La fonction publique européenne au prisme de ses syndicats : contribution à une sociologie de la formation du groupe des eurofonctionnaires

Didier Georgakakis

▶ **To cite this version:**

Didier Georgakakis. La fonction publique européenne au prisme de ses syndicats : contribution à une sociologie de la formation du groupe des eurofonctionnaires. Costa O. et Magnette P. Une Europe des élites, Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne, Editions de l'Université de Bruxelles, p. 89-113, 2007, " Etudes européennes ". halshs-00276745

HAL Id: halshs-00276745
https://shs.hal.science/halshs-00276745

Submitted on 13 May 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Version soumise à l'éditeur. Merci de se référer à la version publiée pour citation.

La fonction publique européenne au prisme de ses syndicats : contribution à une sociologie de la formation du groupe des eurofonctionnaires

Didier Georgakakis
IEP de Strasbourg
Groupe de sociologie politique européenne-PRISME (UMR 7012CNRS/ Université Strabourg 3)

Dans la littérature spécialisée, les eurofonctionnaires sont souvent donnés à voir sous deux formes antagonistes. Pour les uns, ils constituent un groupe quasi donné, qu'on le définisse par son statut (*staff regulation* en anglais) ou par sa couleur sociologique. Pour les autres, les eurofonctionnaires sont au contraire porteurs d'attitudes politiques, de cultures et d'identités plurielles, éclatées et, en definitive, perturbée par les concurrences de leur "multiorganisation" d'appartenance[1].

L'existence de conceptions opposées selon le schème unité/concurrence est un classique de la sociologie des élites. Il n'en demeure pas moins qu'elle pose ici un problème de focale. Vus de "trop loin" dans le premier cas, les eurofonctionnaires sont simultanément vus sinon de trop près, du moins sous l'angle d'analyses qui tendent à individualiser les agents, leur "préférences" ou – dans le cas des analyses de politiques publiques sectorielles – les services administratifs auxquels ils appartiennent. Difficile dans ces conditions d'évaluer la densité des valeurs qu'ils partagent effectivement ou qui, au contraire, les clivent. Difficile, simultanément, d'analyser les conditions de la pérennité de la fonction publique européenne, des ressources que ces membres tirent de l'appartenance à ce collectif, ou encore de ses transformations. Si ces questions valent pour d'autres groupes, elles se posent ici avec une acuité toute particulière. En dehors des oppositions dont la fonction publique européenne a fait l'objet à son origine, la multiplication de ces agents par trente depuis le début des années soixante, les élargissement successifs de l'Union européenne et, avec eux, de l'intégration tout à la fois constante et discontinue de fonctionnaires d'horizons sociaux, politiques et administratifs chaque fois différents, ou encore la concurrence accrue d'autres professionnels de l'Europe en son sein comme à ses frontières, rendent son existence énigmatique.

On peut se donner une chance d'éclairer cette énigme si l'on s'attache à restituer les conditions de sa genèse comme groupe. Loin de présupposer l'existence de ce groupe et moins encore l'homogénéité des prises de position de ces membres, une telle perspective invite à prendre pour objet ce collectif et à s'interroger sur les vecteurs — et partant les limites — du lien entre les positions nécessairement hétérogènes des eurofonctionnaires. On ne reviendra pas ici sur les différents axes de recherche que supposerait une telle étude dans son ensemble[2]. De façon plus modeste et surtout plus réaliste sur le plan de la restitution d'éléments empiriques, on voudrait s'en tenir ici à esquisser l'analyse de ce qui nous apparaît comme l'un des opérateurs de la formation de ce groupe, soit le travail social et politique de représentation du groupe qu'opèrent les syndicats de fonctionnaires européens[3]. Bien que très

1. Pour une revue récente de la littérature internationale sur le sujet, *cf.* notre contribution avec J.M. Eymeri dans *Science Politique de l'Europe* à paraître en 2007 chez Economica.

2. Pour quelques pistes sur le rôle des accusateurs publiques, journalistes, scientifiques, biographes et autobiographies, *cf.* notre article : "Les réalités d'un mythe : figure de l'eurocrate et institutionnalisation de l'Europe politique", V. Dubois et D. Dulong (dir.), *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999, coll. "Sociologie politique européenne", p. 109-128.

3. Sur ce type d'approche, *cf.* plus largement, L. Boltanski, *Les cadres : la formation d'un groupe social*, Paris, Ed. de Minuit, 1982, coll. "Le Sens commun".

peu étudiés dans la littérature savante[4], les syndicats de fonctionnaires européens représentent en effet un bon outil d'analyse du "processus d'unification symbolique qui caractérise ce groupe et (du) travail de représentation qui l'accompagne"[5]. En analysant successivement la structuration historique de ces mouvements et les effets de réalité qu'exerce l'existence d'un "champ de représentation", on espère ainsi pointer le processus d'unification croisée entre la cause, l'intérêt, et le groupe auquel participe l'activité syndicale[6] et contribuer ainsi à reposer sous une forme nouvelle la question de l'"identité" des eurofonctionnaires et de l'osmose relative qui les unit aux institutions européennes[7].

Histoire et institutionnalisation des syndicats de fonctionnaires européens

Les syndicats de fonctionnaires occupent une place à part dans les institutions européennes. A suivre les propos recueillis dans des entretiens exploratoires auprès de hauts fonctionnaires, leur existence est tout à la fois considérée comme "évidente" et comme sans effet sur les processus de construction de l'Europe. "Ils s'occupent surtout des salaires" confie-t-on souvent. Cette évidence comme cette absence de rôle demeurent pourtant à questionner. Compte tenu de la population très particulière qui compose les institutions européennes (population multiculturelle et composée pour une bonne part de cadres de haut niveau fortement rémunérés), il ne va pas de soi qu'existent des syndicats représentant le personnel et qu'une trentaine de pour cent y adhère. Il est également loin d'aller de soi que ces syndicats soient structurés autour de tendances politico-syndicales (et non nationales ou catégorielles) et que leur pouvoir de mobilisation soit tel que les élections au comité du personnel aient un taux de participation de plus de 60 % ou que les grèves organisées soient suivies à plus de 90 %, comme l'ont montré les événements liés à la réforme administrative de la Commission européenne depuis une dizaine d'années[8]. Par ailleurs, s'il apparaît assez probable que les syndicats ont peu d'effets sur la production de politiques spécifiques, il n'est pour autant pas interdit de penser qu'à l'instar d'autres syndicats, ils contribuent à la diffusion de normes sociales et professionnelles participant à l'institutionnalisation du rôle de fonctionnaire européen voire à son enchantement[9]. L'hypothèse est du même coup permise que si les syndicats de fonctionnaires apparaissent à ce point "évidents", ce n'est pas que leur

4. Deux pages de présentation leur sont consacrées dans le chapitre sur la politique du personnel de l'ouvrage qui est sans doute à ce jour le plus complet sur l'administration de l'Europe, A.et H. Stevens, *Brussels Bureaucrats?: The Administration of the European Union*, Basingstoke/New York, Palgrave, 2001, coll. "The European Union serries", p. 58-60. On ne trouve qu'une allusion dans David Spence, "Staff and Personnel Policy in the Commission", G. Edwards et D. Spence, *The European Commission*, 2nd éd, Londres, Catermill pub., 1997, p. 68-102. *Cf.* également, Jean-Luc Bodiguel, *Les fonctions publiques dans l'Europe des douze*, Paris, LGDJ., 1994, coll. "Systèmes", p. 194.

5. L. Boltanski, *Les cadres*, *op. cit*.

6. Sur ce point, *cf.* M. Offerlé, *Sociologie des groupes d'Intérêt*, Paris, Montchrestien, 1994 coll. "Clefs, Politique".

7. C'est notamment l'un des points de la polémique entre les constructivistes et Moravscik. Cet article est, par ailleurs, la version remaniée d'une communication au congrès de l'AFSP en 2002. Il résulte d'une enquête fondée sur le dépouillement des instruments de communication des syndicats (revues depuis les années soixante-dix, tracts, sites Internet, ainsi que sur une dizaine d'entretiens auprès d'actuels ou d'anciens responsables. Ce travail a depuis fait l'objet de compléments, notamment par quelques coups de sonde aux archives de la Commission européenne.

8. Sur ce point, *cf.* notre article, "Une mobilisation formatrice : les eurofonctionnaires contre la réforme du statut (printemps 1998)", D. Georgakakis (dir.) *Les métiers de l'Europe politique : acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002, coll. "Sociologie politique européenne", p. 55-84.

9. Sur ce denier point, *cf*. par comparaison D. Damamme, "La jeunesse des syndicats de médecins ou l'enchantement du syndicalisme", *Genèses*, 3(La construction du syndicalisme), mars 1991, p. 31-54.

existence est sans effet, mais bien plutôt qu'ils sont parvenus à faire corps avec les institutions européennes en cristallisant les figures dont se réclament leurs agents, comme la compétence, l'indépendance ou la définition d'une fonction publique garante de l'intérêt communautaire contre l'immixtion des Etats membres et des lobbies[10].

La création de syndicats européens

Les syndicats de fonctionnaires européens (ou OSP dans le langage indigène des institutions) forment aujourd'hui un ensemble contrasté. Il n'y a pas de syndicat unitaire et cette situation est plutôt considérée comme un danger par la plupart des représentants des fédérations. Six fédérations existent actuellement. Pour en donner un signalement provisoire, il s'agit de *l'Union syndicale* (US, tendance sociale-démocrate), de *Renouveau et Démocratie* (R&D, dis souvent de « gauche de la gauche »), du *Syndicat des fonctionnaires européens* (SFE, tendance social-chrétienne), la *Fédération de la fonction publique européenne* (FFPE, tendance libéral ou autonome), et plus marginalement de l'*Association des fonctionnaires indépendants* (TAO/FI, indépendant comme sont nom le revendique), et le *Syndicat des fonctionnaires internationaux et européens* (SFIE, fraction minoritaire du syndicat social-chrétien)[11]. Ce paysage concurrentiel est le fruit de scissions datant d'une quinzaine d'années (on y reviendra ultérieurement) entre trois courants qui ont longtemps été dominants : un courant social-démocrate, social-chrétien et libéral. Par ailleurs, il ne s'agit pas d'un syndicalisme de métier ou de branche pouvant représenter les différentes catégories de personnel ou les fonctions très différentes qu'occupent les fonctionnaires européens. Tous les représentants insistent sur cette dimension lors des entretiens.

