nouvel universalisme en construction, elle implique dans le même mouvement son balancement réaliste. Ce dernier s'incarne ainsi dans le sens de la prudence attaché à la position d'administrateur et, surtout ici, dans la connaissance intime de la structure du jeu politique sur son secteur. Plus pratique que théorique, cette connaissance porte notamment sur l'appréciation assez précise des positions des uns et des autres partenaires (représentants des États membres, collectifs divers) et, partant, des limites probables du jeu et des points d'équilibre possibles. Cette disposition pratique ou, si l'on préfère ce sens du jeu, crée tout l'écart entre ceux qui sont dans la machine et les autres. Elle nous semble aussi plus décisive pour comprendre ce que font les hauts-fonctionnaires que leur position idéologique, dans la mesure notamment où elle est la condition de leur succès individuel et collectif. C'est là une autre dimension de leur européanité, sous la double forme d'une disposition incorporée et d'un crédit de bon européen, comme le donne à voir cet entretien avec un ancien directeur général : « *En fait, ce qui est très important pour un directeur général de la Commission, c'est que les tâches directoriales soient aussi plurinationales que possible. Il est très important que, collectivement, on soit en mesure d'apprécier ce que sont les sensibilités des différents événements. Dans ma profession, j'ai été chef quand même d'une dizaine de directeurs généraux autour de moi, pratiquement tous de nationalités différentes, dans une communauté qui à l'époque était de quinze, et j'avais quand même une bonne perception sur des sujets importants grâce maintenant à mon état-major, de ce qu'étaient les sensibilités sur des sujets finalement sur lesquels on risque de faire des erreurs.* »

Plus qu'à une définition univoque de l'Europe, la disposition joue aussi dans le sens de l'attachement commun à la machine européenne et ce, jusqu'à épouser parfaitement ces

³⁹ Ross (G.), « European Elites Reflect on the EU's Crises », art. cité.

différences internes, qu'elles soient idéologiques ou sectorielles. Si la plupart des auteurs s'étonnent de la diversité des préférences idéologiques et en font souvent l'indice de la très grande hétérogénéité du personnel communautaire, on peut tout au contraire voir dans ces divergences l'indicateur d'une *commune* fusion entre l'« investissement » des agents et les orientations institutionnelles de leur DG ou secteur d'appartenance. Par exemple, aussi divergentes que puissent paraître les positions d'un fonctionnaire de la DG Marché intérieur avec celles d'un membre de la DG Affaires sociales (à niveau de responsabilité égale), ou de la DG Relex et de la DG Développement, elles marquent en définitive le même attachement à l'orientation générale qui, au terme de négociations internes (et avec soi) plus ou moins complexes, est celle de leur DG. Si l'on ajoute à cela qu'il y a souvent une relation d'homologie relative entre les propriétés des agents et les DG occupées⁴⁰, on comprend que l'attachement à l'institution est très largement sous estimé dans l'analyse des divergences des fonctionnaires, comme du reste les effets de continuité qu'induit ce même attachement sur le moyen terme. On perçoit du même coup que l'orientation collective des euro-fonctionnaires doit moins à leur idéologie, au demeurant présumée à tort d'être majoritairement néolibérale (sauf dans certaines DGs), qu'à des effets de situation. C'est de ce point de vue tout à la fois leur distance sociale et transnationale, leur attachement à la machine et la configuration des pressions extérieures qui les conduit, selon la théorie du vélo en vigueur dans le milieu (« Si on s'arrête de pédaler, on tombe »), à favoriser les plus petits accords (toujours plus faciles à obtenir pour déréguler que pour re-réguler) et à jouer dans le sens du vent politique dominant (processus de Lisbonne, etc.). Si ce sens pratique européen n'est évidemment pas la seule variable des décisions prises, et sans doute encore moins des « grandes » décisions, elle fait partie des variables (plus lourdes que la préférence politique, voire que la conception même de l'Europe) qui comptent, et ce sans doute d'autant plus que les microdécisions portées par les administrateurs de l'UE représentent en fait le lot majeur.

