



**HAL**  
open science

## Do skills kill? Les enjeux de la requalification de la compétence des eurofonctionnaires

Didier Georgakakis

► **To cite this version:**

Didier Georgakakis. Do skills kill? Les enjeux de la requalification de la compétence des eurofonctionnaires. 2009. halshs-00471894

**HAL Id: halshs-00471894**

**<https://shs.hal.science/halshs-00471894>**

Preprint submitted on 3 May 2010

**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.

## Do skills kill ? Les enjeux de la requalification de la compétence des eurofonctionnaires.

Didier Georgakakis

IEP-U. de Strasbourg/Institut Universitaire de France  
Groupe de sociologie politique européenne (CNRS UMR 7012)

Si la réforme dite Kinnock a déjà fait couler beaucoup d'encre, plusieurs de ses sous-produits indirects restent encore dans l'ombre. Parmi ceux-ci le débat sur les compétences requises ou le « core competences » des eurofonctionnaires qui est actuellement mis sur l'agenda de différentes politiques du personnel Ressources Humaines, Formation, Recrutement) mérite tout particulièrement analyse. La notion de compétence est en effet assez centrale dans le cas de l'Union européenne. C'est sur la compétence, entendue au sens large de l'expertise (juridique ou savante), plutôt que sur l'incarnation d'un pouvoir politique que s'est construite la position des agents peuplant les institutions européennes, et partant celle de ces mêmes institutions. Elle est un facteur lourd de leur légitimation, et ce tout particulièrement pour les fonctionnaires européens dont la figure s'est, historiquement et sociologiquement comme juridiquement<sup>1</sup>, construite autour de cette valeur. Comme l'ont indiqué les meilleurs observateurs<sup>2</sup>, la compétence sur le dossier, fondée sur l'expérience acquise dans le poste, sur les connaissances techniques ou les deux à la fois, a longtemps représenté une ressource forte pour les fonctionnaires européens, ressource à laquelle s'ajoutait la vision de long terme et la capacité à incarner un point de vue européen neutralisé de l'intérêt particulier des groupes socio-économiques et des Etats-membres. On comprend dès lors que puisse poser problème la mise en avant d'une nouvelle définition de la compétence davantage fondée sur les « skills », soit plutôt des aptitudes personnelles ou comportementales transversales à toutes les organisations et à tout style de management, que sur des savoirs et des connaissances plus spécifiquement en rapport avec l'administration publique, les politiques ou le contexte de l'UE. Pour beaucoup de fonctionnaires, ce changement fait partie des éléments qui contribuent à cette « castration » de la fonction publique européenne qui est l'un des schèmes de perception majeur des effets de la réforme Kinnock<sup>3</sup>.

Peut-on dire en ce sens, et pour reprendre l'une des expressions du débat commun, que la diffusion de ce nouveau modèle orienté sur les skills contribuerait à tuer la fonction publique européenne ? La question mérite d'être posée. Le Nouveau Management Public, pour utiliser cette catégorie générique<sup>4</sup>, est dans ses effets très loin d'être toujours un élément de renforcement de la fonction publique. Nombreux sont les travaux de littérature savante qui le montre<sup>5</sup> et ce tout particulièrement sur le cas

---

<sup>1</sup>. Sur le plan juridique, cf. l'art. 27 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes, dont la rédaction est demeurée inchangé depuis 1968. Sur ces aspects et pour des contributions récentes, Maggi-Germain (Nicole), « Les fonctionnaires communautaires et l'intérêt général communautaire », *Etudes Européennes*, avril 2005 et Andréone (Fabrice), « Les grands principes de la fonction publique européenne », *La fonction publique européenne*, ENA, Collection concours Union européenne, Strasbourg, 2008.

<sup>2</sup>. Cini (Michelle), *The European Commission: Leadership, Organisation and Culture in the EU Administration* (Manchester: Manchester University Press), 1996 ; Robert (Cécile), « La construction des compétences en situation d'incertitude. L'exemple du service Phare », in Georgakakis (Didier), *Les métiers de l'Europe politique*, Strasbourg, PUIS, 2002, p. 85-120.

<sup>3</sup>. Bauer (Michael), « Diffuse Anxieties, Deprived Entrepreneurs. Commission Reform and Middle Management » ainsi que Ellinas (Antonis) and Suleiman (Ezra), 'Reforming the Commission: between modernization and bureaucratization' in Bauer Michael (Ed.), « Reforming the European Commission », Special Issue *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, Issue 2, 2008.

<sup>4</sup>. Sur le caractère variable et les acclimatations très diverses du NMP, cf. notamment, Hood (Christopher), « A Public Management for All Seasons? », *Public Administration* 69 1991: 3-19 et, plus récemment, Eymeri-Douzan (Jean-Michel) « Les réformes administratives en Europe : Logiques managériales globales, acclimatations locales », *Pyramides* (Bruxelles), n° 15, novembre 2008.

<sup>5</sup>. Par exemple Peters (Guy), Pierre (Jon), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Routledge, 2001. 1

britannique qui est ici très souvent invoqué (par exemple,<sup>6</sup>. Les conditions qui président à sa mise en place, qu'il s'agisse de l'idéologie, du suivisme, de la « docte ignorance » des réformateurs, ou de « l'effet de crise » (comme dans ce cas, celle de la démission du collègue Santer pour « mismanagement »), constituent au demeurant rarement des garde-fous. Il reste qu'on ne peut véritablement ne serait-ce qu'avancer la réflexion sur le bienfondé de cette critique, sans se demander en quoi tue (ou tuerait) ce nouveau modèle, c'est-à-dire aussi en quoi consistent plus exactement les compétences en jeu.

Cet article a pour but de préciser les contours du problème. D'abord en relativisant certains enjeux apparents, et notamment les dichotomies pragmatisme/théorie (ou concret/abstrait) et ancien/nouveau qui structurent la majeure partie du débat. Ensuite en formulant l'hypothèse que la place importante désormais occupée par les skills remet, sous ses dehors anecdotiques, assez fondamentalement en jeu la *compétence sociale* des administrateurs de l'UE. Pour préciser les choses, on peut dire que tant l'officialisation que la mise en œuvre concrète d'un nouveau paradigme de compétence remet en cause l'ambiguïté qui associaient la compétence des fonctionnaires à leur position de pouvoir et qui était au cœur de leur pratique de légitimation. Cette remise en cause, ici d'autant plus forte (et pour certain violente) qu'elle s'opère dans et par la pratique, touche, pour formuler les choses en termes sociologiques, au fondement même de leur trajectoire collective en tant que corps voire de leur *habitus* de « serviteur de l'Europe ». En précisant cette hypothèse, on perçoit mieux ce qui représente le moteur des réactions épidermiques (c'est-à-dire précisément corporelles) dont peuvent parfois témoigner les prises de position sur les skills, qu'on les promeuve ou les rejette. Sur la base de ce cas, on espère aussi contribuer à l'analyse des enjeux plus généraux de la réforme des compétences administratives en œuvre dans de nombreuses administrations<sup>7</sup>, réforme qui bien que souvent plus discrète et silencieuse que d'autres (statutaires, salariales, managériales) nous semble toucher au cœur même du statut politique de l'administration et des pratiques de pouvoir sur le plan européen comme national<sup>8</sup>.

### Les compétences clefs sur le métier

La définition de compétences clefs est devenu un enjeu majeur de la politique de réforme impulsée notamment depuis le livre Blanc initié par Neil Kinnock, alors Vice-président de la Commission en

---

<sup>6</sup>. Parmi une littérature abondante depuis 15 ans, cf. Wright (Vincent), « Le cas britannique, le démantèlement de l'administration traditionnelle », *RFAP*, n° 75, juillet-septembre, 1995, p. 355 et suiv Page (Edward), "Where Have all the Powers Gone? The UK Top Civil Service in Comparative Perspective", Paper presented at *the annual meeting of the American Political Science Association*, Chicago, IL, Aug 30, 2007.

<sup>7</sup>. Hood (Christopher), Lodge Martin), « Competency, Bureaucracy and Public Management Reform: A Comparative Analysis », *Governance* 17 (3) 2004 et symposium : « Competency and higher civil servants » *Public Administration* 83 (4) 2005 779-787.

