

---

## INTRODUCTION

### L'ADMINISTRATION DE L'UNION EUROPÉENNE À LA CROISÉE DES CHEMINS

Didier GEORGAKAKIS

*Professeur de sciences politiques à l'Institut d'études politiques,  
Université de Strasbourg, membre de l'Institut universitaire de France  
et du Groupe de sociologie politique européenne <sup>1</sup>*

Dix ans se sont écoulés depuis le numéro thématique que la *Revue française d'administration publique* a consacré en juillet 2000 à l'administration européenne. Dix années qui ont profondément modifié le fonctionnement de l'administration de l'Union européenne, et plus particulièrement celui de la Commission. Celle-ci a fait l'objet de réformes comme elle n'en avait jamais connu jusqu'à présent : réforme du statut, réforme des ressources humaines, réformes des procédures budgétaires et de la planification des activités. Sur le plan de sa morphologie comme de son environnement, l'administration de l'Union européenne relève d'un nouveau traité et elle est désormais celle d'une Union à vingt-sept. Le champ académique des analyses et des commentaires s'est en outre assez sensiblement transformé. S'il y a dix ans encore, une tradition de science administrative de langue française et proche des travaux juridiques apparaissait encore largement dominante, les travaux se sont décentrés pour intégrer des recherches plus proches du management public et de la science politique internationale, c'est-à-dire aussi dominées, au moins quantitativement, par des travaux de langue anglaise.

Au-delà même de l'intérêt propre que représente l'étude de l'administration européenne, et ce tout particulièrement dans le contexte de mise en place du nouveau traité, de la Commission Barroso II et de l'exercice « Europe 2020 » <sup>2</sup>, la portée de ces différentes transformations sur le plan européen comme sur le plan national, est suffisamment importante pour mériter que l'on y consacre un numéro thématique <sup>3</sup>. Quel bilan et quelles leçons faut-il tirer de ces réformes quelques cinq ans après leur mise en œuvre ? Comment

1. CNRS UMR 7012.

2. La stratégie Europe 2020 a été lancée en mars 2010 par la Commission pour sortir de la crise et préparer l'économie de l'Union européenne pour la décennie à venir. Cf. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/225&format=HTML&aged=0&language=FR>.

3. Ce numéro rend compte de la partie académique d'un colloque organisé sous l'égide du Pôle européen d'administration publique de Strasbourg ([www.peap.fr](http://www.peap.fr)) et de l'Association française de science politique, en collaboration avec le Groupe de réflexion sur l'avenir du service public européen, à Bruxelles en décembre 2009. Je remercie les différents participants pour leurs contributions et leurs précieux commentaires, et tout

peut-on les distinguer d'un point à l'autre de l'espace administratif, les démêler ou les situer dans leur relation avec les changements institutionnels et socio-politiques de plus grande ampleur qui affectent les institutions de l'Union ? Par comparaison comme par ricochet, que nous apprennent ces changements au sujet des transformations conjointes de l'administration des États membres ?

Les contributions rassemblées au sein de ce numéro apportent chacune à leur façon des éléments de réponse à ces questions. Au-delà des seules spécificités de l'Union européenne, elles proposent aussi des analyses qui donnent à réfléchir à la situation de l'administration des États membres. La présente introduction a pour but de mettre ces différentes contributions en perspective, et, ce faisant, de donner au lecteur du numéro des éléments lui permettant de mieux saisir le tableau dans son ensemble.

## LA COMMISSION EUROPÉENNE APRÈS LE PAQUET DE RÉFORMES KINNOCK

La réforme administrative qui s'est ouverte en 2000 avec la publication du *Livre Blanc* Kinnock, du nom du Vice-président britannique de la Commission en charge de la réforme, a représenté un chantier majeur. À la suite de la plupart des observateurs, on peut même dire qu'il a de loin dépassé tous ceux qui l'avaient précédé<sup>4</sup>. Cette ampleur doit beaucoup à des circonstances historiques singulières, et notamment la rencontre entre des volontés de réformes longtemps refoulées et la « situation de crise » interne ouverte par la démission de la Commission Santer.

La réforme Kinnock est en effet loin d'être la première réforme mise en œuvre au sein des administrations de l'Union européenne. Plusieurs projets ont été conduits auparavant, notamment en ce qui concerne l'administration de la Commission. Le rapport Spierenburg du nom de l'ancien membre de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, en a représenté un exemple type à la fin des années 1970, mais d'autres moins connus et confiés, déjà, aux conseils d'experts extérieurs ont également existé<sup>5</sup>. Avec la fin du mandat de J. Delors et plus généralement de la période de relance de l'Union européenne sont toutefois apparues des critiques de plus grande intensité. Parmi celles-ci, on notera tout particulièrement celles portant sur la gestion financière de la Commission et le problème que posait l'existence des fameux « sous-marins », ces emplois

particulièrement, Michel Mangenot qui a activement collaboré à l'organisation de cette manifestation, tout comme le Comité du personnel de la Commission européenne qui a accueilli cette manifestation dans ses locaux.

4. Stevens (Ann), « Une simple amélioration ou une modernisation radicale ? La réforme de l'administration de la commission européenne », *Revue française d'administration publique*, n° 105-106, 2003. Kassim (Hussein), « A historic accomplishment ? The Prodi Commission and administrative reform », in Dimitrakopoulos (D. G.), *The Changing European Commission*, Manchester, Manchester University Press, 2004, p. 33-62. Kassim (Hussein), « 'Mission impossible', but mission accomplished. The Kinnock reforms and the European Commission », *Journal of european Public policy*, vol. 15, n° 5, p. 648-668.