Cette structuration *européenne* des syndicats de fonctionnaires tient à leur histoire singulière et à la façon dont elle s'est enchâssée avec celle des structurations progressives des institutions européennes[12]. Dans une première structure du champ de représentation, dans les années cinquante-soixante, cette histoire est d'abord celle des mobilisations hétérogènes de quelques fonctionnaires évoluant sur les différents sites où se déploient les institutions européennes, et en particulier à Luxembourg autour de la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier) et d'Euratom. Ces mobilisations portent sur la défense de causes de salariés des institutions européennes. Il s'agit notamment des problèmes liés à l'environnement du travail comme la création d'une cafétéria pour le personnel ou le respect d'un ensemble de droits qui ne faisaient pas l'objet de codification comme la fixation de cadre pour les congés de maternité, pour ne prendre que ces exemples.

Ces premières mobilisations sont portées par des agents qui étaient déjà syndicalistes avant d'intégrer les institutions européennes. C'est notamment le cas de Guido Fotré, ancien dirigeant syndical de la sidérurgie en Lorraine pour la future US, ou encore de Claude Brus,

---

10. Sur la prégnance de ces représentations, même chez les fonctionnaires réputés les plus politiques comme les sont les fonctionnaires A1 A2, *cf*. L. Hooghe, "Serving 'Europe' - Political Orientations of Senior Commission Officials", *European Integration Inline Papers*, 1(8), avril 1997.

11. L'Union syndicale, longtemps dominante a vu récemment sa position contestée par R&D à la suite des mobilisations contre la réforme administrative au sein de la Commission. Aux dernières élections du comité du personnel local (CPL) de Bruxelles qui ont eu lieu fin mai 2006, les résultats ont été les suivants : nombre de votants 13198, vote sur liste : 8217, panaché : 4030, Blancs : 828, nuls : 123. Sur les suffrages accordés aux listes sans panachage, FFPE obtient 851 voix, SFIE, 785, TAO-AFI 578, US-SFE, 2928 et R&D 3075. En siège, R&D obtient 10 siège contre 9 pour l'US, les autres syndicats se partageant les 8 restant.

12. Par comparaison, *cf*. l'histoire néo-institutionnelle des fédérations européennes de partis, P. Magnette, "Les contrainte institutionnelles au développement des partis politiques européens", P. Dewitt, E. Külahci et C. Van de Walle, *Les fédérations européennes de partis : organisation et influence*, Bruxelles, Ed. de l'Université Bruxelles, 2001, coll. "Sociologie politique", p. 57-66.

ancien syndicaliste cheminot français pour la future SFE. Rien ne dit que d'autres représentants n'ont pas tenté de s'imposer, mais on peut penser que les ressources qu'offrait leur passé syndical, et ce tout particulièrement dans la sidérurgie, leur ont permis de s'imposer[13]. Quoi qu'il en soit, c'est du même coup en transposant les schémas de l'action syndicale telle qu'elle existait notamment en France, en Italie et en Belgique que s'est construit le syndicalisme des fonctionnaires européens[14]. Contre l'hypothèse alors possible d'un syndicat unique, les premiers "représentants" ont ainsi structuré les mouvements autour de sensibilités politico-syndicales héritées de leur engagement national et des réseaux internationaux (CICL, CES, etc.) qui les prolongeaient, à l'exception de la FFPE plus marquée par le modèle du Syndicat de fonctionnaires allemands. Compte tenu de la petite taille de la population concernée, la nécessité pratique de faire nombre et de mobiliser autour des revendications pour le personnel a par ailleurs très tôt orienté ses représentants vers une définition "européenne" de leur structure. S'agissant de représenter *le* personnel, et en l'occurrence un personnel en provenance de l'Europe, il était assez peu payant de favoriser l'émergence de sous-composantes sectorielles ou nationales.

Il faut ajouter à cela, et c'est sans doute l'une des différences avec des organisations internationales structurées sous des formes plus nettement intergouvernementales, que cette représentation européenne du personnel se trouvait étroitement en phase avec la définition supranationale de la politique du personnel qui existait à la CECA et à Euratom. Sans revenir sur les propos enchantés des mémoires de Monnet voyant dans ces institutions le laboratoire d'"un nouveau type d'homme" engendrant dans et par le travail commun l'esprit européen, la structuration de ces institutions sous la forme d'administrations de *mission* et la politique assez informelle visant à intégrer le personnel favorisaient la rupture avec la référence nationale. Les propos tenus à l'époque par Cesare Balladore Palliéri, directeur de la Division du personnel de l'administration de la haute autorité de la CECA sont, de ce point de vue, assez clairs. S'agissant de la formation professionnelle à donner ou non aux fonctionnaires européens dans la perspective de les rendre indépendants par rapport aux pressions nationales, c'est sur le registre de la foi qu'il s'exprime lors d'un colloque de l'Université de Sarrebruck réunissant universitaires et praticiens pour une réflexion sur la fonction publique européenne : "La formation professionnelle n'est pas en jeu. Toutes les personnes possédant un niveau de culture moyen peuvent concourir dans les organismes internationaux […]. C'est la base qui doit être examinée, et à mon avis la seule qui peut commander le choix des méthodes. Et si nous recherchons ce qu'il y a de déterminant à la base, c'est la volonté d'intégration, de coopération, de fusion, si vous voulez de nos rites, pour tout dire : une religion. Cette religion a déjà ses prêtres. Elle n'est pas encore diffusée, car elle n'est pas encore née. Je crois que le vœu à exprimer – au moins à titre personnel – c'est que dans chacun de nos pays, tout l'enseignement, comme il est axé sur le sentiment national soit axé sur la nécessité d'une intégration. Je ne dis pas dans quelle forme, ni comment. Il y a aussi quelque chose à

13. En dehors de leurs savoir-faire en termes de mobilisation, il faut en effet rappeler que le neuvième siège de Commissaire de la haute autorité de la CECA était alors réservé à un syndicaliste et négocié avec la CISL et la CISC (Confédération internationale des syndicats libre ou chrétien selon le cas), organisations fortement associées à la construction européenne. Paul Finet, membre de la haute autorité de la CECA de 1952 à 1958, avait ainsi occupé les fonctions de secrétaire général des métallurgistes de Charleroi, secrétaire de la FGTB (Fédération générale du travail de Belgique) puis président de la CICL avant de devenir membre de la haute autorité. Son successeur avait pour sa part été secrétaire du Syndicat des métallurgistes et haut responsable à la CGT (Confédération générale du travail) Sur ce point, N. Condorelli Braun et Paul Reuter (préface), *Commissaires et juges dans les Communautés européennes*, Paris, LGDJ, 1972, coll. "Bibliothèque de droit international, 68", p. 125-128.

14. Les Allemands sont présents parmi les premiers syndicalistes mais leur modèle syndical apparaît plus singulier par rapport à la possible convergence des autres.

développer, c'est le sentiment commun ; c'est là le point de base. Si on arrive à faire quelque chose dans ce sens, les conflits de devoirs n'existeront plus : ils sont déjà tellement théoriques au fond. Ces conflits de devoirs se rencontrent seulement chez les mauvais fonctionnaires internationaux"[15].

Dans cette perspective, on devine assez bien que la négociation avec les instances politiques et les responsables de la gestion du personnel de ces institutions, et notamment la nécessité pratique de donner le change pour obtenir la satisfaction de revendications, ont contribué, au-delà des propres croyances de ceux qui s'investissaient dans l'Europe, à renforcer cette "vocation" européenne des syndicats et à valoriser leur fonction d'intégration des "bons" fonctionnaires pour faire écho à la formule citée plus haut. Cette tournure apparaît d'autant plus marquée que, comme le laisse, là encore, penser cet extrait, ces premières mobilisations s'insèrent dans un contexte où la politique du personnel est en pleine transformation. En 1956, le choix initial d'un personnel composé de contractuels en provenance des Etats membres pour une durée de trois ans fait la place à la définition d'un personnel attaché statutairement aux institutions européennes. C'est aussi le moment où s'ouvre un espace de représentation institutionnalisé avec la création des premiers comités du personnel à la CECA.

La création de la CEE après le traité de Rome n'a pas véritablement changé la donne, sauf qu'au site luxembourgeois s'est ajouté un site bruxellois qui allait prendre de l'importance à la faveur de la fusion des commissions CECA, Euratom et CEE en 1967. C'est à cette date, en effet, que se situe le point d'inflexion. La création de la Commission des communautés a ainsi conduit à une restructuration de la représentation syndicale. Le changement de dimension, dans toutes les acceptions du terme, de la Commission rendait plus difficiles les contacts interpersonnels par lesquels passait la relation de représentants aux représentés. Pour donner quelques chiffres, le personnel communautaire passe de 280 agents en 1953, à 680 en 1957 puis à 11 000 en 1967[16]. Cette restructuration de la représentation syndicale ne s'est pas faite d'un coup, mais ces changements ont peu à peu conduit les OSP à renforcer leur présence sur les sites, à structurer leur organisation formelle et à se livrer à un travail de mobilisation beaucoup plus intensif. Dans cette opération, les représentants de ces organisations pouvaient par ailleurs trouver le soutien des organisations internationales de syndicats (CISL, CES, etc.), voire de la FGTB, qui au même moment perdaient leur influence, et notamment au siège qui leur était attribué au sein de la Haute autorité de la CECA[17].

A partir de ce moment, les syndicats se structurent sous une forme proche de celle que l'on connaît actuellement, les scissions qui vont marquer leur histoire mises à part. Ils sont ainsi conduits à se doter de structures fédérales (pour l'US ou la FFPE) ou confédérales qui unifient les représentants de différents sites et institutions. Ce travail de regroupement est particulièrement visible à gauche. Les organisations fusionnent dans le Syndicat général du personnel des organisations européennes (SGPOE) qui devient lui-même les US en 1973 et donne naissance un an plus tard à l'US fédérale. Le nombre d'adhérents croît rapidement – de

---

15. Université de la Sarre (dir.), *La fonction publique européenne : statut futur, formation perfectionnement*, Librairie encyclopédique bruxelloise, Sarrebruck/Bruxelles, W. Kohlhammer verlag/Librairie encyclopédique, 1956, coll. "Publications de l'institut pour la comparaison et le rapprochement des droits européens, 1", p. 305.