<sup>8</sup>. Cet article livre des réflexions qui résultent d'un ensemble d'enquêtes de terrain conduites sur la fonction publique et les institutions de l'UE depuis une dizaine d'année. Puisant sur le plan théorique dans la sociologie des groupes sociaux et l'histoire sociale de la fonction publique et de la formation de l'Etat, ces recherches se fondent empiriquement sur un matériel divers : entretiens (n = 30), archives (Fondation J. Monnet de Lausanne, Institut Universitaire Européen de Florence, et Commission européenne de Bruxelles), littérature grise concernant la politique du personnel, dépouillement des revues syndicales et internes (*Courriers du personnel* puis *Commission en direct*), données quantitatives et qualitatives sur les biographies et les carrières ; observation directe. A cela s'ajoutent des éléments adjacents puisés dans une enquête en cours sur les concours d'entrée dans les institutions et des observations effectuées lors de l'animation ou de l'intervention dans des journées d'études et de formation à l'Ecole Nationale d'Administration, comme notamment sur la formation des fonctionnaires européens ou sur la réforme des concours d'entrée dans la fonction publique en Europe. Les thèses présentées ici ayant fait l'objet de deux communications, l'une au congrès de l'Association Française de Science Politique de Grenoble 2009, l'autre au colloque du Pôle Européen d'Administration publique organisé à Bruxelles en décembre 2010, je voudrais remercier très les différents collègues qui m'ont fait part de leur remarques et suggestions, en particulier J.-M. Eymeri, J. Gervais, P. Keraudren F. Larat, et, Ed. Page, R Payre.

charge de la réforme<sup>9</sup>. Si le *Livre blanc* ne contient pas de définition de la compétence des eurofonctionnaires, dont est toutefois régulièrement rappelé l'impératif du haut niveau de qualification, il contient plusieurs lignes directrices en lien direct avec cette définition. C'est notamment le cas de la définition d'une culture de service, du renforcement de l'efficacité et de la définition d'une politique des ressources humaines. Celle-ci met désormais en relation, formellement beaucoup plus qu'elle ne semble jamais l'avoir été auparavant, les différents secteurs qui en sont constitutifs (politique de recrutement, formation, évaluation du personnel, promotion) ainsi que ces différents secteurs avec les objectifs généraux de la réforme d'une « culture fondée sur les résultats ». C'est dans le même mouvement mais plus récemment que s'est posée, sous une forme cette fois explicite et générale, la question des compétences clés des fonctionnaires.

Le poids croissant de cette réflexion se donne notamment à voir dans les travaux du groupe Holmqvist, du nom du directeur général du marché intérieur (suédois, économiste de formation) qui le pilotait et qui a réuni plusieurs directeurs généraux pour réfléchir aux ajustements et prolongements sur la réforme de l'administration de la Commission. Le compte-rendu du séminaire du 5 juin 2008<sup>10</sup> indique ainsi parmi d'autres préconisations qu'« une gestion plus large, plus moderne des ressources humaines, basées sur les compétences pourrait être développée ». S'agissant de ces compétences, la réunion suivante précise, sous la rubrique « Training/Skills », le cahier des charges à réaliser sous la prochaine Commission comme à plus moyen terme, comme par exemple :

« 5.1. Develop a more rigorous learning and development strategy, linked to the new core competences, so that current personnel meet the new profile within the next decade and provide the necessary leadership for incomers. This implies a substantial further increase in funding.

5.2. The content of training should be designed as a key management tool, to bridge the gap between current performance and the core competence package. Training should lead staff towards accepting more mobility, more flexibility in the definition of their tasks, more attention to personal development throughout their career, and more commitment to having the skills to dialogue with the outside world. (...) 5.8. Training should be targeted at skills that can be useful in other jobs: staff will also be motivated to try new things or work in different environments if they are prepared for new challenges.<sup>11</sup>

S'il serait vain de chercher une liste type de ces skills dans un document-cadre originel, la définition des compétences clés et l'ajustement de ces dernières avec les objectifs de la réforme est à l'œuvre dans différents secteurs de la politique des RH (recrutement, formation, évaluation du personnel). Les taxinomies qui structurent ces politiques (observables dans les contenus de formation, dans les attendus des concours, etc.) montrent ainsi que la part des skills, entendues comme des aptitudes personnelles et fondées sur des savoir-faire généraux, s'est ainsi très largement développée, et ce souvent au détriment d'autres compétences fondées sur des savoirs, comme notamment les éléments de culture générale européenne, voire même de connaissances du contexte de mise en œuvre des politiques européennes, de leur contraintes ou de leurs acteurs clés. Les indications fournies dans le cadre de la réforme de la politique de recrutement (qui prévoit précisément de faire disparaître le Questionnaire à Choix Multiple (QCM) sur les politiques et l'administration européenne, après avoir aboli il y a déjà quelques années le questionnaire de culture générale au profit du test de raisonnement verbal et numérique) en sont assez exemplaires. Dans un communiqué récent, l'Office européen de sélection du personnel, Eps<sup>12</sup>, explique par exemple : « en plus des compétences et des connaissances professionnelles spécifiques, les

<sup>9</sup>. Commission européenne, *Réforme de la Commission. Livre blanc*, COM (2000) 200 final du 01/03/2000.

<sup>10</sup>. Commission européenne, SEC (2008) 2022.

<sup>11</sup>. *Ibid.*

<sup>12</sup>. L'acronyme EPSO renvoie à la formulation European Personnel Selection Office, l'organe inter-institutionnel chargé du recrutement créé en 2003 pour rationaliser les procédures de sélection, notamment au regard des problèmes qu'ont pu par le passé poser l'organisation des grands concours, la disparité institutionnelle des recrutements ou encore la préparation de l'élargissement.

compétences-clés suivantes seront évaluées : analyse et résolution de problèmes ; communication ; qualité et résultats ; apprentissage et développement ; hiérarchisation des priorités et organisation ; persévérance travail d'équipe »<sup>13</sup>.

A première vue au moins, la formulation de ces skills renvoie à un univers pratico-pratique. Pour leurs promoteurs, elles sont l'expression « pragmatique » d'un nécessaire sens du « concret » opposé aux connaissances dites « théoriques » et « abstraites ». Dans le cas des nouvelles politiques de recrutement, l'idée s'impose peu à peu qu'on n'a pas besoin de spécialistes de l'Europe, mais de bons administrateurs ou de bons managers « on the job ». Dans le cas des politiques de formation, l'argument est proche. En gros, le personnel de la Commission étant réputé déjà formé aux connaissances compte tenu de son recrutement très sélectif et du haut niveau universitaire des administrateurs (et souvent des assistants), il faut le former aux « réalités concrètes » de l'administration et du management. Il faut en outre le faire par des méthodes « modernes », « ludiques » aux antipodes de « cours académiques », et pour ce faire recourir à des cabinets de consultants qui ont fait leur preuve dans le monde du business.

Bien qu'en définitive assez peu publique, la critique de ces arguments épouse des formes symétriques. Pour beaucoup de fonctionnaires, en particulier des pays du Sud ou germaniques, mais aussi et de façon transversale, beaucoup d'agents de formation juridique ou de type sciences-po, la valorisation des skills correspond typiquement au management « anglo-américain » privilégiant un behaviorisme positiviste et sommaire contre la possession d'une vision, d'une culture générale (ici européenne), ou plus simplement, de la maîtrise des éléments de contexte humain et politique minimaux utiles à la pratique des politiques européennes qui est précisément la dimension concrète de leur activité. Trop standardisé et proche d'un modèle d'entreprise dont la légitimité ne va pas nécessairement de soi pour les fonctionnaires (si beaucoup d'entre eux ont opté pour une carrière à vie et sans retour dans les institutions, c'est au titre d'une « vocation » très différente de celle des carrières dans le privé), la focalisation sur les skills est un des aspects plus généraux de la « perte de sens » qui affecterait aujourd'hui les institutions européennes et plus particulièrement la Commission. En bref, le clivage est assez fort et imperméable.

### **Pratique contre théorie ? Moderne contre ancien ?**

Comprendre ce qui est en jeu ici invite à poser le problème différemment. Pour ce faire, il faut commencer par prendre des distances tant avec les discours indigènes qu'avec les présupposés que l'on peut spontanément nourrir en tant qu'analyste. Deux oppositions récurrentes doivent ainsi tout particulièrement être nuancées ici.

La première consiste dans une opposition entre un cadre de compétences supposées « intellectuelles » (les connaissances et les capacités à maîtriser un dossier, le contenu des politiques, une culture européenne etc.) et un autre postulé « pratico-pratique » (les skills). Or les deux termes de cette opposition font problème. L'interprétation de la progression des skills comme une « défaite de la pensée » relève tout d'abord d'un présupposé intellectualiste. Il n'est pas du tout évident, en effet, que la « culture générale » en jeu dans la compétence administrative, et valorisé tant en France, en Allemagne qu'en Grande-Bretagne du temps de la valorisation du modèle Oxbridge<sup>14</sup>, ait en effet quoi que ce soit à voir avec des dispositions intellectuelles *stricto sensu*. La littérature savante sur les concours de l'administration française offre ici un bon instrument de rupture<sup>15</sup>. Si la culture générale a jusqu'à

<sup>13</sup>. Communiqué, Site Web Europa.eu/Epsa, décembre.