5. Cf. le cas du comité Poullet, du nom d'un professeur à l'Université de Louvain à qui un comité présidé par Émile Noël a confié la direction d'une étude sur l'organisation de la Commission en 1972. À titre d'exemple, on y trouve déjà des références au management, au recours aux *task forces*, etc. Papiers Noël, Archives historiques de l'Union européenne, Institut universitaire européen Florence, côte EN 2525. On notera également qu'un examen du fonctionnement de la Commission avait donné lieu à un rapport dit du *screening group* en juillet 1974 et qu'en 1975 la Commission avait créé un service méthode de gestion et d'évaluation. Archives historiques de l'Union européenne, Institut universitaire européen Florence, côte EN 2932. Pour un utile panorama synthétique de cette histoire, Grapse, « Trente ans de reformes à la Commission : pour quel avenir ? », *Cahier du Grapse*, n° 1, janvier 2001, p. 34 et s.

qui en l'absence de postes budgétaires étaient financés par des programmes communautaires. Le mandat du successeur de Jacques Delors, l'ancien premier ministre luxembourgeois Jacques Santer, comprenait ainsi un volet important de réforme de l'administration. Dans le contexte de l'élargissement de 1995, qui a vu l'entrée de l'Autriche mais aussi de la Suède et de la Finlande dont les commissaires obtenaient significativement les portefeuilles du budget (A. Gradin) et de l'administration (E. Liikanen), un tournant administratif était déjà en germe. Dès 1997-1998, plusieurs réformes aux noms explicites ont commencé à être mises en œuvre, telles que *Sound Efficient Management, Map 2000* ou *Decode* (Dessiner la Commission de demain), sans parler du rapport Caston qui contenait des mesures assez radicales comme le possible licenciement des fonctionnaires. Des fuites préalables à la parution de ce rapport avaient attisé la mobilisation contre la réforme Liikanen. Dans cette conjoncture, la réforme s'est toutefois heurtée à une forte et unitaire opposition des Organisations sociales et professionnelles (OSP), c'est-à-dire les syndicats de la fonction publique européenne<sup>6</sup>. À l'issue des mobilisations du personnel lors du printemps 1998, les négociations avaient été ré-ouvertes et avaient conduit à un processus de consultation assez exemplaire des pratiques européennes de fabrique du compromis par des groupes de haut-niveau<sup>7</sup>.

En 1999, la démission du Collège présidé par Jacques Santer a toutefois créé une rupture. Cette démission relève de causes multiples, et notamment politiques. Elle n'est pas seulement la conséquence logique des dysfonctionnements administratifs comme cela a souvent été pointé par les réformateurs ou leurs alliés. Il n'en demeure pas moins que cette première historique a représenté un choc pour beaucoup d'acteurs engagés dans les milieux institutionnels européens et qu'elle a tenu lieu d'utile alibi politique. Sans entrer dans le détail des interprétations de la « crise », le rapport des experts indépendants centré sur le *mis-management* de la Commission a fini par représenter un « point focal » des interprétations. Sans les minimiser, on aurait pu penser que la Commission européenne justifie politiquement les problèmes qui lui étaient reprochés : beaucoup d'entre eux relevaient de fait moins de la mauvaise administration que d'un processus classique de croissance bureaucratique<sup>8</sup>. Ce ne fut pourtant pas le cas. Au contraire, la thèse du dysfonctionnement administratif a représenté un point de ralliement ainsi qu'un utile argument pour les tenants d'une managérialisation qui avait jusqu'alors été relativement contenue comparé à la situation des États membres. « L'effet de crise » s'ajoutant à la fragilité structurelle relative de l'administration de l'Union européenne celle-ci est placée sous la double surveillance des États membres qui veulent opérer des coupes budgétaires et du Parlement qui exerce son contrôle de façon croissante –, les réformateurs ont pu rallier au-delà du cercle (par ailleurs hétérogène) des acteurs ayant intérêt à la réforme, tous ceux qui, au sein des institutions de l'Union européenne, étaient à la recherche d'un salut collectif<sup>9</sup>.

Rien d'étonnant dans ces conditions si la réforme initiée en 2000 s'est déployée sur un large spectre. Parler de la réforme Kinnock au singulier relève du reste d'un abus de

6. Sur cette mobilisation, cf. notre article, « Une mobilisation formatrice : les eurofonctionnaires contre la réforme du statut (printemps 1998) » in Georgakakis (Didier) dir., *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, PUS, 2002, p. 55-84.

7. Ce processus a donné lieu au rapport dit Williamson, du nom de l'ancien secrétaire général de la Commission, et président du groupe de réflexion, cf. Williamson et alii, *Rapport du groupe de réflexion sur la politique du personnel*, document dactylographié, 6 novembre 1998.

8. Sur les problèmes de croissance bureaucratique, cf. Bourdieu (Pierre), « De la maison du roi à la raison d'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, année 1997, volume 118, numéro 1, p. 55-68.

9. Sur ces différents aspects, cf. notre article « De la technocratie à la bureaucratie ? Sur quelques changements récents de la fonction publique européenne » in Mbongo (Pascal), *Le phénomène bureaucratique européen*, Bruxelles, Bruylant, 2009.

langage, tant sous cette même appellation coexistent des chapitres très différents. Il s'agit tout d'abord d'une réforme du statut, qui voit le remplacement des catégories A, B, C, D distinguant les grades de la fonction publique par deux corps d'administrateurs (AD) et d'assistant (AST) et, dans un processus classique d'extériorisation du coût le plus lourd de la réforme sur les nouveaux venus, l'abaissement du niveau d'entrée des administrateurs désormais recrutés en AD 5. Il s'agit simultanément d'une réforme budgétaire qui, entre autres transformations, instaure la gestion et l'établissement du budget par activité (GPA et EBA), un nouveau cycle de programmation, et une gestion décentralisée au sein des directions générales. Cette réforme porte aussi sur les ressources humaines, incluant le recrutement, la formation, l'évaluation des carrières. Il s'agit enfin de tout un ensemble de règles plus ou moins formelles ayant trait à la transparence, la responsabilité, l'éthique, bref autant d'éléments qui transforment le cadre des pratiques administratives dans le contexte plus général de la promotion d'une « nouvelle gouvernance européenne »<sup>10</sup>.