Le second apport de la perspective consiste à mieux comprendre les différences entre fonctionnaires, en s'interrogeant non pas sur une donnée supposée (la nationalité, l'âge, voire le sexe, etc.), mais en ouvrant une piste pour saisir la *relation différente* que les agents peuvent entretenir avec la socialisation institutionnelle. C'est le cas, sous le double aspect de la variation de cette socialisation selon leur trajectoire d'origine, et selon le processus d'entrée et de progression dans l'institution. Une première piste, peu empruntée par la littérature, consiste ainsi à pointer l'écart entre les dispositions d'origine et la position sociale offerte par les institutions. Ici, comme dans d'autres groupements (partis, églises), l'offre institutionnelle prend en effet un sens extrêmement différent selon l'origine sociale des agents, quelle que soit leur nationalité. Pour schématiser, les institutions européennes comprennent ainsi des agents qui doivent tout ou presque à l'institution, et d'autres pour lesquels cette position n'offre en définitive pas grand-chose de plus que la position qu'ils occuperaient probablement en exerçant ailleurs. La relation à l'institution n'est pas complètement la même selon qu'on est devenu administrateur après être entré comme assistant traducteur (et donc à l'issue d'une longue progression tout à la fois horizontale et verticale – ou hiérarchique) ou, qu'à l'inverse, on a récemment été recruté à la suite d'une expérience dans le privé, comme conseil en communication ou avocat d'affaire par exemple. Si cela n'empêche pas de partager les mêmes valeurs et croyances, elles ont un poids très différent, compte tenu que l'attachement objectif à l'institution qui les incarne (c'est-à-dire aussi la capacité à la quitter sans « état d'âme ») est lui-même très différent. Ces écarts se vivent rarement sous une forme explicitement utilitariste (sauf en cas de rupture consommée

⁴⁰ Georgakakis (D.), de Lassalle (M.), « Genèse et structure... », art. cité ; Robert (C.), « La construction des compétences en situation d'incertitude. L'exemple du service Phare », in Georgakakis (D.), dir., *Les métiers de l'Europe politique...*, op. cit., p. 85-120 ; Robert (C.), « L'impossible 'modèle social européen' », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°166-167, mars 2007, p. 94-110.

avec l'institution, lorsque des agents la quittent ou font leur deuil d'y entrer). Dans la plupart des cas, ils reposent plus finement, mais aussi plus imperceptiblement, sur ce que représente cette position acquise compte tenu de la trajectoire sociale sur un plus long terme. D'un point de vue général, l'entrée dans les institutions européennes est le fruit de stratégies sociales variables. Pour reprendre les principes inventoriés par V. Karady au sujet des reconversions⁴¹, elle peut relever de la poussée (dans le cas où des agents voient leur position d'origine se dérober, à l'instar par exemple des fonctionnaires coloniaux analysés par V. Dimier⁴²) ou, au contraire, de l'attraction (comme les « seconds » de l'administration, analysés par M. Mangenot dans sa thèse⁴³). Il reste que leur socialisation a toutes les chances d'être différente en fonction de la distance entre le point d'arrivée probable que dessinent conjointement la trajectoire et la position conférée objectivement (et subjectivement⁴⁴) par l'institution. Les institutions européennes n'échappent pas à la dimension différentielle de la socialisation, bien mise en évidence par les avancées les plus récentes de la sociologie⁴⁵. Pour un Français, de mère allemande, appartenant à la bourgeoisie moyenne supérieure, « bon élève » (selon les catégories de G. Lazuech⁴⁶) ayant complété ces dispositions multiculturelles d'origine par des voyages à l'étranger puis l'expérience des milieux européens dans sa ville d'origine (ou, mieux, l'engagement européen dans une association de promotion de l'Europe), l'offre institutionnelle sous la double forme de l'entrée sécurisée dans une classe transnationale et de la « mission » européenne a toute la valeur du « parachèvement ». Pour une Finlandaise, dont les parents sont diplomates et qui se destinait elle-même à la diplomatie, l'entrée dans les institutions européennes qui, me dit-elle, « n'était pas vraiment mon projet de départ mais finalement je m'y fais bien », puis le mariage à un chef d'unité français, correspond à une « transformation » qui consiste à ne plus se vivre comme la représentante de son pays, mais comme une « européenne ». Ce qui, porté par des dispositions sociales et linguistique (cinq langues sans être linguiste) loin d'être évidentes en Finlande, ouvre une probable belle carrière (comme assistante d'un DG, puis chef d'unité, probablement plus tard membre de cabinet, etc.). Pour un jeune Polonais, dont le père ancien diplomate a plutôt réussi par la suite dans les affaires internationales et pour qui l'entrée dans les institutions signifie surtout la réussite au sein d'une carrière internationale hors de Pologne, la position de bureaucrate et l'acquisition de l'*ethos* de la fonction publique européenne supposent une *metanoia*