<sup>14</sup>. Pour une comparaison, cf. entre autre, Eyméri-Douzan (Jean-Michel), « La machine élitaire. Un regard européen sur le 'modèle' français de fabrication des hauts fonctionnaires », chapitre dans Hervé Joly (dir.), *Formation des élites en France et en Allemagne*, Cergy, Editions du CIRAC, 2005, p. 101-128

<sup>15</sup>. Sur ces aspects, cf. notamment Bourdieu (Pierre), *La noblesse d'Etat*, Paris, Minuit, 1989 ; Eyméri-Douzan (Jean-Michel), *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001.

présent représenté un élément fondateur, elle n'en reste pas moins dans ce cas un outil qui permet dans le même mouvement d'évaluer l'appartenance à une classe sociale et des compétences très pratiques (et assez largement héritées) comme l'aptitude à tenir le choc, à argumenter dans la rhétorique de l'intérêt général et à investir le rôle dans les formes légitimes du rôle (et ce jusqu'à la bonne distance au rôle) de haut administrateur. L'épreuve de culture générale au sein des concours est de ce point de vue surtout un rite de passage qui permet aux lauréats de devenir ce qu'ils sont déjà pour une part. Dans l'esprit même des correcteurs de concours la culture générale et les connaissances sont considérées comme un matériau pour tester des aptitudes pratiques comme la capacité à poser des problèmes et à les résoudre, à faire des choix, à trier l'information, à habiller le raisonnement et légitimer les choix opérés (au besoin par des références légitimes), et en aucun cas dans un exercice de type intellectuel ou pire encore académique<sup>16</sup>. Dans le cas de l'Union européenne, le QCM de culture générale aujourd'hui disparu remplissait des fonctions sociales analogues, comme celle de la vérification de l'appartenance à la communauté plus ou moins imaginée de l'Europe en formation, voire d'une classe de grands commis de l'Europe en formation. Le QCM était aussi conçu — quoi qu'on pense aujourd'hui de ses absurdités — comme une manière de tester la capacité d'un candidat à prendre des distances avec un mode de raisonnement national (capacité hautement valorisée compte tenu des formats nationaux très hétérogènes qui président à la construction des problèmes européens et plus généralement pour formuler des problèmes dans les formes d'un intérêt communautaire) et à mieux se repérer et s'intégrer dans l'environnement multiculturel des institutions européennes. En bref, loin d'enjeux proprement intellectuels ou de connaissance, le test remplissait surtout cette double fonction de test de dispositions pratique et de consécration.

A l'opposé de l'illusion intellectualiste, l'illusion pragmatique pose des problèmes d'interprétation quasi-symétriques. Sur un plan général, la littérature sur la rhétorique politique est plus qu'abondante qui montre que l'argument de la nécessité pragmatique consiste souvent dans l'habillage des (im)pulsions les plus idéologiques. Comme on vient de le voir, cet argument relève en outre ici d'une vision à trop haute altitude (quand il ne relève pas plus directement d'un rejet épidermique) de ce que sont la culture générale et les « connaissances » dans les modèles administratifs qui s'en réclament comme l'on vient de rappeler. Sur un plan plus pratique, il présuppose aussi que le recrutement des agents au sein de la Commission se fait à la sortie des universités ou qu'il concerne des agents déjà formés aux politiques européennes, ce qui est en partie contestable. La moyenne d'âge de recrutement est de l'ordre de 35 ans et Epso indique que 80% des candidats ont en moyenne plus de 4 ans d'expérience professionnelle<sup>17</sup>. Par ailleurs, la diversification des concours, qui passe par la multiplication des concours *ad-hoc* par métier (informaticiens, traducteurs, etc.) ou par politiques (recherche, santé, etc.) fait que la pondération des compétences liées à la culture tant administrative qu'européenne est très inégale. La contractualisation produisant ses effets, tous les agents travaillant aujourd'hui dans les institutions européennes ne disposent en outre ni du même statut, ni des mêmes compétences ni des mêmes motivations, avant même de parler de « vocation ». Les expériences préalables de l'Union européenne sont enfin très différentes, et ce notamment en fonction de son pays d'origine, de la date d'entrée de ce dernier dans l'Union européenne, et de la structure des débats politiques dont celle-ci fait l'objet en son sein. En bref, si l'idéal du lauréat de concours défini comme un(e) jeune promu(e) du collège d'Europe est bien présent dans les têtes, il est très loin de définir objectivement l'essentiel de la population recrutée, ce qui signifie que cette population possède potentiellement un tout autre rapport aux connaissances au moment de faire son entrée dans la fonction publique européenne. Si les promoteurs des skills leur confère une valeur qui s'oppose aux connaissances, cette opposition n'est enfin souvent pas perçue comme telle : pour certains, les schèmes

<sup>16</sup> . Oger (Claire), *Le façonnage des élites de la République : culture générale et haute fonction publique*, Presses de sciences-po, 2008, 306 p.

<sup>17</sup> . Successivement, Chêne (Claude), « Qu'est-ce qu'être fonctionnaire européen », *La fonction publique européenne*, ENA, Collection concours Union européenne, 2008, p. 18. Et EPSO, *Enquête 2008 de motivation des candidats*, résumé, Mars 2009.

supposés pratiques du management se révèlent en pratique très abstraits plutôt qu'« on the job ». Le fait de porter sur des aptitudes transversales et non spécifiques aux particularités des métiers des institutions européennes comporte ainsi des travers. Dans le document de retour d'information que la représentation du personnel adresse sur la question de la formation, on relève ainsi souvent la volonté de formation plus concrète et directement en rapport avec les nécessités du travail dans les institutions et à retrouver ce qui est le sens de leur mission<sup>18</sup>. De ces différents point de vue, on peut se demander si prendre au pied de la lettre cette opposition entre pratique et connaissance ne pose pas plus de problème qu'elle n'en résoud.

Autre dichotomie avec laquelle il est utile de rompre : l'opposition entre modernes et anciens, ou entre « modernité » managériale et vieux modèle, qui structure ici une partie substantielle des prises de positions. Autant le dire d'emblée, les skills représentent moins une nouveauté qu'une stylisation (et en partie une traduction en langue anglaise et managériale) de matrices qui existaient déjà très largement, mais auxquelles les instruments de la réforme ont donné un caractère tout à la fois explicite, organisé, et sinon complètement monopolitistique, du moins tendanciellement hégémonique par rapport aux compétences liées à la connaissance des problèmes européens.

Un détour par l'histoire est ici fort utile. Entre 1962 et 1965, à l'initiative des représentants du comité des personnels des trois communautés, émergent toute une série de réflexions sur la notation qui préside à l'avancement. Dans le Comité provisoire du statut est ainsi nommé un groupe de travail sur l'application de l'article 43, qui prévoit qu'« au moins tous les deux ans un rapport sur la compétence, le rendement et la conduite dans le service de chaque fonctionnaire de la Commission à l'exception de ceux des grades A1 et A2 »<sup>19</sup>. Le rapport rendu répond à un ensemble de demandes quant aux modalités de notations, aux phases de cette dernière ou encore à la communication des notes au fonctionnaire, mais c'est évidemment lorsqu'il évoque les éléments d'appréciation qu'il est le plus intéressant. Si l'appréciation dite d'ensemble ne contient que la gradation à utiliser (Excellent, Très bon, Assez Bon, Insuffisant), l'appréciation dite analytique, que les institutions auraient le loisir d'adapter selon les termes du statut, est plus intéressante. Trois rubriques sont ainsi distinguées : « Compétence », « Rendement », « Conduite » dans le service. La seconde comprend « qualité et quantité » du travail, la troisième « Sens des responsabilités », relations dans le service (avec ses supérieurs, ses collègues, ses subordonnés, ses tiers), ponctualité, comportement général. Quant à la rubrique compétence qui nous intéresse, elle décline une liste qui est loin d'être différente de ce que l'on trouve aujourd'hui. Il s'agit en l'espèce :

- a) Connaissances nécessaires à l'emploi exercé
- b) Faculté d'expression (oral et écrite)
- c) Faculté de compréhension et de jugement des problèmes
- d) Faculté d'adaptation
- e) Initiative
- f) Aptitude à l'organisation du travail propre
- g) Aptitude à l'organisation du travail de tiers<sup>20</sup>.