D'intensité variable, ces différents éléments de la réforme ont suivi un rythme inégal. Des chapitres sont considérés comme terminés à l'instar de ce qui relève de la planification stratégique dont la pratique est plutôt entrée dans les mœurs. Il en va différemment de la politique des ressources humaines actuellement en pleine évolution, comme l'indique la transformation récente et hautement symbolique de la Direction générale de l'administration (ex « DG Admin ») en Direction générale des ressources humaines. Les questions d'évaluation des carrières et de notation demeurent ouvertes et font l'objet de polémiques récurrentes et, sur le plan juridique, d'un nombre de recours important. Le processus de recrutement change dans son organisation (annualisation, deux étapes de sélection au lieu de trois, *etc.*) et dans son contenu. Bien que la création d'un organisme interinstitutionnel de recrutement dénommé EPSO, acronyme anglais d'Office européen de sélection du personnel ait pu apparaître dans un premier temps comme l'essentiel de la réforme du recrutement, celle-ci s'avère *a posteriori* comme le premier étage d'une fusée qui en comporte plusieurs. Le concours désormais annualisé se veut désormais axé sur les « compétences » par opposition aux connaissances (sur ces aspects, *cf.* notre contribution « *Do the skills kill ? Les enjeux de la requalification de la compétence des eurofonctionnaires* » dans ce numéro) et repose sur des épreuves assez fondamentalement modifiées<sup>11</sup>. Rien ne préjuge évidemment des transformations morphologiques qui seront entraînées par ces changements, mais il est clair que la vocation de fonctionnaire européen sera mesurée dans un tout autre cadre. Dans un climat interne souvent qualifié de « perte de sens », dont il conviendrait d'analyser plus amplement les causes, un exercice de réflexion sur la motivation des agents est également en cours.

La perception comme, du reste, les interprétations de la réforme varient d'une institution à l'autre<sup>12</sup>. Il n'en demeure pas moins que le bilan que la littérature savante dresse des effets de ces réformes est plutôt contrasté. Ainsi, en ce qui concerne la Commission européenne, plusieurs études réalisées auprès d'administrateurs et de très

10. Pour un bon aperçu d'ensemble, Commission des Communautés européennes, *Déclaration de gouvernance de la Commission européenne*, 30 mai 2007.

11. Aux tests de raisonnement verbal et numérique, substitués aux questions à choix multiples (QCM) de culture générale dans les années 1990, la réforme récente ajoute des tests de raisonnement abstrait (proches de ceux de la mesure du Quotient Intellectuel) et des tests de comportement situationnel, en lieu et place des tests sur les politiques de l'Union européenne lors de la première épreuve de concours. Dans la seconde série d'épreuve, les tests en *assessment center* (études de cas, exercice de groupe, présentation, interviews structurés) auront également pour but de tester des aptitudes pratiques et professionnelles.

12. D'un point de vue général, on peut penser que la managérialisation qui accompagne cette réforme est plus forte à la Commission que dans les autres institutions, en particulier la Conseil et la Cour de justice, mais aussi en ce qui concerne le Parlement européen.

hauts fonctionnaires évoquent toutes un sentiment de « castration » et de paralysie<sup>13</sup>. Les perceptions de la réforme diffèrent toutefois en fonction des positions, métiers, nationalités et d'autres variables analysées dans ce numéro par Michael Bauer dans son examen des effets de la réforme Kinnock vus par les chefs d'unité de la Commission. Ces variations sont également fonction des différents chapitres de la réforme et des mobilisations auxquelles ils ont donné lieu. Bien qu'elles soient le plus souvent négligées dans les analyses, les configurations du champ syndical que la réforme a, au passage, contribué à modifier représentent elles aussi un facteur important pour l'explication de ces variations. Unies sous la réforme Liikanen, les organisations socio-professionnelles se sont divisées depuis lors autour de deux fronts. Les syndicats dits réformateurs, sans être enthousiastes, avaient pensé que le compromis sur le statut et les salaires était l'essentiel, alors que les autres, regroupés un temps dans une alliance, anticipaient d'autres enjeux (comme le risque de la politisation et de renationalisation, les effets du management, le système de promotion, *etc.*). Les élections rendent bien compte de cet éclatement comme du caractère mitigé du soutien à la réforme. Ce sont les syndicats les plus critiques qui ont triomphé lors des élections syndicales depuis la mise en œuvre de la réforme, fût-ce dans un contexte général interprété comme une crise de la représentation syndicale<sup>14</sup>.

La plupart des articles du présent numéro éclairent de différentes manières cette rupture forte qu'a représentée la réforme. L'article de Morten Egeberg pointe entre autres constats le travail de remise en ordre de la Commission. Celui de Michelle Cini détaille la politique de l'éthique telle que mise en place au sein de la Commission européenne pour les commissaires et les administrateurs. En phase avec la promotion d'une nouvelle culture de service, cette politique de l'éthique veut aussi contribuer à un nouvel esprit des institutions et de leurs agents, tout particulièrement dans le contexte suivant la démission de la Commission Santer. Sur le domaine particulier de la réforme des compétences clés pour le premier et par l'intermédiaire d'une étude par questionnaire pour le second, les articles de Didier Georgakakis et de Michael Bauer reviennent sur les perceptions de cette réforme et proposent plus largement des hypothèses sur ce qui en est le moteur. Dans son point de vue, un ancien fonctionnaire européen écrivant sous le pseudonyme emblématique de Hans Bull liste ce qui lui apparaît comme les dérives de la nouvelle administration et notamment le paradoxe d'une réforme qui contribue à bureaucratiser davantage l'administration de l'Europe. Sur un plan plus technique, Fabrice Andreone revient sur les compétences juridiques d'un organe peu connu des réformes de l'administration européenne qu'est le comité du statut.

