



**HAL**  
open science

## Do skills kill?

Didier Georgakakis

► **To cite this version:**

Didier Georgakakis. Do skills kill?. Revue française d'administration publique, 2010, 133 (1), pp.61. 10.3917/rfap.133.0061 . halshs-03059573

**HAL Id: halshs-03059573**

**<https://shs.hal.science/halshs-03059573>**

Submitted on 12 Dec 2020

**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](#)

École nationale d'administration | [« Revue française d'administration publique »](#)

2010/1 n° 133 | pages 61 à 80

ISSN 0152-7401

ISBN 9782909460178

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-1-page-61.htm>  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour École nationale d'administration.

© École nationale d'administration. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

## **DO SKILLS KILL ? LES ENJEUX DE LA REQUALIFICATION DE LA COMPÉTENCE DES EUROFONCTIONNAIRES**

Didier GEORGAKAKIS

*Professeur de sciences politiques à l'Institut d'études politiques,  
Université de Strasbourg, membre de l'Institut universitaire de France  
et du Groupe de sociologie politique européenne \**

### **Résumé**

Cet article analyse une des conséquences de la réforme administrative de la Commission européenne, le débat sur les compétences requises ou les *core competences* des eurofonctionnaires actuellement mis sur l'agenda de différentes politiques du personnel. 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 travaillant dans les institutions européennes, et partant celle de ces mêmes institutions. En conséquence, est consacrée une nouvelle définition de la compétence, davantage fondée sur les skills, soit plutôt des aptitudes personnelles ou comportementales, que sur des savoirs et des connaissances plus spécifiquement en rapport avec le contexte de l'Union européenne. Fondé sur des matériaux empiriques, cet article a pour but de préciser les contours du problème. Il relativise tout d'abord certains enjeux apparents, et notamment les dichotomies pragmatisme/théorie (ou concret/abstrait) et ancien/nouveau qui structurent la majeure partie du débat. Il formule ensuite l'hypothèse que la place importante désormais occupée par les *skills* [remet] *sous ses dehors anecdotiques*, en jeu la compétence sociale des administrateurs de l'Union européenne et, à travers elle, leur trajectoire collective et individuelle de « serveurs de l'Europe ».

### **Mots-clefs**

Fonctionnaires européens – Commission européenne – compétence – corps – politiques du personnel.

### **Abstract**

– *Do skills kill ? The stakes of the requalification of the competency of the European civil servants* – *This article analyses one of the consequences of the administrative reform of the European Commission, the debate about the required competencies or core competencies of*

\* CNRS UMR 7012.

*European civil servants currently under consideration with regard to different personnel policies. Emphasis is on competencies, understood in the general sense of expertise (legal or knowledge), rather than on the incarnation of political power which the agents working in the European institutions have constructed and thus the expertise of these same institutions. As a result, a new definition of competence based more on skills, either personal or behavioural aptitude, has become more important, rather than more specific knowledge connected to the context of European Union. Based on empirical material, this article has as its objective to define the contours of the problem. First of all, it puts into perspective certain apparent stakes, notably the dichotomy pragmatism/theory (or concrete/abstract) and former/new which structure the majority of the debate. Then it formulates the hypothesis that from now onwards an important place is given to skills, and calls into question, apparently anecdotally, the social competencies of the administrators of the European Union and, through their collective and individual career paths, their social competencies as “servants of Europe”.*

### Keywords

*European civil servants – European Commission – Competency – Groups of civil servants – Personnel policies.*

Si la réforme dite Kinnock a déjà fait couler beaucoup d'encre, plusieurs de ses conséquences indirectes restent encore dans l'ombre. Parmi ceux-ci, le débat sur les compétences requises ou les *core competences* des eurofonctionnaires qui est actuellement mis sur l'agenda de différentes politiques du personnel (ressources humaines, formation, recrutement) mérite tout particulièrement d'être analysé. 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>2</sup>, construite autour de cette valeur. Comme l'ont indiqué les meilleurs observateurs<sup>3</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 États 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'Union européenne. Pour beaucoup de fonctionnaires, ce changement fait partie des éléments qui contribuent à cette « castration »

2. Sur le plan juridique, cf. l'article 27 du statut des fonctionnaires des Communautés européennes, dont la rédaction est demeurée inchangée 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 Andreone (Fabrice), « Les grands principes de la fonction publique européenne », *La fonction publique européenne*, École nationale d'administration, Collection concours Union européenne, Strasbourg, 2008.

3. 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, Presses universitaires de Strasbourg, 2002, p. 85-120.

de la fonction publique européenne qui est l'un des schèmes de perception majeurs des effets de la réforme Kinnock<sup>4</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>5</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 montrent<sup>6</sup>, et ce tout particulièrement dans le cas britannique, qui est ici très souvent invoqué (par exemple,<sup>7</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 *mis-management*), constituent au demeurant rarement des garde-fous. Il reste qu'on ne peut véritablement avancer de réflexion sur le bien-fondé de cette réforme, sans se demander en quoi elle tue (ou tuerait) ce nouveau modèle, c'est-à-dire sans s'interroger sur 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 sur ce thème. 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'Union européenne. 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 associait 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 certains 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>8</sup>, réforme qui bien que souvent plus discrète et silencieuse que d'autres (statutaires, salariales, managériales) nous semble

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

5. Sur le caractère variable et les acclimatations très diverses du nouveau management public, cf. notamment, Hood (Christopher), « A Public Management for All Seasons ? », *Public Administration*, n° 69, 1991, p. 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.