⁴¹ Karady (V.), « La conversion socio-professionnelle des élites : deux cas historiques en Hongrie », in Broady (D.), de Saint Martin (M.), Palme (M.), dir., *Les Élités, formation, reconversion, internationalisation. Actes du colloque de Stockholm, 24-26 septembre 1993*, Paris et Stockholm, Centre de Sociologie de l'Éducation et de la Culture/Forskningsgruppen för utbildnings- och kultursociologi Lärarhögskolan, 1995, p. 87-103.

⁴² Dimier (V.), « Leadership et institutionnalisation au sein de la Commission européenne : le cas de la direction générale Développement, 1958-1975 », *Sciences de la Société*, n°53, mai, 2001, p. 183-200 ; Dimier (V.), « Du bon usage de la tournée. Propagande et stratégie de légitimation au sein de la direction générale développement (1958-1970) », *Pôle Sud*, n°15, novembre 2001, p. 19-32.

⁴³ Mangenot (M.), *Une Europe Improbable. Les hauts fonctionnaires français dans la construction européenne*, Thèse de doctorat en science politique, Strasbourg, IEP de Strasbourg, 2000.

⁴⁴ Il serait trop long de développer ce point, mais entre aussi en jeu ici une quantité de facteurs liés à l'articulation entre origine sociale et *habitus* national, comme les constructions socialement et nationalement différenciées de l'enjeu européen ou les variations de la signification sociale d'une carrière administrative d'un pays à l'autre. Celle-ci varie sensiblement selon qu'on a affaire à des pays où la haute administration a été investie par des élites sociales ou non. Sur ce dernier aspect : Eymeri (J.-M.), « Pour une sociologie politique comparée des institutions et de l'action publiques », in Dreyfus (F.), Eymeri (J.-M.), dir., *Science politique de l'administration. Une comparaison européenne*, Paris, Economica, 2004, p. 269-283.

⁴⁵ Darmon (M.), *La socialisation*, Paris, Armand Colin, 2007.

⁴⁶ Lazuech (G.), *L'exception française. Le modèle des grandes écoles à l'épreuve de la mondialisation*, Rennes, PUR, 1999.

improbable, à moins que l'institution ne l'accompagne dans sa propre repentance (comme en l'espèce par la dénonciation des vieilles pratiques bureaucratiques portées par le Nouveau management public, et la célébration de la nouvelle Europe réunifiée contre les usages des pays de la « vieille Europe »).

S'agissant toujours de cette socialisation différentielle, il faut dès lors ajouter les variations provenant de l'expérience individuelle du processus : tous les agents n'ont en effet pas emprunté scrupuleusement le même chemin pour entrer dans l'institution. C'est le cas bien avant même la préparation, dans la révélation de la « vocation européenne » (qui serait une piste à creuser plus avant). L'ancien étudiant au collège d'Europe qui, indépendamment même de ses antécédents sociaux⁴⁷, a acquis ou perfectionné son sens pratique des relations multiculturelles et du service de l'Europe d'un côté et, de l'autre, l'informaticien recruté sur concours *ad hoc*, ne partent pas sur la même ligne quant à leur capacité à être dans les institutions comme un poisson dans l'eau. Des disparités analogues existent dans le processus du concours et, surtout, dans le développement de la carrière. Ces aspects ont été abordés plus haut sous la forme d'un idéal-type. Aussi faut-il à présent pointer que tous les agents ne passent pas nécessairement par le même filtre, ne s'investissent pas dans les mêmes types de préparation. À la faveur des concours de spécialités ou des effets induits par l'équilibre souhaité entre les nationalités, il peut arriver que des agents se trouvent en décalage complet par rapport au groupe. Le propos de ce formateur aux journées de formation dispensées lors de l'accueil des nouvelles recrues en décrit un aspect évidemment extrême : « *La plupart ont tout de même des profils assez convergents, mais parfois c'est assez surprenant : j'ai eu une lauréate qui n'avait pas compris qu'elle vivrait à Bruxelles, et plus en Slovaquie.* » Les mêmes écarts sont observables dans le processus de progression dans la carrière. Les évaluations des supérieurs et les chances de promotion sont en partie localisées, au sens où elles sont dépendantes tout à la fois de la relation singulière à ses supérieurs et aux « cultures » sectorielles. Un agent qui a fait toute sa carrière dans une même DG n'a pas complètement la même vision (mais aussi les mêmes ressources et les mêmes probabilités de carrière) qu'un agent qui a fait une carrière plus transversale ou politique, comme le montre bien le cas des directeurs généraux. Entre en jeu aussi la chance de passer les goulots d'étranglement qui ponctuent la carrière – problème assez classique à la Commission européenne. On peut en voir une illustration dans ce que les agents appellent le « plafond de verre », c'est-à-dire l'illusion de la possibilité d'avancer sur l'échelle des grades, quand cette probabilité est liée à d'autres contingences (comme le soutien de la capitale, du parti au gouvernement ou du cabinet du commissaire compétent, le fait de ne pas avoir le bon drapeau⁴⁸, voire plus récemment, et sous une toute autre forme, les politiques d'égalité des chances). Dans ce cas, la croyance dans l'institution et ses nouvelles valeurs officielles (comme par exemple la transparence, la promotion à la compétence) est d'autant moins probable, que les probabilités objectives de traverser le plafond sont relativement limitées. Ce n'est, là encore, pas spécifique aux institutions européennes, sauf qu'elle mettent ici en jeu des ressources (et en particulier les soutiens politiques et nationaux) qui sont très largement refoulées dans la construction du rôle de fonctionnaire européen compétent et indépendant. En situant cette relation différente à la carrière, s'ouvre ainsi une piste pour mieux