13. Levy (Roger P.), « European Commission overload and the pathology of management reform : garbage cans, rationality and risk aversion », *Public Administration* 84 (2), 2006, p. 423-439 ; Bauer (Michael), « Diffuse Anxieties, Deprived Entrepreneurs. Commission Reform and Middle Management » ; in Bauer (Michael) ed., « Reforming the European Commission », Special Issue, *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, Issue 2, 2008 ; Ellinas (Antonis) and Suleiman (Ezra), « Reforming the Commission : between modernization and bureaucratization », in Bauer (Michael) ed., « Reforming the European Commission », *op. cit.*

14. Sur ces aspects, on consultera avec profit le Cahier n° 10, du Groupe de réflexion sur l'avenir du service public européen (GRASPE), juillet 2007, disponible sur <http://graspe.eu>. Sur les configurations de la représentation syndicale pendant la réforme Kinnock, cf. notre article « Les syndicats de fonctionnaires et la fonction publique européenne au prisme de ses syndicats : contribution à une sociologie de la formation du groupe des eurofonctionnaires », in Costa (Olivier) et Magnette (Paul), *Une Europe des élites*, actes du colloque de la journée d'études de la SEE, Éditions de l'Université de Bruxelles (collection « Études européennes »), 2007, p. 89-114.

## ÉLARGISSEMENT, RÉFORMES INSTITUTIONNELLES ET INTÉGRATION : LE CHANGEMENT DE LA CONFIGURATION ADMINISTRATIVE

Bien que centrale, la réforme dite Kinnock est toutefois très loin d'être la seule transformation en cours. Elle s'enclasse en effet dans des transformations de plus grande ampleur, à commencer par celles de l'espace administratif de l'Union européenne, et ce sous différents aspects.

Commençons par la plus apparente sur le plan morphologique : l'intégration de dix puis finalement douze nouveaux États membres a évidemment considérablement changé la donne. Il s'agit tout d'abord d'un changement de taille et des équilibres nationaux internes pour les administrations des institutions européennes (douze commissaires supplémentaires et un peu plus de 2 300 agents en ce qui concerne la Commission). L'intégration des personnels issus des nouveaux pays membres concerne ainsi tous les niveaux de responsabilités, quand bien même elle se fait de manière très progressive au plus haut niveau de responsabilité ; le premier directeur général issu des nouveaux pays membres est en cours de nomination comme le rappelle Carolyn Ban dans son article sur l'arrivée au sein de la Commission des directeurs issus des nouveau États membres publié dans ce numéro. Aux transformations de la composition des personnels de l'administration, s'ajoute celle de la configuration de la politique administrative. De façon symptomatique et très vraisemblablement aussi symbolique, le portefeuille de l'administration a été depuis 2004 successivement attribué à deux commissaires provenant de nouveaux pays membres<sup>15</sup>. Plus généralement, les questions administratives, qu'elles portent sur la définition de l'excellence ou sur le budget et les salaires qui ont fait récemment encore l'objet de controverses<sup>16</sup>, se négocient non plus entre six ou quinze pays (ce qui n'était déjà pas toujours simple comme ont pu le montrer les grandes grèves de 1981), mais à vingt-sept. Sur le plan qualitatif, les politiques de l'administration se trouvent au moins potentiellement complexifiées. Dix des nouveaux pays membres sont certes issus de l'ancien bloc communiste, mais chacun arrive avec une expérience qui lui est propre. Le changement de régime ne s'est en outre pas joué de la même façon d'un pays à l'autre et il a eu des résultats différents sur le renouvellement des élites administratives et la légitimation de l'administration. L'ensemble de ces éléments n'est évidemment pas sans effet sur les définitions de l'administration en concurrence lorsqu'il s'agit de débattre des missions et d'évaluer l'activité de l'administration de l'Union européenne.

Si cet élargissement est sans aucun doute le plus important de l'histoire de l'Union européenne, ses effets administratifs restent toutefois à préciser et à comparer à d'autres élargissements précédents. Ces effets doivent en effet être relativisés sur le plan quantitatif. À la Commission européenne, les fonctionnaires des nouveaux pays membres représentent

15. Sim Kallas, ancien ministre des finances de la République soviétique d'Estonie à la fin des années 1970, puis ministre et Premier ministre de la République d'Estonie dans les années 1990-2000 ; Maroš Šefčovič, ancien représentant permanent slovaque à Bruxelles puis commissaire entre octobre 2009 et janvier 2010.

16. Pour mémoire, la Commission européenne a déposé un recours devant la Cour de justice sur ce sujet. Le fond de l'affaire est que le Conseil, dans un contexte où beaucoup des pays membres revoyait à la baisse le traitement de leurs propres fonctionnaires – comme significativement la Lituanie souvent invoquée – a proposé une augmentation des salaires de la fonction publique plus faible que celle prévue lors des accords précédents.

la moitié des agents nouvellement recrutés, soit 2 295 agents sur 4 568<sup>17</sup>. Si on rapporte toutefois cet effectif à l'ensemble d'un peu moins de 23 000 agents employés fin 2008<sup>18</sup>, on comprend dès lors que si l'élargissement est loin d'être négligeable, il ne correspond pas à un changement radical du point de vue des effectifs internes ; à l'opposé de ce que le discours de justification des réformes a souvent mis en avant. Sur le plan qualitatif, le recrutement s'est aussi opéré avec prudence, par une distribution progressive des postes dans les plus hauts grades, mais aussi à la base, par la sélection d'agents dont beaucoup disposaient d'un profil en définitive proche de leurs homologues des anciens pays membres. Il ressort de ces différentes analyses que l'élargissement est un facteur de changement qui ne doit pas être mesuré à l'aune de son caractère historique extraordinaire. Dans son analyse du processus d'intégration des directeurs issus des nouveaux pays membres, l'article de Carolyn Ban invite ainsi à porter l'attention sur les filtres du recrutement et les processus d'hybridation culturelle qui sont à l'œuvre, plutôt que sur un changement radical à court terme.