16. Sur ce point, *cf*. P.-A. Feral, "Mythes et réalités de la fonction publique communautaire", *Revue française d'Administration publique*, 95(L'administrationde l'Union européenne), juil.-sept. 2000, p. 414.

17. Sur les pressions des syndicats lors de la fusion des exécutifs et leur échec à obtenir la nomination d'un commissaire, J.-M. Pernod, "Le syndicalisme en Europe", *Les dossiers de l'Institut de la FSU*, 1, février 1998.

300 adhérents à la SGPO en 1970 à près de 2 000 à l'US quelques année plus tard[18]. L'offre de service que proposent les syndicats s'élargit parallèlement à la croissance de leurs adhérents et à la faveur des succès obtenus par leurs mobilisations collectives.

Défense des salaires, représentation du groupe et loyauté envers la Commission

On pourrait penser que l'ancrage des syndicats et leur identité « fusionnelle » avec les institutions européennes s'altèrent avec ces changements structurels. Tout porte à croire que la quête de représentativité et le travail de représentation du groupe auxquels se sont livrés les représentants ont, au contraire, poussé à les perpétrer, au moins jusqu'à une période récente.

La représentativité, au sens formel, de ces syndicats ne fait à l'époque pas véritablement question. La Commission consultait les représentants de façon assez libre et ouverte, sous une forme assez proche de celle qui prévaut dans sa relation aux groupes d'intérêts en général[19]. Ce n'est qu'aujourd'hui, et conséquemment aux mouvements sociaux qui ont scandé la réforme de la Commission, que les OSP négocient un protocole avec la direction du personnel de la Commission. La reconnaissance juridique des OSP s'est, en outre, établie très progressivement. Elles sont nommées comme une voie possible de la représentation du personnel au comité du même nom à l'occasion de l'adoption du statut en 1972. Leur reconnaissance doit, par la suite, beaucoup à la Cour de justice. Rejeté par le Conseil en 1974, le droit de grève a été reconnu par l'intermédiaire de la Cour mais, là encore, la question des retenues ne faisait pas l'objet d'une codification ferme jusqu'à une période très récente[20]. C'est dire si c'est surtout du fait des mobilisations qu'ils ont engagées que les OSP ont acquis leur position et leur représentation au comité du personnel à partir des années soixante-dix.

Bien que l'histoire des syndicats suive en partie celles des réorganisations institutionnelles, elle ne se s'est pas déroulée sans accroc. Les moments de "crise sociale" ont à leur manière contribué à déployer leur répertoire d'action, à figer leurs mots d'ordre européens et intégrateurs. Les principaux mouvements de grève ont ainsi eu lieu à propos des salaires et sur la mise en cause de "la méthode", c'est-à-dire la méthode de leur indexation. Ces luttes pour la défense des salaires apparaissent sous une forme ritualisée tous les dix ans. Les premiers mouvements ont lieu en 1972 et ils sont l'occasion de faire simultanément l'expérience des limites de la capacité d'écoute du Conseil et des succès d'une grève de la quasi-totalité du personnel. Le mouvement de 1981 se manifeste par un durcissement du répertoire d'action sur une période de 6 mois pour les fonctionnaires du Conseil et comprenant une grève de 10 jours pour ceux de la Commission. Il correspond à la mise en place de piquets de grève devant le Conseil et participe à la solidarité des fonctionnaires des différentes organisations. Le mouvement de 1992 les voit défiler dans Bruxelles et crée la surprise auprès des journalistes. Celui des années 2002 (on y reviendra) s'enchâsse avec les mobilisations sur la réforme de la Commission. A chaque fois, ces mouvements sont unitaires et les représentants sont assez fortement suivis comme l'indiquent les assemblées générales de personnel réunissant plusieurs milliers de fonctionnaires.

D'aucuns pourraient trouver surprenantes les revendications salariales des fonctionnaires européens compte tenu de leur haut niveau de rémunération par rapport au fonctionnaires nationaux travaillant dans leur pays. Ce serait toutefois méconnaître la signification sociale et politique que revêt cette revendication. Ce qui est en jeu dans les

---

18. Entretiens, août 2002.

19. S. Mazey et Jeremy J. Richardson, "La Commission européenne, une bourse pour les idées et les intérêts", *Revue française de science politique*, 46(3), 1996, p. 409-430.

20. C'est sur la base d'une recherche en archive sur les précédents en la matière que les retenues ont été décidées.

négociations salariales, c'est non seulement le maintien du pouvoir d'achat mais aussi la garantie (et son indicateur extérieur) de l'excellence des fonctionnaires européens, voire leur capacité à tenir à distance les "gestionnaires" du Conseil, autorité budgétaire qui décide des rémunérations, mais aussi autorité "politique", considérée par beaucoup comme des turbulences partisanes et conjoncturelles de pays membres incompatibles avec l'idée de la construction européenne. Si la méthode d'adaptation des salaires est en outre décidée dans un contexte de forte dépréciation de leur pouvoir d'achat, les résultats de la négociation ne porteront pas uniquement sur la préservation de celui-ci. Une retenue "de crise" sera notamment décidée en 1981, requalifiée de "contribution temporaire" en 1992, en contrepartie d'un calcul qui tienne la distance avec les lobbyistes[21] et les fonctionnaires nationaux membres d'une représentation permanente à Bruxelles, c'est-à-dire les deux groupes avec lesquels ils sont en relation directe et desquels ils tiennent à se distinguer.

Ces mouvements permettent ainsi de mieux comprendre l'ancrage des syndicats au sein des institutions européennes. Ils contribuent tout d'abord à doter les OSP et leurs représentants d'une forte reconnaissance. En plus des effets de notoriété et de charisme qu'entraînent les prises de parole lors des assemblées générales, les négociations de la méthode d'adaptation des traitements contribuent à doter d'un crédit spécifique les représentants qui y participent. Il est assez significatif, de ce point de vue, que l'US et le SFIE revendiquent chacun leur "père de la méthode" pour reprendre l'expression consacrée dans les revues syndicales : Ludwig Schubert pour l'US, Castermann pour le SFIE[22]. Ce sont eux qui, compte tenu d'un scrutin de liste autorisant le panachage, obtiennent nominalement le plus de voix lors des élections aux comités de personnel. Ces effets de reconnaissance sont redoublés du fait des solidarités entre les personnels des différentes institutions qui sont à l'œuvre dans ces mouvements. La grève longue de fonctionnaires du Conseil en 1981 est ainsi soutenue par ceux de la Commission qui participent notamment à l'organisation des piquets de grève. C'est *collectivement* que s'opèrent les mobilisations et les négociations qui les suivent ; l'imagerie des mobilisations telles qu'on peut les restituer à l'aide des dessins (cf. plus bas) faits à cette occasion valorise fortement cette dimension. Dans ces manifestations s'inventent, enfin, les mots d'ordre des syndicats et notamment le slogan aujourd'hui unanimement partagé par les différentes fédérations d'une fonction publique "compétente, indépendante et permanente". Ensemble, ces trois termes ont leur sens : la compétence est la caractéristique revendiquée du groupe, l'indépendance est la garantie de la compétence, notamment face aux Etats et aux groupes économiques, et la permanence, celle de l'indépendance, comme le relate l'ancienne présidente de l'US qui les a inventés.

Pour mieux comprendre la prégnance de ces mots d'ordres et de l'identité singulière qu'ils véhiculent (engagement pour l'Europe en un sens fédéral, démarcation par rapport aux pays membres, etc.), il faudrait revenir ici sur le parcours des principaux représentants, leur engagement dans la guerre ou la reconstruction, leur nomination dans les institutions européennes et les positions qu'ils ont fini par y occuper en tant que fonctionnaires, puis les rétributions matérielles (l'avancée dans la carrière, la possibilité d'être détaché) et symboliques (dont notamment leur forte reconnaissance) attachés à leur position de représentants[23]. "Il y avait des représentants de haut niveau (moi j'étais seulement A3, mais Schubert était A2 puis A1). On avait cette relation avec les directions générales qui était très très forte. On arrivait dans les directions générales et l'on était aimé pour ce que l'on faisait…

[21]. Les hauts salaires datent de la CECA, à une époque où il fallait attirer des fonctionnaires vers cette institution incertaine et maintenir des rémunérations équivalentes à ce que payaient les grandes entreprises du charbon et de l'acier.

[22]. Tous deux étaient, du reste, des économistes de la DG II.

[23]. Ce travail est en cours.

Dans la direction générale où on travaillait, on était apprécié, parce que l'on n'était pas passés pour des imbéciles et, du reste, on n'aurait pas pu se faire élire", se souvient une ancienne responsable de l'Union syndicale[24]. Il reste qu'il faut, dans le même mouvement, s'intéresser aux spécificités du travail de représentation et montrer que l'incarnation de la fonction publique européenne et indépendante, est étroitement liée aux différents types de relations dans lesquelles sont placés les représentants syndicaux.

Relations vis-à-vis de ceux avec qui ils négocient, tout d'abord. Il importe de souligner ici que ces luttes étaient tournées vers le Conseil et les représentants des Etats membres, et non vers la Commission. Les témoignages d'acteurs anciens et présents sont, sur ce point, univoques : "Sauf dans une période récente, la Commission a toujours joué avec le personnel", "On n'a jamais fait une grève contre la Commission. La Commission a toujours eu ce qu'on appelle en anglais *the helping hand*, elle a toujours été celle qui propose au Conseil […] Là où le Conseil bloque, c'est sur la question des budgets, parce que les gens viennent des administrations nationales et là, le représentant du pays n'a rien à dire, il consent à ne rien dire, et ça c'est vrai avec tous les autres, et le deuxième c'est tout ce qui concerne l'administration de la fonction publique. Alors là, on a toujours les mêmes, à savoir les budgétaires […], qui ne voit la question que sous cet angle, et comme ils vivent une situation privilégiée, avec les primes qu'ils n'ont pas à déclarer dans les hautes sphères de l'administration…"[25]. Les dessins et caricatures publiés par les journaux syndicaux lors des mobilisations en rendent assez bien compte. Si on veut bien admettre qu'ils sont de bons indicateurs de représentations du pouvoir, force est de constater que c'est le Conseil qui l'incarne ici, que ce soit sous la forme d'un patron cigare en bouche, d'un l'hydre à plusieurs tête ou d'une chaise à porteurs que refusent de porter des fonctionnaires pour prendre quelques exemples[26].