⁴⁷ Schnabel (V.), « Élités européennes en formation : les étudiants du Collège de Bruges », *Politix*, n° 43, automne 1998, p. 33-53.

⁴⁸ Pendant longtemps, les hauts postes étaient dits « à drapeaux », dans la mesure où, pour des raisons qui relèvent de l'économie pratique, on ne renégociait pas les équilibres nationaux à chaque *turn over*. Le poste de directeur général de l'Agriculture était ainsi considéré comme devant être attribué à un Français, celui de la concurrence à un Italien, etc. Cette pratique a été formellement remise en cause sous la Commission Prodi.

comprendre ce qui se joue dans la loyauté et l'*exit* selon la terminologie de A. Hirschman⁴⁹, relation ici fondamentale tant la question de la loyauté est centrale dans la littérature néo-fonctionnaliste⁵⁰.

Parce que penser ce qui est commun permet en fin de compte de mieux poser ce qui est de l'ordre des différences, la perspective davantage centrée sur les *habitus* permet pour conclure d'esquisser quelques hypothèses sur la socialisation d'autres personnels. Comme d'autres analyses, l'étude des fonctionnaires met ainsi l'accent sur le temps comme une dynamique fondamentale de la socialisation européenne. Mais ce temps n'est pas tant lié à un « effet d'exposition » qu'à une stabilité de la position sociale et de la cohérence de la trajectoire. De ce point de vue, il est clair que les effets de la socialisation à l'Europe se jouent de façon très différente, selon que l'on a affaire ou non à des agents dont la carrière est suffisamment longue pour avoir acquis un statut de permanent. S'il ne s'agit pas en l'espèce d'un statut juridiquement garanti, ces agents peuvent disposer de capitaux en définitive relativement similaires à ceux des fonctionnaires européens (sur les différents versants des capitaux économiques, multiculturels et sociaux) ; il peuvent eux aussi faire des carrières structurées par des étapes voisines de celles des fonctionnaires (entrée dans des groupes d'initiés, participation passive puis active à des « miracles » européens, etc.). À l'inverse, d'autres ne sont pas porteurs d'une trajectoire dont l'Europe est le point d'aboutissement. Leur présence à Bruxelles, dans les groupes d'intérêt, les représentations permanentes, au Parlement européen, voire au collège des Commissaires, relève moins d'un investissement que de l'accumulation primitive (ou non) de capital international, orientée vers la conquête d'un poste à Washington ou à Rome, comme c'est le cas par exemple pour les ambassadeurs. Cela ne les empêchera pas nécessairement de savoir jouer le jeu européen, mais les perspectives d'ensemble dont ils sont porteurs et leur investissement dans la définition de l'Europe, quels qu'ils soient, ont toutes les chances d'être différents.