Pour changer légèrement de point de vue et de date, la carte de formation existant en 1973 est elle-aussi intéressante<sup>21</sup>. Elle montre ainsi 16 rubriques

## I. Cours de langue

<sup>18</sup>. Comité Central du Personnel, *Etats généraux de la formation*, mai 2009.

<sup>19</sup>. Ces grades sont ceux des directeurs généraux et directeurs généraux adjoints.

<sup>20</sup>. Archives de la Commission européenne, Bac 144/1992

<sup>21</sup>. *Courrier du personnel/Staff Courier*, n°242, 21/2/1973

- II. Informatique
- III. Cycle de formation et recyclage économiques
- IV. Cours sur les calculs économiques publics
- V. PPBS (Planning Programming Budgeting system)
- VI. Evaluation de projet
- VII. Statistique
- VIII. Techniques de management
- IX. Technique de communication et de conduite de réunion
- X. Approfondissement de la technique de Communication
- XI. Séminaire sur les pays de la Communauté
- XII. Formation lors de l'entrée en service
- XIII. Rédaction administrative
- XIV. Séminaire pour secrétaires
- XV. Action de formation complémentaire
- XVI. Préparation au passage de catégorie.

On peut à cette lecture être frappé par la ressemblance avec les modules de formation d'aujourd'hui. Dominent déjà les skills quand bien même le mot n'existe pas encore dans cet univers. Les apprentissages pratiques (technique de réunion, de communication, rédaction, etc.) sont en place et nombreux. Il existe un cours de technique de management qui inclut une rubrique gestion et une rubrique plus large autour de l'organisation du travail (intercommunication et circuit d'information) et travail en équipe. Au passage, le commentaire note que ce module est introduit pour la première fois à la demande d'un certain nombre de fonctionnaires l'année précédente. A l'inverse, quelques différences sont sensibles. D'une part, le français est à cette époque la langue de formation dominante, comme semble-t-il la langue de l'administration. Le cours de rédaction administrative est ainsi destiné « aux fonctionnaires qui désirent perfectionner leur connaissance écrite dans le domaine administratif ». Seul le module (élargissement oblige) de connaissance des nouveaux pays membres, qui au passage ne se pratique plus désormais, est dispensé exclusivement en anglais (avec traduction possible pour ceux qui ne sont pas anglophones). Ce cours, et c'est une différence avec aujourd'hui, n'existe plus, malgré le contexte de l'intégration de 12 nouveaux pays. Mais surtout la principale différence réside dans les cours plus directement centrés sur les connaissances, à l'instar des cours de « droit et de sciences politiques communautaires » ou encore « d'actualisation des connaissances en économie » dispensé au Collège de Bruges lors d'une session d'entrée durant jusqu'à 4 semaines pour les fonctionnaires A.

A l'analyse de ces comparaisons, on comprend dès lors que le changement ne consiste pas dans un tournant à 180 degrés. A ce premier stade, il apparaît bien plutôt comme le produit d'un triple effet. En l'espèce, la disparition des maquettes des enseignements portant sur le contexte des pays membres et sur le contenu des politiques, y compris ceux dispensés par des fonctionnaires en charge du dossier comme cela se pratique dans beaucoup d'écoles d'application ; le tournant linguistique qui, via la diffusion du management, consacre la domination de la langue anglaise et ce tout particulièrement dans les catégorisations du bon comportement administratif ; enfin et sur un plan plus général, le contexte plus général de la managérialisation des pratiques et de la politique de promotion d'une nouvelle culture commune à la Commission qui sur le plan matériel (institutionnalisation d'organismes dédiés, augmentation des budgets) comme symbolique contribue à rendre beaucoup plus présent ces instruments, voire à les transformer en enjeux, ce qu'ils étaient sans doute bien moins dix ou vingt ans auparavant<sup>22</sup>.

### **L'enjeu de la redéfinition de la compétence sociale des eurofonctionnaires**

---

<sup>22</sup>. Sur l'essor de la politique des ressources humaine dans les institutions, cf. notamment B. Soret, in ENA, *La fonction publique européenne, op.cit*

Une fois pointés les problèmes de fond posés par ces dichotomies, il faut s'interroger sur leur récurrence et réfléchir aux conditions qui font qu'elles ont la vie particulièrement dure. Loin d'être anecdotiques, ces fausses oppositions ont en effet toutes les chances d'être le symptôme d'autres enjeux, et notamment du problème socio-politique que pose l'introduction des skills, soit celui de la distribution du pouvoir, via la définition, la légitimation et finalement l'allocation des compétences, définie comme habilitation à agir et à se voir reconnaître la légitimité pour le faire. Pour le dire autrement (et c'est là le fond de notre hypothèse), l'officialisation de la domination des skills dans les politiques du personnel vient remettre en cause les formes locales de l'ambivalence sur laquelle reposait la compétence du personnel des institutions européennes. En créditant tant des catégories que des pratiques explicitement proches de la rationalité du management international contre celle plus magique ou religieuse de l'accomplissement de la parole des prophètes<sup>23</sup>, elle touche aux processus qui présidaient jusqu'alors à la production du corps des fonctionnaires comme corps d'élite et, dans le contexte d'un renouvellement des générations et des effectifs au cours des années 2000, à sa reproduction.

Pour le comprendre, il est utile de commencer par procéder à un rapide rappel théorique. Pour les sociologues en effet, la compétence renvoie pour faire vite à deux choses confondues dans la réalité : un ensemble d'aptitudes au et dans le travail et, simultanément, la possession d'une capacité à exercer légitimement (voire légalement dans le cas d'une compétence juridiquement définie) des effets de pouvoir, soit par exemple ce que Pierre Bourdieu appelle la « compétence sociale » ou Neil Fligstein les « social skills »<sup>24</sup>. C'est dire si la définition des compétences est au cœur des relations de pouvoir, et ceci vaut tout particulièrement pour la place de la culture générale. A propos de cette dernière, Pierre Bourdieu observait ainsi :

« La culture générale est aussi ce rapport assuré aux savoirs spécialisés, particuliers, parcellaires, et à leur détenteurs, que donne le sentiment d'avoir eu accès au fondement du vrai, à la *science*, matrice de toutes les *techniques* particulières, laissées aux seuls agents d'exécution. C'est sans doute ainsi que s'explique le gaspillage apparent qui porte à imposer l'acquisition d'innombrables savoirs inutiles et, du même coup, la dépense d'un temps d'apprentissage bien supérieur à ce qui serait nécessaire pour acquérir les aptitudes strictement requises par la fonction. »<sup>25</sup>

En pointant « cette contradiction entre les exigences techniques et les exigences sociales, entre la compétence demandée par la définition technique du poste et la compétence socialement exigée par les nécessités de la légitimation »<sup>26</sup>, la formule pointe la duplicité de la compétence entendue comme aptitude et comme légitimation d'une position de pouvoir. Dans cette définition sociologique, la compétence relève d'une pratique incorporée qui se donne à lire en actes beaucoup plus que dans des discours et dont l'efficacité ou si l'on préfère la magie sociale est permise par cette ambiguïté. Cette ambiguïté est aussi à l'origine des prises de positions pulsionnelles et ambivalentes dont la compétence peut faire l'objet. Liée à la distribution des ressources au sein de l'espace social, la pulsion anti-intellectualiste tient par exemple à ce que tout en étant sommés de se convertir aux valeurs intellectuelles (au moins en apparence), les dominants les plus éloignés du pôle public (le plus proche de ces valeurs intellectuelles) méprisent ceux qui en sont les détenteurs et plus encore ceux qui en sont les principaux artisans, comme l'observe encore Bourdieu. Il existe en outre des relations d'homologie entre ces mêmes dominants et les agents placés dans des positions où, dépourvus de la possibilité objective de s'approprier ces valeurs en quantité suffisante pour bénéficier du statut légitimant qu'elles

---

<sup>23</sup>. Selon l'expression de Brugmans, Henry. *Prophètes et fondateurs de l'Europe: vingt-deux études*. Bruges: College of Europe, 1974. Pour une critique de cette vision, cf. notamment le chapitre intitulé « The Life and Teachings of the European Saints » in Milward (Alan. S), *The European Rescue of the Nation State*, 2<sup>ed</sup> édition, Londres/NY, 2000, p. 281 et s

<sup>24</sup>. Fligstein (Neil), « Social skill and the theory of fields », *Sociological Theory*, n°19, 2001, p. 105 -25.