Les représentants syndicaux sont ensuite tout autant dépendants de ceux pour qui ils négocient. Il serait naïf de faire de la référence européenne des syndicats un produit mécanique des attentes communes des fonctionnaires. Celles-ci sont très diverses et il existe comme une balance entre attachement national et européen[27]. Mais on peut penser que les valeurs fédératrices représentent une "condition de félicité" de l'échange entre les représentants et le groupe qu'ils doivent représenter[28]. Il n'est pas inutile de rappeler ici deux caractéristiques morphologiques des fonctionnaires européens dans leur ensemble. Il s'agit, en premier lieu, d'un personnel très hétérogène. Bien au-delà des différences nationales, les métiers, les grades et les statuts sont très divers. Quoi de commun entre les tâches de formulation de la législation, de négociation, de management des ressources, d'audit et de contrôle, de secrétariat, ou de recherches, pour s'en tenir aux fonctions analysées par Ann Stevens[29] ? Il faut ajouter à cela la part importante, et ce tout particulièrement chez les syndicalistes, des chercheurs à Ispra en Italie ou d'autres sites au Pays-bas, en Belgique en Allemagne ou en Grande-Bretagne, mais aussi des agents locaux qui évoluent au sein des antennes de l'Union dans les pays membres, de temporaires, etc. En second lieu, le personnel est dans sa majorité un personnel de haut niveau à fort capitaux sociaux et culturels et l'on sait que ce n'est pas propice au militantisme syndical. Le nombre des A beaucoup plus important que dans d'autres types d'administration et les personnels B (beaucoup sont

24. Entretien, juillet 2002.
25. Successivement le président de la SFE et l'ancienne présidente de l'US, entretiens juillet 2002.
26. Ceux ci sont tirés de la revue de l'Union syndicale lors des grèves de 1981.
27. L. Hooghe, *art. cit.*
28. Sur ce concept, E Goffman, *Façons de parler*, Paris, Ed. de Minuit, 1981, coll. "Le Sens commun, 79".
29. Sur ce point, A. et H. Stevens, *op. cit,* p. 136.

détenteurs d'un troisième cycle) et C (secrétaires trilingues) sont aussi de haut niveau. L'engagement syndical des A représente par ailleurs un gage de représentativité des syndicats dans leur relation aux directions générales. Il n'est pas question ici de dire que l'appel aux "valeurs" européennes est plus propre à mobiliser les catégories A que les C ou D (ils les partagent aussi et sous des formes tout aussi ambivalentes que les premiers !), mais elles sont plus nettement en phase avec les engagements qu'implique leur travail concret, et notamment cette incarnation de l'intérêt communautaire qui structure leur négociation avec l'extérieur, la conception et la mise en œuvre des politiques dont ils ont concrètement la charge. C'est dire, au total, si les valeurs promues par les syndicats sont tenues par leur position d'intermédiaire entre l'institution et le personnel : en phase avec chacun de ces pôles, elles réduisent dans le même mouvement les dissonances possibles.

L'institutionnalisation de la représentation du groupe

Ces mobilisations et la position d'intermédiaire légitime qui en résulte ont conduit à institutionnaliser les OSP. Bientôt imités par d'autres institutions, les accords-cadres négociés en 1974 entre les OSP et la Commission ont ainsi ouvert la possibilité de la participation des syndicats à toute une série de comités au cœur de l'environnement professionnel et, plus largement, social des fonctionnaires. Elles ont aussi conféré aux OSP une légitimité qui en fait l'interlocuteur privilégié des responsables politiques et administratifs de la gestion du personnel à la Commission et, ce faisant, à les doter d'une surface "beaucoup plus large que celle que prévoyaient les statuts" comme le soulignent les analyses juridiques[30].

Cette participation doit sans aucun doute beaucoup aux relations qui se sont nouées avec les commissaires et les directeurs généraux en charge des questions du personnel, voire plus directement avec le président de la Commission, et d'autant plus lorsqu'ils avaient eux-mêmes – et ce fut souvent le cas – un passé syndical. Nombreux sont les syndicalistes qui font ainsi du mandat de Jacques Delors, en particulier le premier, une sorte d'âge d'or des relations entre les OSP et les syndicats[31]. La politique de "dialogue social" et l'ouverture des possibles qu'elle entraîne pour la légitimation de l'action syndicale au sein des institutions se donne à lire dans ce compte rendu que la revue de la SFE consacre à l'entretien que les responsables syndicaux ont eu avec le président de la Commission. "Les organisations syndicales veulent voir s'instaurer des relations modernes entre elles et le collège des Commissaires. Ces relations doivent reposer sur un climat de respect et de confiance mutuelle. A cette fin, il est nécessaire de sortir des engrenages rigides et bureaucratiques et de faire preuve de beaucoup de souplesse mentale et intellectuelle. Cette volonté commune doit servir essentiellement à créer un réel esprit de corps de l'ensemble des fonctionnaires, motivés à réaliser les objectifs de la Commission qui tendent à construire l'Europe des hommes et des femmes qui y travaillent, dans un esprit d'ouverture et de service à l'égard des problèmes de la société civile européenne"[32]. C'est dans ce cadre que sont négociées l'augmentation du nombre de permanents pour les syndicats et la possibilité de dégrèvements horaires pour leurs représentants. Le compte rendu du livre *En sortir ou pas* de J. Delors écrit avec Philippe Alexandre, est par ailleurs très enthousiaste et les syndicalistes sont confiants en raison du

30. D. Rogalla, *Fonction publique européenne*, Paris/Bruxelles, Nathan/Labor, 1983, coll. "Europe".

31. On peut à ce propos penser que ces relations n'ont pas été pour rien dans les effets de charisme dont a pu bénéficier J. Delors au sein des institutions. Sur ce charisme et les autres éléments qui en sont constitutifs, E. Drake, *Jacques Delors en Europe, Histoire et sociologie d'un leadership improbable*, Strasbourg, PUS, 2002.

32. *Panoptique*, 1, p. 5.

passé d'ancien syndicaliste de J. Delors[33]. Dans les négociations de 1987, J. Delors invite les représentants syndicaux à négocier le compromis sur les salaires directement avec les représentants du Conseil avant de soutenir leur projet lors de la procédure officielle.

Il reste que cette reconnaissance s'accompagne de l'institutionnalisation formelle du rôle et de la fonction des syndicats européens. Si les syndicats ne participent pas à un processus de co-gestion, ils n'en ont pas moins une part active dans différents comités. Au sein de la Commission, les accords-cadres ont conduit à la création d'un ensemble d'instances où les représentants syndicaux sont présents. Il s'agit tout d'abord du comité du personnel qui a notamment compétence sur toutes les questions liées à l'application du statut. Mais les représentants siègent aussi dans toute une série de commissions qui contribuent étroitement à la vie sociale et professionnelle des organisations européennes et ont un pouvoir consultatif. Sur le plan local, il s'agit du Comité paritaire des actions sociales (COPAS), le Comité des crédits sociaux (CCSI), le Comité de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail (CSHT), le Comité local de formation et le Comité paritaire de gestion des restaurants et économat (CPRE). Sur le plan central : les comités de promotions, la Commission paritaire, le Conseil de discipline, le Comité paritaire des notations, le Comité des rapports, le Comité paritaire de classement, le Comité paritaire des prêts à la construction. Tous ces comités n'ont certes pas le même poids, ni ne représentent le même intérêt. Mais force est de constater que certains d'entre eux sont d'importance et au demeurant fortement valorisés dans les discours que tiennent les représentants des OSP, comme ceux qui ont trait à l'avancement ou à la discipline.

Last but not least, l'institutionnalisation des syndicats est enfin liée aux élections du personnel dont découlent les nominations à ces différents comités. Ces élections sont un moment important de la vie des institutions. Occasion de se compter, elles sont pour les syndicats l'occasion de manifester leur force auprès des institutions et d'obtenir les moyens matériels de leur activité. Elles sont en outre fréquentes, tous les 3 ans au sein des différentes institutions et aussi au sein des différents sites où existent les comités locaux du personnel. C'est dire combien les mobilisations qu'elles entraînent sont au cœur de l'activité des structures fédérales. Quoi qu'il en soit, ces élections aux comités du personnel permettent de mieux comprendre le poids des syndicats. Le taux de participation des deux tiers du personnel est tout d'abord un révélateur de l'ancrage des syndicats dans leur ensemble. Si ce taux représente un minimum statutairement fixé sous peine de recommencer les élections, une telle opération n'a jamais eu lieu, si l'on en croit les représentants interrogés lors des entretiens. La mobilisation électorale ne semble pas représenter un problème. Scrutin de liste autorisant le panachage, les élections favorisent en outre les figures qui se sont distinguées et elles semblent entraîner des effets de relative permanence des délégués élus.

C'est dire au total si les syndicats existent au sein des institutions : ils possèdent leur et leurs organisations, leurs figures (inventeurs et représentants), leurs grandes dates, leurs instances de prédilection, leurs moyens de mobilisation, leurs militants et leurs adhérents, et, auprès de la Commission comme du personnel dans son ensemble, une légitimité tout à la fois affective, technique et électorale pour intervenir sur les questions relevant de la fonction publique, de son statut et de son rôle.

Espace de représentation et mise en forme du groupe

L'analyse de l'institutionnalisation des syndicats de fonctionnaires et de leur poids relatif au sein des institutions européennes permet de mieux cerner leur contribution à la

[33]. Si les extraits son issue de *Panoptique*, le syndicat social chrétien, les entretiens avec les représentants de l'US sont en substance équivalents.

définition de la fonction publique européenne. Elle donne à penser que la part les OSP à cette définition s'enracine dans le temps long et dans une présence au sein de l'environnement des fonctionnaires au travail comme dans leur vie quotidienne. Les syndicats représentent aussi des réseaux transnationaux de solidarités et d'amitiés non négligeables compte tenu des caractéristiques multiculturelles du groupe. Cette part est d'autant moins négligeable que pendant longtemps, c'est de façon beaucoup plus informelle que se sont constitués les réseaux nationaux. Ces derniers se sont longtemps caractérisé par la faiblesse des associations nationales de fonctionnaires et le faible rôle des représentations permanentes auprès des fonctionnaires européens, sauf pour pousser la carrière d'agents au plus haut niveau[34]. Parallèlement à cela, la politique du personnel a longtemps délaissé toute politique susceptible de concurrencer l'activité syndicale dans la mise en cohésion du groupe[35]. Les premiers débats sur le management et la communication interne ont été introduits dans les années quatre-vingt-dix et, au demeurant, les mobilisations syndicales lui ont un temps servi de modèle. Ce sont notamment des syndicalistes qui ont pris en charge la rédaction de la *Commission en direct,* l'hebdomadaire des fonctionnaires impulsé par la DG X à partir du milieu des années quatre-vingt-dix [36].