La relation entre la trajectoire et la position, que met bien en évidence le cas des fonctionnaires, ouvre également une piste pour d'autres groupes dont la relation à l'Europe est tout aussi clivée par la vocation de service public. Parmi ceux qui entourent les institutions européennes, on trouve ainsi des agents dont la vocation européenne tient du service public, tout autant que les fonctionnaires, à l'instar notamment de la façon dont se vivent des journalistes ou des représentants d'intérêts convertis à la défense de causes citoyennes⁵¹. D'autres en revanche sont plus nettement dans des fonctions d'auxiliaires

⁴⁹ Hirschman (A.) *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Harvard University Press, 1970.

⁵⁰ Ces questions ouvrent naturellement aussi sur la variation conjoncturelle de la socialisation, que la variation tiennent à des conjonctures de redéfinition du rôle et de la compétence des euro-fonctionnaires (comme actuellement) ou des conjonctures de type plus politique, notamment celles réputées de « crise » ou de relance, comme lors des Commissions Delors, de la « crise » de la démission Santer ou des *referenda*. Ces questions font l'objet d'autres travaux passés et en cours, aussi ai-je choisi de ne pas les aborder ici.

⁵¹ Sur les journalistes : Baisnée (O.), *La production de l'actualité communautaire. Éléments d'une sociologie comparée du corps de presse (France, Grande-Bretagne)*, Thèse pour le doctorat de science politique, Rennes, IEP de Rennes, 2003 ; Baisnée (O.), « Les journalistes accrédités auprès de l'Union européenne : correspondants à l'étranger ou généralistes spécialisés ? Logiques et paradoxes du poste de Bruxelles dans la presse française et britannique », *Réseaux*, n°111, juin 2002, p. 102-130 ; Bastin (G.), *Les professionnels de l'information européenne à Bruxelles. Sociologie d'un monde de l'information (territoires, carrières, dispositifs)*, Thèse pour le doctorat en sociologie, Paris, ENS Cachan, 2003 ; Bastin (G.), « Les journalistes accrédités auprès des institutions européennes. Quelques signes du changement dans un monde de travail », in Georgakakis (D.), dir., *Les métiers de l'Europe politique...*, op. cit., p. 169-194. Sur les représentants d'intérêt : Michel (H.), dir., *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne : Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2005.

économiques, et c'est plutôt dans l'opposition au modèle du service public (ou la part du modèle d'État contenu dans le rôle de fonctionnaires européen) qu'ils se vivent (ce qui n'empêche en rien qu'ils généralisent leurs problèmes sous la forme de problèmes publics et d'intérêt général lorsqu'ils sont lobbyistes, ou qu'ils émargent au budget des institutions comme consultants). Si, pour les premiers, un passage par les institutions sous un statut ou un autre peut représenter une vocation, ce n'est pas le cas pour les seconds. Les assistants parlementaires représentent de ce point de vue un bon cas d'école, comme le montrent les travaux de S. Michon⁵². Leur position les place au centre des deux dispositions qui leur permettent (ou non) de se reconverter sur l'une ou sur l'autre phase.

On comprend du même coup que si la socialisation à l'Europe crée sur un plan général les conditions d'une intégration, elle le fait selon des différences et des proximités (voire des affinités électives) qui sont en définitive largement clivées et ce, selon d'autres lignes que nationales. Les équilibres généraux entre ces clivages ne sont pas sans effets, sinon sur les décisions, du moins sur l'humeur générale dans laquelle puisent ces agents pour faire consensus. On comprend du même coup que le changement de modèles des fonctionnaires prônés par la « réforme Kinnock », qui consiste à puiser davantage dans le modèle du privé tout en diminuant dans les faits la capacité d'entreprise des personnels européens (c'est-à-dire ce que la littérature des *EU Studies* a pu appeler « l'entrepreneurship de la Commission européenne »), a toutes les chances de produire des effets qui dépassent les seuls fonctionnaires, pour toucher la physionomie plus large du milieu et, sans doute au-delà, la structure sociologique de l'espace institutionnel de l'UE.

⁵² Michon (S.), « Passer par un groupe d'intérêt : entre pis-aller d'une carrière européenne et rite d'institution », in Michel (H.), dir., *Lobbyistes...*, *op. cit.*, p.89-111.

A paraître dans H. Michel et C. Robert, *La socialisation à l'Europe*, Strasbourg, PUS, 2010.
Merci de consulter la version publiée.