<sup>25</sup>. Bourdieu (Pierre), *La Noblesse d'Etat*, *op.cit.*, p. 119

<sup>26</sup>. *Ibid.*

confèrent, ils n'ont d'autres choix pour occuper à leur tour des positions légitimes que de les disqualifier et de renverser l'ordre même de ces valeurs.

Cette définition présente le mérite d'éclairer tout à la fois l'enjeu et la structure des débats entre culture générale et skills. La culture générale et surtout si il s'agit d'une culture générale européenne (incluant notamment une vision transversale des politiques de l'UE) se situe en l'espèce au fondement de la formation d'une élite administrative européenne sous la forme du grand commis de l'Europe (comme l'on dit grand commis de l'Etat), vu comme le mandataire privilégié de l'Idée européenne et de la formation du système politique supposé la servir. Elle confère cette assurance, ou si l'on préfère un avantage comparatif décisif dans la maîtrise pratique des relations à autrui, qui permet de tenir à distance les particularismes nationaux, techniques ou sectoriels (et les agents qui en sont les porteurs) auxquels sont confrontés les fonctionnaires européens dans l'exercice de leur fonction. Pour le dire autrement et employer le registre linguistique de l'héritage qui est en l'espèce approprié, sa possession fonde la légitimation d'une position d'*exécuteur* testamentaire (des prophètes et des pères fondateurs, d'un intérêt supérieur, etc.) aux antipodes de la fonction d'*exécutant* indifférencié sur laquelle rabattent les skills.

Posée comme telle, la formule permet de dépasser les deux écueils consistant à voir dans les skills soit le produit d'une nécessité fonctionnelle soit l'application rationnelle et méthodique d'un programme politique destiné à briser la fonction publique<sup>27</sup>, pour comprendre les ralliements de ceux qui, sous la forme de la pulsion beaucoup plus que d'un calcul rationnel, se trouvent investis par la subversion du modèle préexistant d'une élite européenne définie sous la forme du grand commis de l'Europe. C'est, pour le dire autrement, la plus ou moins grande distance objective et/ou vécue avec la définition de la fonction publique comme noblesse<sup>28</sup>, avec tout ce qu'elle implique en termes de trajectoire et de relation à « l'ancien régime » (comprendre ici l'avant-Prodi) et à ceux qui l'incarnent<sup>29</sup> qui est le moteur plus ou moins pulsionnel des réactions au modèle de compétence, en positif comme en négatif.

Sans pouvoir faire ici une étude systématique de la position relative des défenseurs des skills dans les institutions, on peut malgré tout dresser un premier inventaire des prédispositions à la croyance dans le modèle. Pour commencer par leurs promoteurs officiels, soit les membres du secteur de l'administration et des ressources humaines qui les mettent en œuvre, il faut sans doute souligner que ces prédispositions dépassent le seul intérêt sectoriel lié à la maximisation de la surface institutionnelle ou budgétaire. Il faut tout autant sinon plus prendre en compte ici une forme de revanche individuelle et collective qui tient, bien qu'elle soit sans doute rarement pensée comme telle, au fait que les secteurs de l'administration et des ressources humaines n'ont pendant très longtemps pas figuré parmi les plus prisés et ce notamment par rapport à la « noblesse » des Policy-makers ou des négociateurs des grandes directions générales peuplés d'agents plus conformes au modèle alors dominant. Dans cette perspective, la « mission » très nettement revalorisée depuis le livre blanc Kinnock, de modernisation de la fonction publique autour de catégories parées de tous les attribus extérieurs de la modernité et de la scientificité managériale présente pour les premiers tous les attraits d'une révolution souhaitable et fonctionnelle.

Pour d'autres raisons, mais de façon convergente, une bonne partie des entrants (sans réduire aucunement ces derniers aux seuls agents des nouveaux pays membres dont beaucoup partagent au

---

<sup>27</sup>. Sur ces deux écueils, cf. par exemple, Robert (Cécile), « Les transformations managériales des activités politiques », *Politix*, vol. 20, n° 79, 2007 ; Eymeri-Douzan (Jean-Michel), « Les réformes administratives en Europe... », *art.cit.* ; 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.

<sup>28</sup>. Shore (Chris), 2000: *Building Europe, The cultural politics of European integration*, London, New York, Routledge

<sup>29</sup>. L'observation participante montre ici que les milieux communautaires bruissent encore de cette expérience, pour les uns sous la forme de l'évocation d'un âge d'or, pour d'autres au contraire sous la forme du ressentiment à l'égard de l'arrogance des entourages du président ou des hauts-fonctionnaires proches du pouvoir.

demeurant des dispositions sociologiques analogues à ceux des vieux pays<sup>30</sup>) sont placés dans des positions homologues. Cette dimension permet également de comprendre la force du clivage générationnel qui est à l'œuvre sur ces questions. Le point saillant n'est pas que ces compétences sont modernes comme on l'a vu, mais que son apparente modernité décale la table des valeurs précédemment légitime, au point que beaucoup d'agents en fin de carrière ou récemment retraités ne s'y reconnaissent plus, quant les entrants confortent leur position à venir en s'y moulant. Elle permet aussi de comprendre un clivage qui est plus nettement lié aux compétences scolaires. Si la culture générale a longtemps représenté une compétence supplétive pour les juristes qui ont été longtemps nombreux et dominants au sein de la Commission, elle est moins valorisée chez les économistes pour lesquels, au contraire, le chiffre, la capacité à quantifier des mouvements objectifs (comme le font on y reviendra les outils) est une compétence additive. De ce point de vue, il est probable que comme dans d'autres cas d'administration publique, la diffusion de ces modèles au sein de la Commission (beaucoup plus au demeurant qu'au Conseil ou significativement à la Cour de justice) a quelque chose à voir avec le poids croissant des économistes et des agents en provenance d'écoles de management par rapport aux juristes dans les postes à plus haut niveau<sup>31</sup>. De façon significative, les trois membres du groupe Holmquist sont non seulement suédois, britanniques et français, mais aussi deux économistes (auquel s'ajoute un grammairien formé à l'ENA), soit en l'espèce tout sauf des agents exemplaires de la figure du docteur en droit qui a marqué le modèle du haut administrateur à l'allemande<sup>32</sup> longtemps dominant au sein de la Commission<sup>33</sup>.

Poser le problème de la sorte invite aussi à préciser la part des clivages dit culturels dans la proximité au modèle des skills. Sur le versant des représentations, et pour suivre le chemin tracé par les anthropologues de la Commission, le débat sur les skills renvoie assez largement aux clivages qui participent des typifications culturalistes ordinaires dont le maillage est tout particulièrement dense et activé à la Commission : français d'un côté, britannique de l'autre ou, sous une forme élargie, Sud contre Nord, voire désormais Veille Europe/nouvelle Europe. Dans ces dichotomies, la représentation du « pragmatisme britannique », s'oppose au « verbiage français » ou sous sa forme inversé, la « vision de l'Europe » à la française au « nivellement par le bas anglo-saxons ». On pourrait évidemment multiplier à l'infini ce genre d'oppositions.

Il est inutile de passer du temps pour déconstruire ces dichotomies : un français jeune, économiste et évoluant dans une DG comme la DG market, c'est-à-dire aussi travaillant exclusivement en anglais a toutes les chances de tenir lui aussi le langage du pragmatisme contre les « vieilles lunes de l'Europe à papa (sic) », quand un britannique polyglotte et à longue carrière dans les institutions européennes n'entretient plus toujours des relations étroites avec son pays d'origine ou du reste de sympathie avec les réformes administratives qui l'ont caractérisé ses vingt dernières années. En revanche, ces dichotomies culturalistes sont un bon symptôme des pulsions d'empire en jeu dans la définition du groupe. Les agents mobilisés par ces dossiers ont en effet souvent projeté cette « nouvelle » fonction publique

---

<sup>30</sup>. Dans notre enquête en cours sur les recrutements, plusieurs membres de jury soulignent qu'une part non négligeable des agents des nouveaux pays reçus sur liste d'aptitude ont suivi des études assez classiques du cursus honorum (Collège d'Europe, grandes écoles, universités réputées sur le plan des études européennes), ce que confirme aussi le résumé de l'enquête conduite par EPSO sur les motivations des candidats, Office européen de sélection du personnel, *Enquête 2008 de motivation des candidats - résumé*, mars 2009.

<sup>31</sup>. Geogakakis (Didier), de Lassalle (Marine), « Where have all the lawyers gone? Structure and transformations of the top European Commission officials' legal training », Working Papers du Centre Robert Schuman de l'Institut Universitaire Européen de Florence, 2008.