Il reste que la contribution des OSP à la définition du groupe et à sa relative permanence identitaire apparaît plus nettement encore lorsqu'on fait porter l'analyse sur les sous-produits de l'"espace de représentation" dans lequel s'exerce l'activité syndicale. Sans qu'il s'agisse ici d'une spécificité, l'institutionnalisation des OSP va de pair avec la production de ressources (locaux, créations de postes de permanent, marges de pouvoir offertes par la présence à tel ou tel comité, rétributions symboliques et matérielles des représentants[37]) qui font que les concurrences pour la représentativité et les élections des représentants aux comités entraînent un constant investissement dans la mobilisation du groupe. Ce sont les dynamiques favorisée par ces concurrences qui permettent l'ajustement des mots d'ordre des syndicats aux transformations sociologiques du groupe et notamment l'intégration régulière de nouveau personnel à la faveur des élargissements successifs. Aussi le travail de mobilisation des syndicats représente-t-il un bon outil d'analyse de leur contribution à la production du groupe qu'ils représentent, notamment sous l'angle de la construction de ses frontières symboliques, de l'homogénéisation de ses membres dans un ensemble commun ou, encore, de la contribution à son objectivation juridique.

Mobilisation du groupe et unification de ses frontières symboliques

Si les syndicats ont acquis droit de cité, leur position n'est pour autant pas définitive. Dans le n°3, de la revue *Panoptique,* Michele (sic) Ottati, président du SFIE de la Commission de Bruxelles, relève qu'"on a beau semer, il y a très peu de plantes qui poussent", avant de s'interroger : "pourquoi la majorité de nos collègues adoptent-ils toujours une attitude passive tout en tirant profit du travail syndical et en maniant volontiers la critique

---

[34]. Faut-il toutefois traduire de ce dernier élément un faible intérêt des syndicats par rapport aux réseaux nationaux comme le suggère David Spence ? D. Spence, *op. cit.*

[35]. Sur ce point, *cf.* l'ouvrage de l'ancien directeur général de la DG IX, R. Hay (dir.), *La Commission européenne et l'administration de la Communauté*, Luxembourg, OPOCE, 1989, coll. "Documentation européenne, 3".

[36]. Sur ce point, *cf.* notre communication, "Les portraits de fonctionnaires dans la *Commission en direct*", communication à l'atelier sur les institutions européennes, animé par E. Fouilleux et C. Robert, *Congrès de l'Association française de science politique*, Rennes, septembre 1999.

[37]. Outre les effets de reconnaissance, l'avancement de représentants et l'effet accélérateur du militantisme est ainsi l'objet de débats polémiques entre les centrales.

dès que le résultat ne correspond pas à leur attente"[38]. Ce problème n'est pas propre à une conjoncture déterminée. Les représentants ont bien en tête que "la mobilisation d'un groupe de haut-niveau n'est pas chose aisée", pour reprendre les propos d'un représentant de l'Union syndical[39]. Les processus plus généraux de désyndicalisation en Europe font par ailleurs souvent l'objet de comptes rendus dans les pages des revues syndicales et la crainte est forte de voire remises en cause les structures de représentation du groupe.

Les instruments de mobilisation utilisés par les OSP sont, de ce point de vue, un bon indicateur de leur contribution à la définition du groupe qu'elles représentent. Leur participation à la définition des contours symboliques se donne tout d'abord à voir dans l'investissement important que les différents syndicats consacrent à l'information de tout le personnel. Celui-ci passe par la somme de tracts diffusés, la diffusion d'une *mailing list* aux adhérents qui concurrence l'Intranet mis en place par la Commission, ou encore les revues dont le format militant s'est au fil du temps transformé en format plus nettement *news magazine*. Si l'étude précise des conditions de lecture de ces revues est difficile à faire, tout indique qu'elles bénéficient au moins d'une attention flottante. Il est vrai que la diffusion est forte, plus de 20 000 exemplaires pour chacune des revues de l'US et de la SFE. Elle vient s'inscrire dans un environnement où il existe peu d'équivalent dans la presse *news magazine*.

L'existence même de ces revues permet de se convaincre de la contribution des syndicats à la création d'un collectif : "Nous appartenons, vous le savez, au Syndicat des fonctionnaires internationaux et européens, le SFIE. Avons-nous mesuré la portée exacte de notre choix du syndicat ? Comprenons-nous l'importance d'appartenir à un syndicat "international et européen" ? Savons-nous que SFIE ne veut pas dire Bruxelles ou Luxembourg ou Strasbourg, ou Paris ou Genève ou Florence, mais Bruxelles et Luxembourg et Strasbourg et, et … (sic). Savons-nous que SFIE ne veut pas dire Commission ou Conseil ou Cour de justice ou Cern mais Commission et Conseil et, et … car notre syndicat n'exprime pas la philosophie locale et limitée, mais il soutient les intérêts fondamentaux de tous les fonctionnaires. Le journal que vous tenez en main sera l'organe de cette union : il sera une source d'information commune à toutes les sections du SFIE et aboutira à une connaissance plus approfondie de la vie de chaque section et de chaque institution", écrit ainsi le représentant de SFIE dans le numéro 0 de la revue *Panoptique*. Mais plus éclairant encore est le contenu de ses revues, et notamment en ce qu'il alterne entre les éditoriaux des chefs syndicaux, les comptes rendus de l'activité syndicale, le rappel des tracts diffusés lors des élections, les informations pratiques livrées au personnel ou encore des informations plus culturelles ou relatives à la vie hors-travail.

Pour centrer l'analyse sur la revue *Panoptique* de la SFE[40], ce travail de construction du groupe passe ainsi par la définition de ses fonctions et de sa mission historique : "Il ne peut y avoir de construction européenne digne de ce nom sans fonction publique européenne forte, indépendante et compétente. On n'a jamais vu, au cours de l'histoire, pareille entreprise d'unification politique réussir sans un corps d'exécution spécifique pour la porter. Depuis près de 50 ans, les fonctionnaires européens sont, par leur compétence et leur dévouement exclusif à l'intérêt commun, la cheville ouvrière de cette unification"[41]. Ces affirmations sont récurrentes, et d'autant plus appuyées que pointent des projets de réformes ou se développent

38. *Panoptique*, 3, 1986.
39. Entretien, juillet 2002.
40. Nous n'avons jusqu'à présent pu dépouiller la revue de l'US que depuis 1998.
41. *Panoptique*, 60, 1998

des campagnes contre "l'eurocratie" dans les presses nationales[42]. Ce travail de réaffirmation de valeurs se double d'un travail de mise en forme de la mémoire du groupe. L'évocation des pères fondateurs ou, plus particulièrement encore de ceux qui ont œuvré à l'existence d'une fonction publique européenne est fréquente, et ce d'autant plus qu'elle permet dans le même mouvement de rappeler le chemin à suivre aux dirigeants de l'Europe dans les conjonctures tendues.

> Pour ne citer quelqu'un exemple la revue *Panoptique*, reproduit l'allocution de départ de Walter Hallstein où il définit l'originalité de la fonction européenne : "un corps de garde qui a de l'audace de construire l'unité de l'Europe sur une base de la raison et du droit et animé par la volonté créatrice"[43] et, un peu plus tard, une citation de son ouvrage : "Nous relisons encore le texte d'un précurseur, Walter Hallstein, l'un des pères de l'Europe, à propos des fonctionnaires européens déjà agressé, qui écrivait en 1967 : "l'intérêt de ceux qui ont rejoint les institutions européennes, c'était de labourer les terres vierges, de faire du travail pionnier, de ne pas faire du travail de routines, en d'autres mots de faire quelque chose de fondamental pour l'avenir de l'Europe". C'est encore ce message que nous souhaiterions tant rappeler à tous ceux qui sont étrangers, incompréhensifs quant à l'esprit de la communauté européenne".

Ces définitions du groupe sont indissociables d'un travail de démarcation qui en borne les frontières, notamment par rapport aux politiques ou à ceux (temporaires, consultants extérieurs) qui sont les concurrents directs des fonctionnaires. Dès les premiers numéros et en dépit de bonnes relations avec J. Delors, le président de la SFIE écrit ainsi "Notre fonction publique se politise. Ce n'est encore qu'une tendance, mais elle est dangereuse pour les citoyens et pour l'Europe. L'article 11 du statut des fonctionnaires semble être ignoré par les hautes sphères de la Commission"[44]. Puis il ajoute un peu plus loin : "Trop de politiques et de décisions prises en fonction des intérêts nationaux, il suffit pour cela de se référer à la répartition géographique et politique de certains postes dans les directions générales. A côté de cela, il y a le recours toujours plus important à la privatisation de certaines tâches dévolues au personnel de la Commission […] Tout ceci nous amène à constater qu'il faut que l'ensemble du personnel reste vigilant et collabore avec nous afin de tenter ensemble un processus de "dépolitisation" de la fonction publique européenne dans le sens de plus en plus de rigueur, d'objectivité et d'action non nationale et partisane". Quelques années plus tard, le ton d'un article intitulé "les parrains" est encore plus vigoureux pour dénoncer "les contrats", "les parachutés", et le fait que les partis politiques placent du monde[45].

Travail de délimitation du groupe dans sa dimension politique, la parole des syndicats porte enfin sur ses contours sociologiques. Si les revues contiennent des informations liées à l'actualité des syndicats, aux projets de réforme ou aux services pratiques liés à la vie professionnelle, la majorité de leurs pages est en effet consacrée aux voyages, aux expositions, à la parution de livres ou de vidéos, voire à la gastronomie comme l'indique cette rubrique "la bonne vie" où se trouve chaque mois recensée une demi-douzaine de bars et de restaurants dans la région de Bruxelles[46]. A ces pages s'ajoutent encore des publicités de

---

42. C'est particulièrement le cas en 1990 le comité extrémiste flamand fait une campagne d'affichage sur le Rond Point Schuman. Sur ce point, *cf.* C. Shore, *Building Europe: The Cultural Politics of European Integration*, Londres/New York, Routledge, 2000, p. 169. Sur les aspects souvent paradoxaux de la figure de l'eurocrate, *cf.* aussi notre article, 1999, *op. cit.*

43. *Ibidem*, 27, décembre 1991

44. Pour cette référence et la suivante, *Ibidem*, 5, 1987

45. *Ibid.*, 32, 1992.