Les transformations de l'espace administratif sont aussi le produit des changements institutionnels et politiques. Si le nouveau traité ne transforme pas de fond en comble le schéma administratif de l'Union européenne, il n'en apporte pas moins son lot de changements volontaires et induits, comme le souligne ici la contribution de Karine Auriol (dans la rubrique « Le Point sur »). Les documents reproduits en fin de numéro donnent un aperçu concret des enjeux que représentent par exemple les différents chantiers identifiés dans le rapport de la députée européenne Catherine Guy-Quint sur les transformations du processus budgétaires entraînées par le traité de Lisbonne (Document n° 1) ou la mise en œuvre du Service européen d'action extérieure (Document n° 2). Ces transformations se répercutent logiquement sur le plan de la terminologie comme le met en évidence le glossaire reproduit (Document n° 3).

Au-delà des textes, la configuration politique et institutionnelle de l'Union européenne a également changé au cours de la dernière décennie. Il y a dix ans, la conjoncture institutionnelle s'inscrivait dans le prolongement des années Delors, soit celles de la relance politique de l'Union européenne. Dans ce contexte, la plupart des observateurs reconnaissait un rôle de *leadership* à la Commission européenne et à ses administrateurs<sup>19</sup>. Depuis, les deux autres institutions du triangle institutionnel que sont le Conseil et le Parlement sont réputées avoir gagné en puissance<sup>20</sup>. Si jusqu'en 1993 le président de la Commission jouissait de soutiens puissants de la part des États membres, la pression de ces derniers sur la Commission européenne s'est, selon les experts, accentuée par la suite<sup>21</sup>. Nombreux sont ceux qui du même coup ont pu évoquer un déclin de la Commission européenne<sup>22</sup>. Quand bien même cette hypothèse mérite d'être étayée par des indicateurs solides (la contribution de Morten Egeberg à ce numéro procède en effet d'une hypothèse

17. Ces chiffres sont issus d'une étude de la DG Admin entre juillet 2005 et février 2009. Commission européenne, *Rapport sur les ressources humaines*, 2009, p. 104.

18. *Ibid.*, p. 4.

19. Nugent (Neill), 1995, « The Leadership Capacity of the European Commission », *Journal of European Public Policy*, vol. 2, n° 4, p. 602-623.

20. On notera que leurs effectifs se sont également renforcés. Entre 2004 et 2009, le Parlement européen a gagné près de 1 200 agents, soit une augmentation de 25 % de son personnel (en effectif autorisés). Source Budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2009 Volume 1 – État général des recettes, effectifs et patrimoine des recettes, effectifs et patrimoine Partie C, Effectifs.

21. Drake (Helen), 2002, *Jacques Delors en Europe, Histoire et sociologie d'un leadership improbable*, (traduit de l'anglais par Thomas Liébault), Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg.

22. C'est notamment le titre d'une communication d'A. Menon et H. Kassim lors du dernier congrès de l'association américaine d'études européennes, Los Angeles, printemps 2009. Sur ces transformations, cf. plus

plutôt inverse), elle n'en demeure pas moins le symptôme plus général d'une mise en question du prestige de l'institution et de ses administrateurs, comme l'indique toute une série de qualificatifs en vogue dans les milieux de l'Union européenne qui, avant la réinvestiture de Manuel Barroso, assimilait la Commission à un « secrétariat général bis du Conseil » ou à un « Coreper III ». Ces conditions très générales ne restent, on s'en doute, pas sans effet sur les phénomènes de concurrence administrative et interinstitutionnelle, sur le crédit et les pratiques de pouvoir des administrateurs, sans parler évidemment de la structure des relations que les membres de la fonction publique européenne entretiennent avec ceux des États membres.

Au-delà même de l'espace dessiné par le triangle institutionnel, ces transformations doivent enfin être analysées au regard des effets du processus d'intégration des administrations. Les travaux issus du néo-institutionnalisme historique ont ici été assez décisifs, en pointant toute l'importance de la prise en compte des effets *sui generis* de l'Europe pour saisir le pouvoir des institutions<sup>23</sup>. À contre-courant de l'analyse précédente, il faut noter que le processus d'intégration administrative<sup>24</sup> se poursuit, quand bien même il épouse des formes moins héroïques que celles que ses émules souhaiteraient visiblement lui voir prendre. Si on quitte le point de vue de la production législative pour se pencher sur la structuration des réseaux et des relations entre administrations, la construction d'un espace administratif européen se donne à voir sous une forme relativement continue. Plus encore, comme le souligne ici Morten Egeberg, la Commission européenne occupe une position de plus en plus centrale au sein des réseaux d'agences.