<sup>32</sup>. Vincent (Marie-Bénédicte), *Serviteurs de l'Etat : les élites administratives en Prusse de 1871 à 1933*, 367 p.

<sup>33</sup>. Sur ces aspects, la situation est comparable à celle au sein des Etats membres. Pour un aperçu des positions du juridisme et de l'économisme à l'égard du management et plus largement les relations entre ces deux disciplines, cf. entre autre, Caillosse (Jacques), « Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'Etat », *Revue française d'administration publique*, no 105/106, 2003, pp. 121-134.

comme un prolongement de celle de leur pays d'origine. Cette perception ne relève pas seulement d'une forme de naturalité mimétique. Elle est aussi un enjeu de domination majeur au sens où les procédés visant à faire advenir cette réalité ont pour effet de conférer aux agents de son Etat membre une position centrale, tant du fait de profits symboliques attachés à l'incarnation du modèle que de la maîtrise des pratiques légitimes.

Du point de point de vue du moteur politique de cette réforme comme de celui des effets de perception, il faut ainsi remarquer que l'essentiel des références sur laquelle s'appuie le nouveau paradigme (modèles mis en exergue, références livresques, cabinets de consultants les plus cités<sup>34</sup>) est plutôt anglo-américain ou hollandais. Par ailleurs, la distribution des postes de commandes de la politique du personnel est plutôt devenue favorable aux britanniques et au pays du nord ces dix dernières années (par exemple un Commissaire en charge de l'administration finlandais, britannique et estonien, un directeur d'EPSO danois puis britannique<sup>35</sup>, des positions clefs au sein de la politique de formation sont britanniques), ce qui ne veut pas dire qu'ils en ont l'exclusive — les trois derniers Directeurs Généraux de l'administration furent ainsi allemand, français et (il s'agit d'une femme) grecque. Cette objectivation en nationalité est évidemment très loin de suffire comme analyse : les modes d'allégeance aux pays-membres sont souvent complexes, et ce tout particulièrement pour des agents qui ont parfois plusieurs dizaines d'années au sein des Institutions européennes, sont souvent scrupuleux des équilibres ou sont passés maîtres dans l'art de la dénégation de leur origine nationale<sup>36</sup>. Rien ne dit non plus que le changement de modèle soit le fruit d'un calcul politique rationnel. Il reste que cet état de fait a des effets sur la perception du problème. Le tournant linguistique à l'œuvre dans les différents outils de la politique du personnel, comme en l'espèce l'appellation même de « skills, » contribuant à donner une matérialité à la domination d'un nouveau modèle et, partant, à exacerber les perceptions nées de la plus ou moins grande proximité au modèle réputé « anglo-saxon » nouvellement dominant.

Dans ce contexte spécifique, la tension augurée par ce tournant est d'autant plus probable qu'il revêt une signification politique sensible. La domination d'un modèle réputé « britannique » engage une définition différente de l'Europe, de ses institutions et partant de la fonction qu'y remplissent les fonctionnaires, c'est-à-dire la définition et, là encore, la légitimation de ce qu'ils sont. S'il est bien clair qu'au sein des institutions, les britanniques ont pu tirer profit des années Blair, sous le double aspect de son « ouverture européenne » et de son libéralisme social, assez ajusté à la position objective des eurofonctionnaires et aux jugements de goût politique qu'elle implique, « l'influence britannique » ou ce qui est conçu comme tel reste entachée pour beaucoup de fonctionnaires d'un soupçon, sur la réalité de leur « engagement européen »,<sup>37</sup>. Ce dernier a au demeurant longtemps représenté une valeur interne forte, et se trouve précisément remise en jeu dans le nouveau contexte centré sur le management. A cela s'ajoute pêle mêle le souvenir des dénonciations de l'Europe comme *super*-Etat (qui en l'espèce empêche les eurofonctionnaires de se projeter complètement comme des *super*-fonctionnaires), la structure de fond d'une « market based approach » qui est une structure lourde de l'approche britannique de l'Europe et le demeure pour ses élites actuelles (au détriment de la fonction politique des fonctionnaires)<sup>38</sup>. Cette définition fait pencher la balance du côté d'une définition des

<sup>34</sup>. L'étude des plus sollicités reste à faire.

<sup>35</sup>. Concernant ce dernier, C. Ban note son rôle très important d'entrepreneur dans la réforme radicale du concours, Ban (Carolyn), « Reforming the Staffing Process in the European Union Institutions: Moving the Sacred Cow out of the Road » *International Review of Administrative Sciences*, vol. 76, no. 1, March, 2010.

<sup>36</sup>. Georgakakis (Didier) et Lassalle (Marine), « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen. Les très hauts fonctionnaires de la Commission européenne », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 166-167, 2007.

<sup>37</sup>. Sur les années Blair et l'Europe, cf. notamment, Kassim (Hussein) « A bid too far ? New labour and UK leadership of the EU under Blair », in Hayward (Jack) (ed), *Leaderless Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2008

<sup>38</sup>. Sur ces aspects, Vivien Schmidt, « European Elites on the European Union: What Vision for the Future? », paper for the *European Union Studies (American) Association Eleventh Biennial International Conference*, Los Angeles, California, April 23-25,

eurofonctionnaires comme fonctionnaires internationaux plus classique, voire même cadre d'un « secrétariat général » ou « d'une agence d'exécution » aux antipodes de la définition du « pionnier » de la construction d'une forme politique nouvelle (qu'elle qu'en soit au demeurant la forme finale). Ce n'est évidemment pas « l'image de soi » des eurofonctionnaires qui est en cause ici mais plus fondamentalement, là encore, leur crédit et leurs ressources pratiques soit leur position sociale relative par rapport à d'autres agents, comme les fonctionnaires nationaux ou les lobbyistes, mais aussi leur vocation et avec elle tout le travail social et historique de construction du corps avec lequel s'ajustaient les positions individuelles qui se trouve pris désormais comme à contre-pied.

### **Rupture des ambiguïtés fondatrices et retournement de trajectoire**

S'agissant de comprendre ce tournant, il faut du même coup quitter le registre de l'histoire faite chose pour s'interroger sur l'histoire faite corps et ainsi rendre plus visible les ambivalences constitutives du compromis socio-historique qui était précédemment au principe de la définition de la compétence d'administrateur européen. L'analyse permet de comprendre que ce n'est pas seulement parce qu'elle change de modèle abstrait, mais parce que la rationalisation managériale rompt dans et par pratique les ambiguïtés sur lesquelles se fondait la compétence des eurofonctionnaires (entre politique et administration, rationalité instrumentale et vocation quasi religieuse et bien sûr origine nationale et service de l'intérêt européen), que le changement de paradigme est susceptible d'exercer ses effets les plus forts.

L'ambiguïté est de fait ici une propriété fondatrice. La définition du bon administrateur européen n'a en effet jamais été complètement formulée en tant que telle. Cette absence doit moins au hasard historique qu'aux enjeux politiques complexes que soulève cette définition. Au delà du problème de la congruence des « modèles » administratifs nationaux et sans doute sur le plan théorique la question de savoir ce qu'est une fonction publique sans Etat, la définition de cette nouvelle fonction publique réputée porter un intérêt européen potentiellement supérieur aurait supposé l'hypothétique résolution politique tant de l'acceptation de son statut *supranationale* que des luttes d'empire se jouant sur son modèle. Il n'est dans ces conditions pas complètement étonnant que le faux débat classique de la science administrative sur la fonction publique européenne (relève-t-elle d'un modèle français, allemand, britannique ancienne manière ? Un peu ci, un peu cela ?) ait souvent pris la forme d'un débat sur le sexe des anges. On peut penser que l'ambiguïté était à sa manière fonctionnelle — comme le fut par la suite sa qualification de française ou de continentale lorsqu'il s'est agi de la réformer après la crise de la Commission Santer.