46. C'est moins le cas pour *Agora*, le magazine de l'US, mais cette dernière publie un guide spéciale sur les bonnes adresses et la vie culturelle et sociales à Bruxelles.

biens de consommation à mesure que les revues syndicales se transforment en magazines à la fin des années quatre-vingt. Véritable instrument de "stylisation de la vie" des fonctionnaires, ces pages concernent tout d'abord la vie à Bruxelles. Plusieurs articles et notamment des interviews de Bourgmestres de quartier sont ainsi consacrés à la ville, à ses transports, ou à ses quartiers, en rapport direct avec les quartiers qu'habitent ou que pourraient habiter les fonctionnaires comme le suggère la présence concomitante des publicités d'organismes financiers. Mais il s'agit aussi de la vie culturelle, qui est fréquemment l'occasion de raviver la culture commune du groupe. La sélection des loisirs (expositions, sorties ou lectures) valorise ainsi souvent des contenus européens ou qui permettent de raviver la mémoire du groupe et les valeurs multiculturalistes.

> Pour donner quelques exemples, c'est le cas de cette "exposition à ne pas rater [ndl'a : c'est le surtitre]. La belle époque le temps des expositions universelles 1851-1913". Le commentaire est en effet le suivant : "Cette exposition constitue une excellente synthèse des différentes facettes du passé historique et culturel de l'Europe de 1851 à 1913. Elle est placée sous la présidence de *deux personnalités* engagées dans la construction de *l'Union européenne*, *Antoinette Spaak*, ministre d'Etat et fille de Paul Henri Spaak, un acteur de premier plan de la construction européenne et *de Karel Van Miert*, ancien vice-président de la Construction européenne, bien connu pour ses engagements en faveur de l'Europe [ndl'a : les mots soulignés le sont par le journal)]". C'est aussi le cas pour des activités moins culturelles, mais qui favorisent la dimension multiculturelle comme dans le cas de cette discothèque "le Sud" : "il n'est pas que les déjeuners pour se retrouver entre connaissances et certains parmi les plus jeunes, souhaiteront sûrement rencontrer leurs amis et compatriotes dans un autre cadre, qu'une brasserie à une heure plus tardive… Or Bruxelles possède, en plus de sa multitude de restaurants nombre de bars, de clubs et de discothèques. Parmi celles-ci, il en est une qui doit sa renommée à son ambiance décontractée et cosmopolite et à ses célèbres vodkas maison-- même si rien ici n'évoque la lointaine Russie. […] l'endroit s'appelle 'le Sud'. La danse et la bonne humeur y sont de mise, bien que les parlers évoquent tous les coins d'Europe et d'ailleurs, ou peut-être en raison même de ces différences de culture. On ne sera pas surpris d'entendre de l'espagnol de l'italien ou du portugais, ou même de ne rien comprendre aux conversations tant la clientèle est multiple par ses origines".[47]

En dehors de ces revues, les syndicats mobilisent sous des formes plus personnalisées et notamment en offrant des prestations à leur adhérent. Ces prestations ou ces services sont variables. Ils tiennent tout d'abord aux positions acquises dans les comités qui sont de précieux outils pour maintenir les adhérents ou en intégrer de nouveaux, comme ceux liés à l'avancement, aux notations, ou à la discipline. Graduée selon le degré d'intérêt général de la cause à défendre, l'assistance juridique offerte par les syndicats en cas de recours au tribunal de première instance représente "une assurance en plus"[48] qui permet aux syndicats de maintenir les adhésions. Les prestations consistent encore dans la préparation aux concours qui sont ouvertes aux adhérents des syndicats. Cette activité de préparation aux concours concerne plus particulièrement les anciennes structures syndicales (US, SFE, FFPE) dont les membres ont déjà participé aux jurys. Certes, et par définition, elles ne portent pas sur le concours le plus connu de recrutement de fonctionnaires européens, le concours externe A8 dont le dernier consistait à partager plus de 30 000 candidats. Mais elles concernent tous les autres, ceux qui se déroulent chaque année, à la fois de recrutement des externes pour prendre

47. *Panoptique*, 69, 2002, p. 26.

48. L'expression est de Michel Ottati, *Panoptique*, 3, 1986, *op. cit*. On la retrouve en substance lors de plusieurs interviews.

l'exemple de cette année, concours externe C "gestion financière" organisé en avril 2002, secrétaire dactylo francophone, ou germanophone en juin 2002, ou encore du concours de passage de catégories qui concernait 350 agents[49]. On pourrait ajouter le travail d'accompagnement de la vie sociale (organisation de colonies de vacances en Belgique, Espagne et Italie), l'aide notariale et médicale ou encore les relations qu'ils entretiennent avec les enseignants des écoles européennes où sont formés les enfants de fonctionnaires.

On l'aura compris : si ces prestations sont des ressources qui permettent aux OSP de maintenir le taux d'adhésion constant autour de 30 %, selon les estimations couramment données[50], elles consistent aussi dans la définition de situations objectives qui permettent la diffusion des valeurs des représentants, qu'il s'agisse du contenu des cours de formation[51], de l'apprentissage de la bonne forme juridique et du bon comportement qu'impliquent les comités liés à la discipline, pour ne prendre que ces exemples.

Concurrence interne et intégration du groupe

Après ces formes communes de mobilisation, il faut tout autant insister sur l'effet propre des concurrences internes qui anime l'espace de représentation syndicale. Les concurrences entre les syndicats les conduisent à diversifier leur offre en collant au plus près des revendications des segments, on l'a dit, très différents, que comprend la fonction publique européenne. Loin d'être abstrait, le travail de définition auquel participent les syndicats s'accompagne ainsi de revendications plus sectorielles. Il s'agit de la défense de catégories particulières de personnel, comme les D menacés de disparition par la réforme du statut, ou encore de métiers singuliers comme les chauffeurs ou les restaurateurs. Il s'agit de se situer sur des enjeux locaux et concrets comme, à Bruxelles, la défense des cafétérias et le maintien de la qualité relative de ce qu'on y mange ou encore le remboursement de frais de transport. Ces revendications ne sont pas anecdotiques, comme le suggère leur valorisation dans le matériel de propagande des syndicats. Elles sont un élément-clef de la mobilisation du groupe, de la mise en cohérence de ses membres si différents, de leur ralliement sous des bannières fédérées et de la transformation des enjeux catégoriels en enjeu collectif.

L'effet intégrateur de ces concurrences internes se donne tout particulièrement à lire dans le cas des scissions qui ont affecté le champ de représentation au tournant des années quatre-vingt-dix. La SFIE en subit deux consécutives. A la fin des années quatre-vingt, la majorité des représentants de la SFIE la quitte pour fonder la SFE qui reprend à son compte l'essentiel des ressources et s'approprie la marque du syndicat chrétien. Une autre scission l'affecte de façon concomitante à celle qui affecte la FFPE et vient contribuer à créer la TAO/FI. Au sein de l'US, c'est la scission avec R&D qui représente aujourd'hui le deuxième syndicat. On pourrait penser que ces scissions sont à l'origine de failles dans la représentation syndicale. Elles font de fait concourir le risque de diluer les mobilisations et de rompre l'unité qui a jusqu'à présent caractérisé la plupart de luttes syndicales. Mais on peut également penser qu'elles conduisent à un élargissement de l'offre syndicale qui permet aux syndicats, malgré ou plutôt dans leur concurrence, de mieux correspondre à la variété des demandes de ce groupe hétérogène et, là encore, de s'ajuster aux transformations liées à l'augmentation de

---

49. B vers A : 90 postes, C vers B 155 postes, D vers C, revalorisation D vers C, selon *Panoptique*, 70, 2002, p. 8.

50. Sous le double effet des processus qui visent à vouloir représenter tout le groupe et des négociations en cours sur la représentativité des syndicats, je n'ai pour l'instant pas pu obtenir de chiffre en dehors de grandes masses, et encore moins par catégorie ou nationalité.

51. Tout ceci n'a toutefois rien de mécanique. Sur les définitions multiples des transactions éducative, M. Offerlé, "En Salle : formation syndicale et transactions éducatives. Ethnographie d'une salle de cours", *Politix*, 4(14), 2e trimestre 1991, p. 44-52.

ses membres, à la diversification de leur fonction, aux dégradations de leur métier ou aux menaces et aux contraintes objectives (*peer group,* évaluations diverses) que font peser les différents projets de réforme de la Commission.

Ces scissions ont pour conséquence ainsi l'élargissement de la palette, à la fois objective et subjective, des sensibilités politiques que représentent les syndicats. La façon dont ils sont politiquement qualifiés en est, en effet, un bon indicateur. Le spectre politique qu'ils dessinent est plus large : R&D à l'extrême gauche, l'US au centre gauche, la SFE entre le centre gauche et le centre droit et les autres à droite, pour reprendre les qualifications le plus souvent en usage. Cet effet d'élargissement de l'offre syndicale est d'autant plus fort que, parties prenantes de la lutte que se livrent ces organisations, ces qualifications politiques sont loin d'être intangibles, comme le montrent les entretiens avec les représentants comme avec des fonctionnaires extérieurs aux instances de représentation. Aussi d'autres représentations prévalent qui opposent les organisations professionnelles aux organisations syndicales pour reprendre les distinctions contenues dans l'appellation OSP, en clair ici la FFPE et TAO/FI aux autres. Mais ce sont aussi les distinctions entre les organisations "politiques" et "indépendantes" ou "libérales", "réformistes" et "protestataires", "majoritaires" et "minoritaires", "vieilles" et "nouvelles", "populistes" et "sérieuses", "embourgeoisées" ou "molles" et "dynamiques", autant de catégorisations qui contribuent positivement comme négativement à élargir la palette des identifications possibles. Plus spécifiques aux syndicats de fonctionnaires européens, les efforts de traduction auxquels se livrent les représentants ou les informateurs qui veulent les décrire produisent des effets semblables. C'est le cas lorsqu'il s'agit de nommer les grandes tendances. Si l'appellation de "social-chrétien " qualifie assez unanimement le SFE, celle de l'US est moins claire : "socialo-communiste", "social démocrate", "socialiste", "de la gauche et du centre", entend-on. C'est encore plus le cas lorsqu'il s'agit, non sans difficulté, de les nommer en équivalence aux syndicats nationaux : l'US est simultanément décrite comme un équivalent de la CFDT (le plus souvent) mais aussi de "la CGT avant la scission de FO", de "la DGB allemande moins la tendance chrétienne encore que", "la FGTB belge a peu près", pour ne prendre que ces exemples.