Deux processus se combinent ici. Le premier est sans aucun doute celui de « l'agencification » qui a contribué à transformer la structure eurocratique<sup>25</sup>. Les agences de l'Union européenne se sont multipliées. Elles sont aujourd'hui presque quarante (toutes catégories confondues), quand il n'y en avait que huit en 2000. Ce processus est plus important encore si l'on prend en compte les agences nationales créées par les États membres. Ces créations contribuent à une configuration nouvelle compte tenu des relations qui se nouent entre agences nationales, agences européennes, États membres et Commission. Cette configuration multiplie de fait les marges de jeux, tout en faisant de la Commission européenne la seule institution détenant le code commun à cet ensemble. Le second processus entrant en ligne de compte est celui de l'eupéanisation des administrations. Les travaux sont nombreux qui tendent à relativiser la thèse devenue classique de la fusion des administrations dans la mesure où les modes d'adaptation des administrations à l'Europe relève de processus marqués par les enjeux et les trajectoires nationales de ces mêmes administrations. Il n'en demeure pas moins qu'avec des rythmes différents et sous des formes diverses, non seulement selon les pays mais aussi les secteurs<sup>26</sup>, le processus d'intégration des questions européennes au sein des administrations se poursuit. Il

généralement, Dimitrakopoulos (Dyonissis G.), 2004, « The Changing European Commission », Manchester, Manchester University Press, 2004 ; Hayward (Jack), *Leaderless Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

23. Pierson (Paul), 1996, « The path to european integration : a historical institutionalist Analysis », *Comparative Political studies*, 29 (2), p. 123-163.

24. Sur ces aspects, cf. aussi Hofmann (Herwig C. H.) et Türk (Alexander), « The Development of Integrated Administration in the EU and its Consequences », *European Law Journal*, Vol. 13, No. 2, March 2007, p. 253-271.

25. Selon le titre de Daniel Kelleman, « The politics of eurocratic structure and the new european agencies », *West European Politics*, No. 25, 2002.

26. Pour une analyse récente des effets sectoriellement différenciés dans le cas des Pays-bas, cf. Geuijen (Karin), Hart (Paul), Princen (Sebastiaan), and Yesilkagit (Kutsal), *The New Eurocrats, National Civil Servants in EU Policymaking*, The University of Chicago Press, 2008.

contribue à modifier les relations entre administrations au sein des États membres, entre celle-ci et l'Union européenne, mais aussi les pratiques et les modèles en vigueur. À la faveur de la circulation complexe des modèles, ces réalités ont en retour des effets sur l'administration du centre de l'Union européenne <sup>27</sup>.

Si, à l'exception notable de la contribution de Morten Egeberg, les articles de ce numéro ne sont pas focalisés sur l'espace administratif en tant que tel, ils contribuent néanmoins à l'éclairer et invitent à des questions nouvelles. Dans quelle mesure les directeurs des nouveaux pays membres dont le recrutement est analysé ici par Carolyn Ban sont-ils en capacité, tout en servant loyalement leur nouvelle institution, d'être des agents du lien avec l'administration et le fonctionnement plus général de leur ancien pays membre ? Dans quelle mesure les nouvelles normes en matière éthique analysées ici par Michelle Cini ou de compétences étudiées par Didier Georgakakis représentent un facteur de légitimation de la position des administrateurs de la Commission européenne, et si cela est le cas, auprès de qui ? Ces propriétés contribuent-elles, par ailleurs, à accroître ou réduire l'écart avec les administrateurs des autres institutions et des États membres ? Au-delà des différents indicateurs testés par Michael Bauer dans son article, dans quelle mesure les attitudes à l'égard de la réforme Kinnock sont-elles le produit de la perception plus ou moins fine et objective que les fonctionnaires de la Commission ont de leur position relative par rapports à leurs homologues des autres institutions européennes et des États membres ? En bref, les réticences à l'égard de la réforme portent-elles sur des points spécifiques ou sur le sentiment plus général d'un déclassement de leur position voire de la représentation que ces agents se font de leur « mission » au sens fort du terme ?

## LES CADRES DE PERCEPTION DE LA RÉALITÉ ADMINISTRATIVE

Il reste à souligner une troisième série de transformations : celles des façons de penser l'administration, et singulièrement l'administration européenne. La réflexivité, c'est-à-dire l'analyse de la manière dont on pense les objets, est à l'œuvre dans la plupart des sciences sociales. Située au fondement des dernières grandes révolutions des sciences sociales, elle apparaît dans tous les domaines, y compris depuis peu en matière d'études européennes <sup>28</sup>. Encore absente de l'analyse de l'administration européenne, elle représente toutefois une clef de lecture intéressante à maints égards, en particulier sur le plan des enjeux qu'elle permet de mettre en évidence.

Le premier enjeu concerne la validité des analyses. L'étude scientifique de l'administration suppose, on le sait, le dépassement d'un ensemble important d'obstacles à la connaissance, comme l'immixtion des « raisons d'État » dans le travail interprétatif, la forte détermination inconsciente de la relation de l'analyste à l'objet (qu'elle pousse à la fascination ou au contraire au règlement de comptes), ou le poids que représente la commande institutionnelle d'expertise et l'existence de sources contrôlées, *etc.* Bien que l'analyse de l'administration européenne ne soit pas complètement similaire à celle d'une

27. Les modèles suédois, mais aussi la réforme des concours en œuvre en France ont compté, au moins comme justification ou par calcul, dans les politiques de réformes de l'administration des institutions de l'Union européenne.