La création d'une administration européenne a ainsi fait l'objet de nombreuses hésitations historiques. Ces hésitations furent aussi bien le fait de personnalités à la tête des institutions que de la relation souvent conflictuelle avec les responsables des gouvernants des Etats-membres. Si Hallstein a clairement voulu la formation d'une administration, l'idée de Monnet était semble-t-il différente et c'est plutôt par des chemins de traverses que s'est forgée l'administration européenne sous la CECA<sup>39</sup>. Les Etats membres étaient loin d'être favorables à l'administration européenne. On peut même dire qu'aux variations historiques(?) près tous y ont été à un moment ou à un autre défavorable : la France au moins au départ puis sous de Gaulle, la Grande Bretagne souvent et tout particulièrement sous les

---

2009. Pour mesure le poids de l'enjeu et sa structuration sur le long terme, Charle, Christophe, *La Crise des Sociétés Impériales: Allemagne, France, Angleterre : 1900-1940*. [référence aussi ancienne utile??] Paris, Seuil, 2001 et

<sup>39</sup>. Sur ces aspects : Conrad (Yves), « La Communauté européenne du charbon et de l'acier et la situation de ses agents. Du régime contractuel au régime statutaire (1952-1958) », in *Jahrbuch Für Europäische Verwaltungsgeschichte*, vol. 4, 1992, p. 59-74 ; Dumoulin (Michel), *La Commission européenne, 1958-1972. Histoire et mémoires d'une institution*, Luxembourg, OPOCE, 2007. Pour une synthèse récente : Mangenot (Michel), « D'où vient la fonction publique communautaire ? Les origines du modèle (1952-1968) », in *La fonction publique européenne...*, *op.cit.*, p. 23-32. On notera toutefois ici que le terme de fonctionnaire est préféré par Monnet dès 1952, comme le montre une note sur le règlement des agents de la haute autorité du 6 octobre 1952, Archives de la Fondation Jean Monnet, Lausanne, AMH 4/1.

gouvernements Thatcher avant d'y prendre des postes à responsabilité, l'Allemagne dont les représentants pourtant réputés les plus européens comme le fut H. Kohl qui critiquait « le Moloch » de l'administration européenne.

Ces différents obstacles ont été contournés sous la forme d'un non choix et sans doute d'une non politique, du moins sous la forme explicite et orchestrée<sup>40</sup>, fondée sur la valorisation de la compétence scolaire et de l'expertise (soit la très haute qualification) doublée du contrôle de la vocation européenne, soit moins un travail de production du corps assumé par les institutions qu'un travail de sélection et d'accompagnement des *habitus*. Les différents ouvrages du milieu parus entre les années 50 et 80 témoignent assez bien de cet état de fait, tout comme la littérature savante se focalisant sur les questions de nationalité<sup>41</sup>. Tout en insistant sur la nécessité de développer le sentiment commun, Cesare Balladore Palliéri, directeur de la division du personnel de l'administration de la CECA invitait entre autre exemple à poser le problème « à la base », soit sur le plan de « la religion de l'Europe et de l'intégration » qui devait selon lui être impulsée dans la formation initiale au sein des Etats-membres<sup>42</sup>.

Dans cet état du jeu, l'exemplarité des hauts leaders (pères fondateurs, Commissaires, etc.) et la politique de recrutement apparaissait comme des instruments très largement dominants au détriment des autres instruments de politique du personnel (formation, notation) et favorisait une relative liberté des agents une fois intégrés (au sens fort). Le recrutement a ainsi toujours été considéré comme un moment important de la fabrique du corps<sup>43</sup>. Dans un premier temps, il s'est opéré sous la forme des démarches personnelles des responsables politiques et administratifs européens auprès de proches collaborateurs dans leur fonctions précédentes dont ils pouvaient s'assurer la confiance et tester leur compatibilité à leur vision du projet européen. Les archives Jean Monnet à Lausanne conservent ainsi de nombreux courriers et notes sur la formation du personnel de la CECA qui renvoient bien, avec le lot des interventions politiques qui pèsent sur les institutions naissantes, à cette dimension personnelle<sup>44</sup>. Tous les membres de la haute autorité y sont du reste conviés. Cette pratique s'est perpétrée par la suite et a compté dans la mise en place de la CEE<sup>45</sup>.

Par la suite, le recrutement s'est en partie neutralisé sous la forme du concours. Forme a priori moins personnelle, le concours n'en relèvait pas moins de ce même processus de fabrication d'une nouvelle élite spécifiquement européenne, sous le double aspect des effets de la socialisation permise par le temps long de la préparation du concours (voire des multiples tentatives de le passer) et de la sélection d'*habitus* structurées par des dispositions (multi)culturelles permises par les épreuves. Très sélectif, le concours comprenait jusqu'à sa dernière réforme un ensemble de filtres portant notamment sur les

---

<sup>40</sup>. Cette forme « d'orchestration sans chef d'orchestre » voire, ce qu'avec un néo-barbarisme on pourrait appeler une « soft politique des *habitus* », permet de comprendre l'apparent paradoxe entre d'un côté, l'existence d'une commune bien démontrée par les travaux anthropologiques sur la Commission et, de l'autre, l'absence de « preuve de synthèse », qu'observe tout aussi justement Ann Stevens si l'on s'en tient aux éléments classiques de production d'un corps. 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, premier trimestre, 2003, p. 86

<sup>41</sup>. Par exemple, Coombes (David), *Politics and Bureaucracy in the European Community. A Portrait of the Commission of the E.E.C.*, London: Allen and Unwin, 1970 ; Michelmann (Hans), "Multinational Staffing and Organisational Functioning in the Commission of the EEC." *International organisation*, 32, no. 2, 1978.

<sup>42</sup>. 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 », p. 305.

<sup>43</sup>. Pour des observations convergentes, Ban (Carolyn), « La fabrication des nouveaux 'eurocrates' Auto-sélection, sélection et socialisation des fonctionnaires de la Commission européenne des nouveaux pays membres, in H. Michel et C. Robert, *La socialisation à l'Europe*, PUS, à paraître en 2010.

<sup>44</sup>. Archives de la Fondation Jean Monnet, Lausanne, AMH 4/3

<sup>45</sup>. Sur ces aspects, cf. notamment Dumoulin (Michel) *La Commission op.cit.*, ainsi que les archives orales déposées à l'IUE de Florence concernant l'administration.

connaissances fines des politiques européennes, du statut de la fonction publique européenne et des codes de bonne conduite, voire plusieurs années auparavant un QCM de culture général. Si le QCM a ces dernières années été moqué pour l'absurdité supposée de ses questions (comme par exemple le nombre d'étoiles sur le drapeau, souvent invoqué par ses détracteurs), on peut souligner que ces questions correspondaient à une forme de pédagogie sur le plus petit élément de culture commun européen, comme la faculté de citer quatre philosophes allemands, littérateurs français ou musiciens italiens, etc.) et surtout invitait à se déprendre de sa culture nationale, élément qui nous semble au cœur du processus de dénationalisation des habitus et plus spécifiquement des chemins par lesquels passait ce processus dans ces années.

A cela s'ajoute ce qu'on pourrait appeler une politique d'exemplarité fondée sur la figure de leader de l'Europe puis par la suite sur des portraits visant à valoriser des valeurs cardinales. Il faut souligner ici que si formellement la Commission européenne apparaît comme une administration hiérarchisée, elle représentait aussi dans le vécu une communauté de projet ou de destin, au sein de laquelle il existait assez peu de distance entre le combat mené par les commissaires et les directeurs généraux et ceux du personnel dans son ensemble<sup>46</sup>. De façon symptomatique, les grèves sur les questions du personnel ont été souvent suivies par les directeurs généraux. En ce qui concerne l'exemplarité des leaders, celle-ci se donne à voir dans la stylisation des biographies officielles de Commissaires qui jusqu'aux années Prodi valorisaient assez nettement leurs investissements européens et leurs compétences intellectuelles ou expertes, notamment via la liste des publications ou des conférences à l'étranger<sup>47</sup>. Les portraits du personnel valorisés dans le *Courrier du personnel* puis dans la *Commission en direct* relevaient d'un même processus, centré sur la vision de long terme, la dimension d'artisans au service d'une idée et des architectes de sa mise en œuvre, la passion dans une dimension quasi religieuse du métier, etc. Face à ces dimensions fortes, la politique du personnel en elle-même n'apparaissait pas comme une dimension majeure, ce qui alimentait sans doute, la perception d'un non-management de l'administration de la Commission<sup>48</sup>.

La réforme a, d'une certaine façon remis en cause ce compromis, négativement comme positivement pour ainsi dire. Négativement, la réforme s'est adossée sur la démission de la Commission Santer et le rapport des experts de mis-management pour rompre avec le paradigme dominant qui prévalait. [Les velléités de réforme sont en effet antérieures à la crise, et elles ont plus conduit à cette dernière que l'inverse<sup>49</sup>. Il reste que la crise Santer a permis que s'impose une définition gestionnaire de l'administration européenne quand elle se définissait jadis, au moins en représentation, comme une administration de mission (ce à quoi elle était évidemment très loin de se résoudre). Les termes sont ici importants. Pour le dire autrement, le discours de la dernière réforme a largement délégitimé le modèle de l'administrateur de haut vol, situé sur la frontière du politique et de l'administratif, les yeux rivés sur l'objectif prophétique de la construction d'une Europe politique, fondant sa position sur la raison experte et l'intérêt européen au profit d'une nouvelle figure de bon gestionnaire, doté de la batterie

---

<sup>46</sup>. Sur la solidarité des directeurs généraux lors des premières grandes grèves de 1971, cf. les papiers Emile Noël, Archives de l'IUE, Florence, EN 002 942 171

<sup>47</sup>. Sur ces aspects, cf. Les *Courriers du personnel*, notamment disponible aux archives de la Commission européenne, Bruxelles.