Les catégorisations floues qui découlent de la dimension multiculturelle des institutions donne à le penser : d'autres formes d'identification sont plus directement en phase avec la structure des institutions européennes. Il s'agit des catégorisations nationales qui marquent la réputation des syndicats. R&D est ainsi souvent réputée recruter chez les Italiens, les Grecs et les Belges quand ce n'est pas plus généralement chez les tenants d'une Europe du Sud opposés aux élans néolibéraux de l'Europe du Nord, ou pour reprendre les catégories de la lutte syndicale, l'Europe des pays de l'origine, donc vieux ou fidèles au projet européen selon les cas contre les nouveaux venus ("dynamiques" ou trahissant l'Europe selon les points de vue). Dans le même ordre d'idée, le TAO/FI est réputé avoir été créé sous l'effet de Britanniques voulant refonder un syndicalisme indépendant. C'est aussi la caractéristique plus allemande ou nordique de la FFPE. A ces identités nationales se superposent des clivages catégoriels. Comme le montrent les statistiques de la Commission, la distribution nationale des catégories de fonctionnaires est inégale. La part d'Italiens et de Belges est forte dans les catégories C et D, d'où des homologies possibles entre les nationalités et les catégories – c'est une clientèle sur laquelle R&D semble gagner du terrain. A cela s'ajoute aussi la place particulière – et ce sont des dossiers importants pour les OSP – des personnels qui évoluent dans les centres de recherche à Ipra en Italie ou ailleurs, ou encore les agents locaux sur lesquels est réputé s'investir l'US, etc.

Si ces marques et ces stigmates jouent dans la différenciation de l'offre, c'est aussi qu'elles prennent sens dans la réalité des pratiques syndicales. Il serait trop long de revenir ici

sur l'identité des dirigeants et les propriétés qui sont valorisées dans les listes électorales[52]. Au demeurant, ils ne reflètent que partiellement ces positionnements. La quête de la représentativité pousse plutôt à un subtil dosage entre nationalités, catégories voire DG d'appartenance. On peut, en revanche, insister sur les effets de ce positionnement sur le style concurrentiel que font valoir les syndicats. Il s'agit, là encore, d'un bon indicateur de l'effet des concurrences internes sur le crédit différentiel des syndicats et leur capacité à mobiliser des "clientèles" distinctes.

L'opposition née de la scission entre R&D et l'US est de ce point de vue exemplaire. Faut-il la prendre comme un élément de sa percée ? Il est clair, nonobstant, qu'R&D, revendique une posture combative et morale qui joue sur une opposition à la marque réputée réformiste et, partant "sujette aux compromissions" de l'US. Dans son journal dont le titre, *Le Renard Déchaîné*, est en soi évocateur, et ses tracts, les représentants de R&D dénoncent, non sans une certaine forme d'humour acide propre à séduire les hauts fonctionnaires, les nominations politiques des hauts fonctionnaires afin de souligner l'hypocrisie de Romano Prodi de s'être engagé sur la dépolitisation de recrutement (cf. la citation ci-après). Ces dénonciations sont également vives dans le cas des reconversions de certains hauts fonctionnaires dans des secteurs directement en lien avec leur activité, contre les engagements pris par Neil Kinnock dans le *Livre Blanc*. La transparence sensée animer les projets de reforme est chaque fois retournée à l'envoyeur sous une forme dont la sobriété renforce la crudité. Pour prendre un exemple, ce tract de R&D titré "Reconversions fructueuses à la Commission" écrivait ainsi "Après le Chef de cabinet de M. Kinnock, qui a pris son envol vers *British Airways* en 2000, après avoir aidé son patron à s'occuper du secteur des transports dans la Commission Santer, c'est le tour d'un ancien directeur général de l'Environnement de se placer à la direction de *British NuclearFuels*"[53]. Ce positionnement moral a pris une tournure particulière dans le climat des affaires, au point que R&D recrute des agents propres à l'incarner. C'est sur les listes de R&D qu'était inscrite la candidature de Paul van Buitenen, le fonctionnaire connu pour avoir divulgué des dossiers sur les affaires de fraude et de népotisme et favorisé ainsi la démission de la Commission en mars 1999[54].

A l'inverse à l'US, c'est sur la compétence et le savoir faire dans la négociation qu'on insiste. Ce trait est lié à son histoire, et notamment au succès qu'avait auguré pour le syndicat sa participation reconnue à la définition de la "méthode d'adaptation des salaires", qualifiée plus souvent sous le terme unique de la méthode, en référence à Descartes. La raison, la participation au groupe de négociation, la recherche de solutions "constructives", "techniquement viables" font ainsi partie de ce que valorisent les représentants de l'US et du crédit qu'on leur prête, y compris chez leurs concurrents. La méthode, la créativité alliée à la technique mais aussi le sens du compromis – autant de valeurs qu'on prête plus généralement aux fonctionnaires européens dans leur ensemble. Le contenu du magazine de l'US, *Agora*, en est un indicateur au même titre que le déroulement des situations d'entretiens : c'est souvent

---

52. La personnalité, charismatique pour les uns et populiste pour les autres, de Franco Ianello, ancien de l'US, fonctionnaire A et communiste italien, n'a semble-t-il pas été sans effet dans la scission avec l'US et le succès relatif de R&D.

53. 31 mai 2002.

54. C'est le cas alors même que dans son ouvrage Paul Van Buitenen se dit chrétien ce qui n'est pas la dominante à R&D. P. Van Buitenen, *Fraudes à la Commission européenne*, Paris/Bruxelles, Castells/Labord, 2000, coll. "La Noria". Sur P. van Buitenen et la lutte contre la corruption, *cf.* ; aussi nos articles, "La démission de la Commission européenne : scandale et tournant institutionnel (octobre 1998 - mars 1999)", *Cultures et conflits*, 2000, p. 39-71. "Les instrumentalisations de la morale. Lutte anti-fraude, scandale et nouvelle gouvernance européenne", Jean-Louis Briquet et Philippe Garraud, (dir.), *Juger la politique : entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2001, coll. "Res Publica", p. 263-286.

longuement, en détail et documents ou schémas à l'appui que les représentants détaillent les aspects de ce qui a été négocié, lors des groupes de concertation qui ont ponctué la réforme.

On le devine là encore, ces positionnements distinctifs ont des effets de réalité dans la définition de leur rapport au patron, et en l'occurrence à l'égard de la Commission, et dans le durcissement du répertoire d'action. Les scissions ont conduit à durcir la relation et à élargir l'éventail des prises de position. Le départ de l'US de Franco Ianello, le fondateur de R&D a eu pour prétexte la "contribution temporaire" qui résultait du compromis sur la révision de la méthode d'adaptation en 1992. Un mécanisme semblable s'observe lors du dernier "paquet réforme" présenté au Conseil au printemps dernier. Seules l'US et la SFE, dans la tradition négociatrice qui est la leur et qu'ils veulent défendre, ont signé les accords. Au-delà des raisons du désaccord, il est assez clair que c'est sur la base de ces distinctions que sont réajustés les positions et les forces relatives entre les syndicates tout au long du processus de réforme administrative, notammaent depuis 2000. Ce sont là autant de prises de position qui contribuent à la saillance des enjeux au principe des relations qui s'établissent entre le groupe et ses représentants.

Des mobilisations sur le statut à l'objectivation du groupe

Dans cette perspective, les mobilisations pour la défense du groupe et notamment du statut ne sont pas seulement à lire comme une sorte de fonction immanente des syndicats. Elles représentent également des épreuves dans lesquelles, tout en faisant le plus souvent front commun, les organisations se mesurent, testent leur capacité de mobilisation, et engagent leur crédit dans la perspective des prochaines élections. De ce point de vue, l'intensification de la concurrence syndicale qui résulte des scissions permet de comprendre que les crises sociales n'ont pas perdu de leur vivacité, et ce au point de paraître en certaines occasions moins tournées vers le Conseil que vers la Commission. Du même coup, alors qu'on aurait pu penser que la présence des syndicats et de leurs valeurs s'essouffle et laisse le champ libre à une politique du personnel qui s'est renforcée, on assiste au contraire à un accroissement des mobilisations qui conduisent simultanément à la réaffirmation de ses valeurs et de ses méthodes de travail lors des conflits sociaux et des processus d'"accentuation dramaturgique" qu'ils entraînent[55], et à l'objectivation statutaire du groupe – c'est sur cet aspect qu'on voudrait insister ici.

> Au-delà des regroupements physiques (AG, manifestations, etc.) et des effets d'effervescence créatrice qui peuvent caractériser les mouvements de grève, ces derniers contribuent à renforcer après coup des "solidarités de fait", pour reprendre ce mot connu, entre les différentes catégories de personnel. Lorsqu'elle évoque l'un de ses meilleurs souvenirs, une ancienne représentante des syndicats confie ainsi : "Il faut que l'on rende les services pour lesquels on est là, y compris pour permettre au gens d'accéder à une meilleurs place, mais pour le faire, étant donné que la formation n'a jamais été financée, c'est nous qui l'avons fait. La formation, je me souviens que nous avons crée un remboursement par jour de grève. Le modèle belge était aligné sur le remboursement de la FGTB, mais pour notre personnel nous ne voulions pas faire de différence entre les hauts grades et les autres. Mais sauf exception ceux qui étaient bien rémunérés ont demandé à ce qu'on reverse leur part pour la formation. C'est ça qui a été fait. Je trouve que ça, c'est important du point de vue collectif, du point de vue de la confiance citoyenne".