28. Sur ces aspects, cf. Rosamond (Ben), « The political sciences of European integration : disciplinary, history and EU studies », in Jorgensen (Knud Erik), Pollack (Mark. A.), Rosamond (Ben), *Handbook of European Union Politics*, London Sage, 2006 ; ainsi que Kauppi (Niilo), « Institutions et acteurs : rationalité, réflexivité et analyse de l'UE », *Politique européenne*, n° 25, 2008.

administration d'État, elle n'en présente pas moins des difficultés analogues compte tenu de la dimension politique de l'Union européenne et de la relation plus ou moins objectivée à son projet. On notera du reste que la communauté académique est étroitement liée à ce projet sous les formes diverses et variées de l'expertise commandée par la Commission européenne ou par les administrations nationales, du militantisme politique ou des affinités électives objectives avec un personnel politique et administratif qui en est pour une part issue ou proche<sup>29</sup>. Mais à cela s'ajoutent d'autres difficultés. L'objectivation de l'administration engageant tout particulièrement les schèmes de la « pensée d'État », le nationalisme méthodologique qui est déjà l'une des difficultés majeures des études européennes est un risque particulièrement présent lorsqu'il s'agit d'administration européenne. Il ne faut pas minimiser ce que les grilles de lecture et d'analyse des chercheurs doivent aux modèles sociaux implicites et nationalement constitués de la bonne administration.

Cette difficulté est accentuée dans un contexte plus large de « modernisation » qui engage des recompositions importantes de la légitimité sociale de l'administration européenne et de la plus ou moins grande adhésion que l'observateur peut entretenir à l'égard de son propre modèle d'administration en fonction de sa position et de son histoire individuelle et collective. Le débat institutionnel comme académique sur la réforme de la Commission européenne étant centré sur sa « modernité », il y a fort à parier qu'il est assez piégé par les représentations implicites que les chercheurs peuvent avoir de cette modernité, et ce tout particulièrement quand le positionnement de leur discipline (comme dans le cas du management public) les portent à prendre directement position dans le débat et parfois dans le marché des politiques administratives.

La réforme de l'administration européenne représente également un enjeu politique, sous la triple forme de l'issue des luttes idéologiques dont les réformes sont le test, des luttes entre les États membres pour prolonger leur modèle administratif, ou encore des luttes entre les États membres et la Commission européenne pour minimiser la concurrence d'une administration sinon supranationale, du moins situées en dehors de l'État national. C'est dire, au total, la force des pressions qui s'exercent sous des formes plus ou moins directes sur l'analyse de cet objet.

Si les articles rassemblés dans ce numéro concernent davantage les grilles d'analyse des acteurs de l'administration européenne que des experts qui l'étudient, les débats sur les *skills* ou l'éthique dont il est question ci-dessous, la façon dont Carolyn Ban évoque la « vocation » de fonctionnaires des directeurs de la Commission issus des nouveaux pays (s'agit-il du reste d'une vocation de directeur ou de manager ?), ou encore les attitudes à l'égard de la réforme analysées par Michael Bauer, tout cela témoigne du poids des images et des représentations historiquement, socialement et politiquement constituées de l'administration qui s'affrontent lorsque est en jeu la définition de l'administration européenne.

Les analyses produites n'étant pas sans effet sur les réalités administratives et leur transformation, on gagne à prendre en compte le changement des grilles de lecture académiques qui les accompagnent. Si par le passé les questions relevant d'une science administrative européenne étaient traitées dans des cadres plutôt francophones et proches du droit, c'est aujourd'hui de moins en moins le cas. Ce tournant est évidemment à nuancer. Il a toujours existé sur ce sujet une littérature anglophone prolixe, autour des travaux de David Combes ou plus tard de Hans Michelman, par exemple<sup>30</sup>. À l'inverse, la tradition

29. Sur ces aspects, cf. notamment le dossier coordonné par Cécile Robert et Antoine Vauchez, « L'académie européenne. Savoirs, experts et savants dans le gouvernement de l'Europe », *Politix*, n° 2, 2010.

30. Coombes (David), *Towards a European civil service*, London, Chatham House. Political and economic planning. European series, 1968, 7, 64 p. ; *Idem*, *Politics and Bureaucracy in the European*

juridique, née au moment du statut est pour sa part très loin d'être en voie d'extinction<sup>31</sup>. Il n'en demeure pas moins que trois courants forts ont contribué à transformer les modes de pensées et plus spécifiquement la littérature académique de ces dix dernières années. À cheval entre théories normatives et descriptives, il s'agit pour les deux premiers des travaux issus du management et des différentes théories de la gouvernance. L'analyse de la diffusion de ces grilles de lecture ayant déjà fait l'objet d'analyses<sup>32</sup>, on n'y reviendra pas sauf pour souligner leur intensité singulière dans le contexte de l'administration européenne. Longtemps refoulées dans ou par les institutions — peut-être compte tenu de la culture juridique et des caractéristiques sociologiques (corps d'élites, haut niveau d'études, etc.) des agents de l'administration européenne — les grilles de lectures managériales s'imposent aujourd'hui parées de tous les attributs de la modernité. C'est du reste pour le moins paradoxal si on songe que cette tendance a fait son apparition il y a plus dix ans, et parfois presque vingt, dans les États membres. Le schème de la gouvernance est également particulièrement présent, quant bien même tous les auteurs ne le définissent pas de la même façon. Promu par les institutions européennes lors du livre blanc sur la nouvelle gouvernance européenne<sup>33</sup>, le concept de gouvernance a fait l'objet d'un nombre important de travaux académiques dans le contexte de la mise en place des réseaux d'excellence suscités par la politique de recherche de la Commission<sup>34</sup>.

Indépendamment de ces deux éléments en partie déterminés par des demandes institutionnelles, un troisième facteur de changement tient aux dynamiques impulsées par le néo-institutionnalisme dans la science politique internationale. Si la recherche académique en France pouvait déjà s'appuyer sur une tradition de science politique et de sociologie de l'administration<sup>35</sup>, le tournant international de la recherche consistant dans la redécouverte des institutions<sup>36</sup> qui a déferlé depuis une vingtaine d'années a eu pour effet de voir se multiplier les travaux centrés sur l'administration européenne. Depuis une dizaine d'années ce sont développées tout une série d'analyses qui placent les phénomènes organisationnels et administratifs de la Commission au centre de leur attention, au point que le chercheur norvégien Jarle Trondal diagnostique (un peu avantageusement il est vrai si

*Community. A Portrait of the Commission of the E.E.C.*, London, Allen Unwin, 1970 ; Michelmann (Hans J.), *Organisational Effectiveness in a Multinational Bureaucracy*, Farnborough, Saxon House, 1978, p. X, 259.