<sup>48</sup>. Sur ces aspects, cf. pour un point d'ensemble 2006 Stevens (Ann), Spence (David) 'Staff and Personnel Policy in the European Commission' in Spence (David) with Geoffrey Edwards (ed) *The European Commission* (3<sup>rd</sup> edition) London: John Harper Publishing pp. 173 – 208

<sup>49</sup>. sur ces aspects, cf. nos travaux antérieurs, en particulier, « La démission de la Commission européenne : scandale et tournant institutionnel (oct. 1998 - mars 1999) », *Cultures et conflits*, n°38 & 39, 2001, p. 39-71 ; « Les instrumentalisation de la morale. Lutte anti-fraude, scandale et nouvelle gouvernance européenne », in J.-L. Briquet et P. Garraud, (dir.) *Juger la politique*, Presses universitaires de Rennes, coll « Res Publica », 2001, p. 263-286. ou plus récemment « La technocratie est morte, vive la bureaucratie ! » in Pascal Mbongo, *Le phénomène bureaucratique européen*, Bruxelles, Bruylant, 2009

d'instrument dont la source de légitimité est le monde économique, non plus exécutant testamentaire de figures intemporelles, mais exécutant des instances temporelles et politiques de l'Europe (Conseil et Collège des Commissaires). Positivement, le discours de la réforme forgeant le modèle d'un administrateur moyen plus modeste, dévoué au service des européens (plutôt que de l'Europe) et doté d'une éthique conforme aux nouveaux modèles de la culture de service en vigueur<sup>50</sup>.

Il reste à dire que si ce nouveau modèle s'impose, ce n'est pas seulement du fait de discours, mais surtout d'un ensemble de pratiques. Les différents versant de la réforme ont tout d'abord contribué à renforcer la place des pratiques strictement gestionnaires, tant du fait de nouvelles règles (de la forme la plus *hard* des règles budgétaires à la plus *soft* des codes de conduite), que par l'effet morphologique de l'augmentation des postes dévolus à la gestion entraînée par la réforme, sans parler des effets d'autocensure provoqués par la crainte du contrôle<sup>51</sup>, transformations qui font que le tournant de « l'administration de mission à celle d'administration de gestion » selon l'expression consacrée transforme considérablement les pratiques. De ce point de vue, il faut ajouter que la diffusion des skills se joue moins sur le terrain d'une bataille des idées que sur celui beaucoup plus naturalisée d'une évidence fonctionnelle de la transformation des pratiques requise par le nouvel environnement. Significativement, c'est sans beaucoup de polémique ou de mise en question publique – à la différence de ce qui a pu se produire en matière de politique statutaire ou salariale –, par un travail sur le corps (symptomatisé par les pratiques de jeu, de jeu de rôle ou de mise en situation) que se caractérisent la formation et maintenant les étapes du recrutement.

### **Les ambivalences de la normalisation**

Comment évoquer, pour conclure, les effets à terme de ce modèle. Entre l'enthousiasme des réformateurs et la déploration des réformés (ou au moins certains d'entre eux), l'analyse invite à deux choses.

La première consiste dans la relativisation des changements induits par la diffusion des nouvelles catégories. Tout n'est pas nouveau, comme on l'a vu et sans doute le changement des catégories de la compétence administrative est-il moins radical qu'il n'y paraît quand bien même l'accent sur ces catégories est sans aucun doute renforcé à la faveur de la promotion de « la nouvelle culture de service » prônée. Entre la production d'une politique et les réalités de sa mise en œuvre, il y a souvent plus d'un écart. La Commission n'échappe pas à la règle, quand bien même il faut remarquer ici que le circuit entre les promoteurs et le consommateur de la réforme est assez court. Au demeurant si la diffusion de ces catégories est forte dans le cas de certaines politiques (comme la formation et le recrutement), elle l'est moins dans d'autres et aux effets variables selon les métiers au sein de l'organisation. Très important dans le processus consistant à faire advenir ces catégories, le très contesté rapport d'évaluation des compétences laisse semble-t-il beaucoup plus de marges de manœuvre au supérieur hiérarchique plus qu'il ne prône(?) des catégorisations plus fermes. Si l'on étudie le succès de ces catégories dans les politiques qui y ont plus recours, il n'en faut pas moins s'interroger sur leur mise en œuvre concrète. Le cas de la nouvelle politique de recrutement qui sera mise en œuvre au printemps invite à s'interroger. D'un côté, il est clair que la réforme portée par le directeur d'Epro procédait de la volonté de rompre radicalement avec l'ancien modèle et ses dérives élitistes<sup>52</sup>. De l'autre côté, les fonctionnaires continuent d'être les principaux acteurs du processus de recrutement dans la deuxième partie des épreuves. Il n'est dans ces conditions pas exclure que les voies classiques de la reproduction du corps continueront de se perpétuer, quand bien même on ne peut nier que l'organisation du

---

<sup>50</sup> Sur ces aspects, et les différences qu'ils peuvent recouvrir, cf. l'article de Michelle Cini dans ce numéro.

<sup>51</sup>. Bauer (Michael), "Diffuse Anxieties...", *op.cit* et Ellinas (Antonis) and Suleiman (Ezra), 'Reforming the Commission », *op.cit*.

<sup>52</sup>. Sur ces aspects, Ban (Carolyn), « Recruiting and Selecting Staff », *op. cit*.

processus limite considérablement leur maîtrise du dispositif<sup>53</sup>. Par ailleurs, le renforcement de la politique du personnel qu'incarne le changement de nom de la DG admin en DGRH et simultanément son tournant « corporate »<sup>54</sup> change en partie la donne.

Aussi est-ce sans doute en pointant le processus plus général de normalisation, et les effets plus larges de la lutte des classements qu'il engage, qu'on se donne une chance de préciser la réponse. Cette normalisation comporte en effet de nombreuses et différentes facettes. D'un côté, ce « retour à la norme » relégitime par opposition à la « pathologie » de la corruption ou à l'exceptionnalité élitiste, ce qui sur le terrain des représentations peut représenter une source de crédit. D'un autre côté, cette normalisation relève d'une dédifférenciation des élites bureaucratiques européennes par rapport aux élites économiques, ou si l'on veut d'une dédifférenciation de la haute bureaucratie publique par rapport à la technocratie des entreprises. En ce sens, la volonté de rompre avec la dimension élitiste (ou élitiste) associée à la formulation de la nouvelle culture de service, voire de démocratiser dans le cas du recrutement, doit être davantage questionnée. En favorisant les tests psychotechniques et les méthodes du management international, on démocratise moins qu'on ne favorise les agents formés et issus du management international, bref on prend part au combat séculaire entre la bourgeoisie économique et intellectuelle voire entre noblesse d'épée et de robe, sans nécessairement en comprendre les enjeux ou les illusions. Il reste à énoncer un dernier aspect qui tient les autres, et dont on n'esquissera que l'intrication : celle de la fonction symbolique et des ressources notamment intellectuelles qui permettaient aux administrateurs d'incarner à tort ou à raison une forme d'intérêt général. En touchant tant au procédé de l'ordination par le recrutement qu'aux pratiques de légitimation, elle touche, dans l'un des derniers bastions d'une définition sacralisante de l'administration et de son travail, au fondement du capital culturel comme l'une des limites de la distinction public/privé.

---

<sup>53</sup>. A reformuler en deux phrases au moins: trop de concepts mélangés dans celle-ci + attention à la syntaxe, la grammaire et l'orthographe...

Les épreuves qui supposent jeux de rôles, observation des conduites, conseil éventuel, voire la professionnalisation des jurys, qui va permettre de rendre plus sensible aux discours professionnels légitimes du recrutement, comme le recours au consultant pour former les membres du jury avait déjà ouvert la voie, invite à demander jusqu'où les fonctionnaires conserveront la maîtrise.

<sup>54</sup>. Commission européenne, Rapport Ressources humaine, 2009