[55]. Sur ce point, *cf.* notre article, dans *Les métiers, op. cit.*

Le processus de la réforme de la Commission européenne initiée par Erkki Liikanen puis N. Kinnock donne ainsi à voir le rôle des syndicats dans l'objectivation du groupe[56]. Si seuls l'US et la SFE (alors majoritaires à eux deux) ont signé les accords négociés au Conseil en 2000, les syndicats n'ont eu de cesse de maintenir la pression Durant tout le processus de négociation, et ce notamment quand ce dernier est passé de la Commission au Conseil, structurellement moins conciliant. Cette part dans les mobilisations comme dans les négociations est un élement clefs de la définition juridique et économique du groupe. Si la réforme engage des representations symboliques de la fonction publique européenne, elle porte, en effet — et ce sont là des elements lourds de l'objectivation du groupe — sur la redéfinition du statut, les conditions objectives de la carrière et des avancements, voire les salaires, même si ce dernier aspect a finalement été différé pour ne pas brouiller le débat ou couper l'herbe sous le pied de la mobilisation syndicale, selon le côté où l'on se place. Pour en préciser les contours, les points de la réformes portaient ainsi sur les conditions d'entrée dans la fonction publique européenne et sa structure formelle, comme le montre la proposition de réduire à deux corps (administrateurs et assistants) les quatre catégories A, B, C, D, ou encore les dossiers des promotions internes et de la notation qui ont des effets directs sur la plus ou moins grande politisation des postes[57].

La contribution des syndicats à la définition des frontières objectives du groupe s'observe ainsi dans les pressions qu'ils exercent. Qu'il s'agisse des projets d'E. Liikanen ou de N. Kinnock, tout indique que le statut négocié aurait été fort différent sans l'intervention des syndicats. Prenons en quelques exemples dans les mobilisations contre les projets de réforme de la fin des années 90, moins connus que ceux de la réforme Kinnock. Preuve du rôle qu'ils entendent jouer sur ces dossiers, les tentatives de contournement des OSP ont été à l'origine de leur mobilisation, avant même que soit abordées les questions de fond. La confection "en secret" du rapport Caston-Smidt, les "mensonges"[58] de E. Liikanen déclarant ignorer ce rapport et la part jouée par les consultants ou les procédures de concertation directe par Intranet, ont rompu le lien de confiance existant entre la Commission et les OSP. De ce point de vue, on peut penser que le succès des mobilisations collectives animées par les OSP a renforcé leur rôle. Par deux fois les syndicats ont réussi à contrecarrer les projets de réforme impulsée par les Commissaires en charge du dossier. Au printemps 1998, la grève massive contre le projet Liikanen a mobilisé 90 % du personnel. Le Collège du même coup été conduit à reculer et nommer le groupe de consultation Williamson avant que la démission n'entraîne l'abandon provisoire des négociations. En ce qui concerne le projet Kinnock, les syndicats n'ont pas eu recours à la grève mais à d'autres moyens de pression. Plusieurs préavis de grève ont scandé la réforme et ont conduit N. Kinnock et à changer de méthode. Si la réforme de la Commission est devenue un enjeu politique important, au point d'être un des aspects clefs du programme de la Commission Prodi. Aussi c'est sur un mode plutôt personnel et médiatique,

---

56. On pourrait aussi prendre appui sur d'autres consultations comme celle qui ont présidé au code de bonne conduite, par exemple.

57. Sur ce point, *cf*. également M. Cini, "Leadership and Culture: The Commission President and Commission Reform 1995-2000", *Working paper*, Loughborough, Workshop, 23 juin 2000, ainsi les communications de la première matinée de la journée d'études animée par Philippe Bezès et Véronique Dimier, *Rôles et pouvoirs des hauts fonctionnaires dans les réformes néo-managériales en Europe Acteurs et/ou enjeux des réformes*, CURAPP, Maison des Sciences de l'Homme de Paris, 14 juin 2002, en particulier H. Kassim, "How about 'European Commission reform: conception and process?" et R. Lévy, "Modernising and Decentralizing EU Programme Management: Implications for Higher Officials in the European Commission".

58 Entretiens juin 2002. Sur ce point, *cf.* plus généralement notre communication à la table ronde précitée, "De Liikanen à Kinnock : réforme de la Commission, nouveau management public, et construction des identités politiques européennes".

au point de "frôler la propagande" comme le dénonçait les syndicats[59], que N. Kinnock s'est au départ emparé du dossier. Les cabinets de consultants ont ainsi eu une part plus grande que les syndicats dans la réalisation du *Livre blanc*, même si ces derniers ont finalement été consulté après une première version[60]. Mais les préavis de grève, la menace de gel des participations aux différents comités qui gèrent la vie des organisations, ou encore les relations engagés avec d'autres partenaires (comme le cabinet du président de la Commission ou le président du Conseil) ont permis aux syndicats de revenir dans un jeu où ils avait été un temps exclus.

Les négociations sont un autre indicateur de la contribution des syndicats à l'objectivation du groupe. A la suite des mobilisations qui viennent d'être évoquées, les syndicats ont ainsi négocié les aspects même du statut, et ce en deux étapes. Tout d'abord, ils ont contribué à établir le document qui pour beaucoup est considéré comme la "bible" de la réforme et, au-delà, le meilleur compromis possible en ce qui concerne la politique du personnel : le rapport Williamson, du nom de l'ancien secrétaire général de la Commission sous J. Delors et président du groupe de réflexion nommé à la suite des grève du printemps 1998. Bon indicateur du poids des syndicats, le mandat de ce groupe consistait à réfléchir aux conditions d'une "fonction publique indépendante permanente et compétente". Pour le dire autrement, la définition de la situation était un produit direct du slogan inventé par les syndicats quelques années plus tôt. On pourrait penser que cette référence soit sans effet et que la nomination de ce groupe serve plus à calmer le jeu social qu'à introduire un réel dialogue avec les syndicats. Est-ce un produit de la légendaire culture du compromis, rien ne le donne à penser. Le rapport Williamson a ainsi été le produit de vingt jours de négociations entre fin juin et début novembre 1998. Les centrales syndicales avaient semble-t-il dépêché leurs meilleurs négociateurs, la plupart très haut fonctionnaire, voire A1 comme Ludwig Schubert, et expérimenté dans ce type d'exercice. Le document qui résulte de ces concertations comprend ainsi quatre-vingt six pages qui couvrent des aspects très nombreux. Parmi les préconisation : on notera la sauvegarde de l'unicité du statut, le maintien du système des concours, la volonté de limiter le recours aux extérieurs, le renforcement de la formation, le refus d'introduire des incitations financières (*merit-pay*), l'encadrement de notion d'insuffisance, ainsi qu'un ensemble de mesures liées au calcul des pensions, de remboursement de frais.

Ce rapport aurait pu rester lettre morte. C'est, on l'a dit, sur de toutes autres bases qu'avait été écrit le *Livre blanc* sur la réforme. Il n'en demeure pas moins que le rapport Williamson a été remis à l'ordre du jour dans le second groupe, le groupe Ersboell, du nom de l'ancien secrétaire général du Conseil qui l'a présidé. Là encore le travail s'est déroulé dans des conditions proche de celles qui avait présidé au rapport Williamson, concertation longue et fouillées avec les représentants des OSP. C'est de ce groupe que procède la transformation des catégories en deux corps, administrateur et assistant, le toilettage du statut, la détermination de la procédure d'évolution des carrières. On ne sait encore rien de ce que le Conseil décidera, c'est le "second round" selon l'expression d'un tract récent[61]. Mais, et c'est l'occasion de récréer cette relation imbriquée entre la Commission et son personnel, le compromis signé par OSP majoritaires (US et SFE) implique que la Commission doit retirer le projet s'il dévie trop des accords négociés. "Commission : exécutant ou moteur ? Entreprise ou institution ?" s'interrogeait faussement un tract pour mobiliser au plus fort des tensions de

59. Union syndicale, *Document de travail sur le document consultatif du 18 janvier*, Bruxelles, 7 mars 2000.

60. *Agora*, mars 2001.

61. "Conseil : second round", *Tract US*, 31 mai 2002.

la réforme de N. Kinnock[62]. Si le processus a fini par ce clore avec l'adoption de la réforme, rien ne dit qu'il ne sera pas réouvert à la faveur des conditions conflictuelle de sa réception et la fracture syndicale durable qu'il a occasionné. Dans son maintien comme dans son échec, les syndicats joueront sans aucun doute un rôle central.

En analysant successivement l'institutionnalisation des syndicats de fonctionnaires européens et leur contribution à la mise en forme du groupe, on espère ainsi s'être approché de quelques-uns des processus sociaux concrets (la construction du rôle de serviteur de l'Europe, l'objectivation circulaire de l'identité européenne et de l'intérêt communautaire, etc.) qui sont au cœur de la construction sociale et politique de cette « élite » qu'est la fonction publique européenne. Ces processus ont des effets sur la définition de ses contours juridiques et des divers ressources qui y sont attaché, dans l'image que les fonctionnaires se font d'eux-mêmes, du collectif qu'il représente au delà des clivages institutionnels et sectoriels et, par voie de conséquence, du capital collectif et des possibles qui sont les leurs. Mais c'est aussi le cas sur les représentations avec lesquelles doivent compter ceux qui sont en relation avec eux et qui en dépendent pour une part : les autres professionnels de l'Europe avec lesquels ils collaborent dans le processus des politiques publiques et, plus généralement, les leaders politiques de l'Europe, qu'il s'agisse des membres du Collège en relation permanente avec eux ou plus occasionnellement ceux du Conseil. En montrant que l'institutionnalisation de l'Europe passe par un processus d'objectivation dans des corps, au sens figuré de la fonction publique européenne comme au sens propre de celui ses membres, la perspective dégagée ici invite aussi à s'interroger différemment sur les conditions de ce que pointent les commentateurs lorsqu'ils évoquent le malaise au sein des institutions ou la "crise" dont elles feraient l'objet. En portant sur les conditions de production de ce groupe, l'analyse invite en effet à s'interroger sur les conditions de sa reproduction dans le double contexte des derniers élargissements et du cinquantenaire des institutions. Si la réforme administrative qui a suivi le *Livre blanc* Kinnock a été conçue comme un remède, il y a fort à parier qu'en laissant dans l'ombre des impensés, les conditions sociales de la pérennité et de l'unité relative de ce groupe, elle laisse relativement entiers les défis qui s'imposent à lui et, notamment celui de sa capacité à mettre en forme et incarner légitimement l'intérêt communautaire, au sein des cercles initiés, comme sans doute bien au-delà..

62. *Tract SFE*, 21 mars 2000.