31. Dalle-Crode (Sylvain), *Le fonctionnaire communautaire : droits, obligations et régime disciplinaire*, Bruylant, 2008 ; Féral (Pierre-Alexis), « Fonction publique communautaire » in *Juriscasseur Europe*, fascicule 260, 2005, Maggi-Germain (Nicole), « Les fonctionnaires communautaires et l'intérêt général communautaire », revue en ligne *Études européennes*, n° 6, avril 2005, volume 2.

32. Cf. notamment le numéro thématique « La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités », *Revue française d'administration publique*, n° 105/106, 2003.

33. Commission des Communautés européennes, *Gouvernance européenne. Un Livre blanc*, COM(2001) 428 final, 25 juillet 2001. Sur ce livre blanc, sa genèse et sa réception, cf. notre ouvrage, Georgakakis (Didier), De Lassalle (Marine), *La « nouvelle gouvernance européenne ». Les usages politiques d'un livre blanc*, Presses universitaires de Strasbourg, coll. « sociologie politique européenne », 2007.

34. Cf. notamment Kohler-Koch (Beate) et Larat (Fabrice) eds, *European multi-level governance. Contrasting images in national research*, Cheltenham, Edward Elgar., 2009.

35. Sur ces questions, cf. les dossiers coordonnés par A. Smith, « La Commission européenne en politique(s) » *Pôle Sud*, n° 15, novembre 2001, par P. Hassenteufel, « Administrer l'Union européenne », *Politique européenne*, n° 11, 2003, automne, p. 5-161 ou plus récemment, Mbongo (Pascal) dir., *Le phénomène bureaucratique européen*, Bruxelles, Bruylant, 2008.

36. Selon le titre March (James G.) and Olsen (Johan P.) *Rediscovering Institutions*, New York, Free press, 1989. Point un bilan récent de ces travaux : Rhodes (Raw), Binder (Sarah), Rockman (Bert A.), 2008, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, New York, Oxford University Press.

l'on considère la masse des travaux publiés sur l'Europe) d'un *public administration turn* au sein des études européennes<sup>37</sup>.

## PARTIS PRIS

Rendre compte de toutes ces transformations dépasse, on s'en doute, de loin les possibilités d'un dossier thématique. Pour tenter de les comprendre, le présent numéro a cependant pris plusieurs partis. D'abord celui de l'ouverture internationale en faisant appel à quelques uns des spécialistes les plus reconnus dans ce champ d'études. La partie académique des articles a ainsi pour contributeur un norvégien, une américaine, une britannique, un français et un allemand. Ensuite, le pari de la diversité des approches. Si tous ces auteurs ont dans leurs travaux antérieurs manifesté une sensibilité à l'étude de l'administration européenne au travers de l'étude de ses fonctionnaires, ils présentent des différences quant à l'objet d'étude sélectionné ici, de même que pour la méthodologie employée. Morten Egeberg livre ainsi une réflexion d'ensemble sur la structure de l'espace administratif européen qui est fondée sur des travaux personnels antérieurs et sur des sources de seconde main. Carolyn Ban analyse le recrutement des directeurs et des nouveaux administrateurs de la Commission sur la base d'une enquête de terrain fondée principalement sur des entretiens. Michelle Cini part d'une réflexion sur l'importation des politiques d'éthique en se fondant sur une analyse des textes et des codes de conduites. Didier Georgakakis analyse le débat sur les compétences clés des eurofonctionnaires et plus généralement la crise de reproduction de la fonction publique européenne qui en est la toile de fond sur la base d'un travail empirique socio-historique. Michael Bauer analyse, quant à lui, les réactions à la réforme à partir d'une étude quantitative conduite à l'aide de questionnaires. Ces articles sont par ailleurs complétés par des analyses et des témoignages d'acteurs (Hans Bull, Fabrice Andreone, Karine Auriol) présentant le point de vue et l'expérience de personnes directement impliquées dans le fonctionnement de l'administration communautaire. À défaut d'exhaustivité, cette diversité nous a paru la plus à même pour comprendre les transformations en cours au sein de l'administration de la Commission européenne ainsi que les différentes approches utiles pour les appréhender.

Au-delà de cette variété, tous les auteurs ont enfin eu communément à cœur de s'interroger – et c'est bien là le fil conducteur de ce volume – sur ce qui se construit ou se reconstruit dans ces transformations : un espace de relations et de réseaux dans l'article de Morten Egeberg, des positions et des carrières dans le cas des directeurs des nouveaux pays membres analysés par Carolyn Ban, une éthique ou un esprit objectif dans des règles et des éléments de *soft law* pour Michelle Cini, des instruments de politiques du personnel, des valeurs, des compétences mises en évidence par Didier Georgakakis, des perceptions plus ou moins durables enfin, mais qui participent incontestablement à ce processus de transformation et de mise en norme de la Commission comme le souligne Michael Bauer.

En multipliant les perspectives, les articles qui composent ce numéro combinent ainsi plusieurs niveaux de lecture sur les transformations en cours. Nul doute que derrière l'image composite de cette administration à la croisée des chemins qu'est la Commission européenne, c'est aussi l'administration des États membres et ses propres évolutions qui apparaît en filigrane.

37. Trondal (Jarle), « The Public Administration Turn in Integration Research », *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, No. 6, 2007, p. 960-972.