6. Par exemple, Peters (Guy), Pierre (Jon), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Routledge, 2001.

7. 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 s., 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, August 30, 2007.

8. Hood (Christopher), Lodge Martin, « Competency, Bureaucracy and Public Management Reform : A Comparative Analysis », *Governance*, No. 17 (3), 2004 et *Symposium* : « Competency and higher civil servants », *Public Administration*, No. 83 (4), 2005, p. 779-787.

toucher au cœur même du statut politique de l'administration et des pratiques de pouvoir sur le plan européen comme national <sup>9</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 charge de la réforme <sup>10</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 clefs 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>11</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.

9. Cet article livre des réflexions qui résultent d'un ensemble d'enquêtes de terrain conduites sur la fonction publique et les institutions de l'Union européenne depuis une dizaine d'années. 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'État, ces recherches se fondent empiriquement sur des matériaux divers : 30 entretiens, 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'École 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 sincèrement les différents collègues qui m'ont fait part de leurs remarques et suggestions, en particulier J.-M. Eymeri, J. Gervais, P. Keraudren, F. Larat, Ed. Page, R. Payre.

10. Commission européenne, *Réforme de la Commission. Livre blanc*, COM (2000), 200 final du 1<sup>er</sup> mars 2000.

11. Commission européenne, SEC (2008) 2022.

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>12</sup> ».

S'il serait vain de chercher une liste type de ces *skills* dans un document-cadre originel, la définition des compétences clefs et l'ajustement de ces dernières avec les objectifs de la réforme est à l'œuvre dans différents secteurs de la politique des ressources humaines (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 de connaissances du contexte de mise en œuvre des politiques européennes, de leurs contraintes ou de leurs acteurs clefs. 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 (EPSO <sup>13</sup>) explique par exemple : « en plus des compétences et des connaissances professionnelles spécifiques, les 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>14</sup>.

À 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 des « cours académiques », et pour ce faire recourir à des cabinets de consultants qui ont fait leurs preuves 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

12. *Ibid.*

13. L'acronyme EPSO renvoie à la formulation en langue anglaise « European Personnel Selection Office », l'organe interinstitutionnel chargé du recrutement créé en 2003 pour rationaliser les procédures de sélection, notamment au regard des problèmes qu'ont pu poser par le passé l'organisation des grands concours, la disparité institutionnelle des recrutements ou encore la préparation de l'élargissement.

14. Communiqué, Site Web Europa.eu/Epsa, décembre 2010.

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 privée), 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 valorisée tant en France, en Allemagne qu'en Grande-Bretagne du temps de la valorisation du modèle Oxbridge<sup>15</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>16</sup>. Si la culture générale a jusqu'à 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,

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

16. Sur ces aspects, *cf.* notamment Bourdieu (Pierre), *La noblesse d'État*, Paris, Minuit, 1989 ; Eymeri-Douzan (Jean-Michel), *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001.

académique<sup>17</sup>. Dans le cas de l'Union européenne, le QCM de culture générale aujourd'hui disparu remplissait des fonctions sociales analogues, comme 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 pratiques et de consécration.

À 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, plus qu'abondante, 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 le 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>18</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 de l'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 confèrent une valeur qui s'oppose aux connaissances, cette opposition n'est enfin souvent pas perçue comme telle : pour certains, les schèmes 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

17. Oger (Claire), *Le façonnage des élites de la République : culture générale et haute fonction publique*, Presses de sciences-po, 2008.

18. Successivement, Chêne (Claude), « Qu'est-ce qu'être fonctionnaire européen », *La fonction publique européenne*, ÉNA, Collection concours Union européenne, 2008, p. 18 et EPSO, *Enquête 2008 de motivation des candidats*, résumé, mars 2009.

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>19</sup>. De ces différents points de vue, on peut se demander si prendre cette opposition entre pratique et connaissance au pied de la lettre ne pose pas plus de problèmes qu'elle n'en résout.

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 monopolistique, 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 mis en place un groupe de travail sur l'application de l'article 43, qui prévoit « 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>20</sup>. Le rapport rendu répond à un ensemble de demandes quant aux modalités de notation, 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, les 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 de :

- Connaissances nécessaires à l'emploi exercé
- Faculté d'expression (oral et écrite)
- Faculté de compréhension et de jugement des problèmes
- Faculté d'adaptation
- Initiative
- Aptitude à l'organisation du travail propre
- Aptitude à l'organisation du travail de tiers<sup>21</sup>.

Pour changer légèrement de point de vue et de date, la carte de formation existant en 1973 est elle aussi intéressante<sup>22</sup>. Elle montre ainsi 16 rubriques :

- Cours de langue
- Informatique
- Cycle de formation et recyclage économiques
- Cours sur les calculs économiques publics

19. Comité central du personnel, *États généraux de la formation*, mai 2009.

20. Ces grades sont ceux des directeurs généraux et directeurs généraux adjoints.

21. Archives de la Commission européenne, Bac 144/1992.

22. *Courrier du personnel/Staff Courier*, n° 242, 21/2/1973.

- PPBS (*Planning Programming Budgeting System*)
- Évaluation de projet
- Statistique
- Techniques de management
- Techniques de communication et de conduite de réunion
- Approfondissement des techniques de communication
- Séminaire sur les pays de la Communauté
- Formation lors de l'entrée en service
- Rédaction administrative
- Séminaire pour secrétaires
- Action de formation complémentaire
- Préparation au passage de catégorie.

On peut à cette lecture être frappé par la ressemblance avec les modules de formation d'aujourd'hui. Les *skills* dominent déjà, 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. À 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 ». Élargissement oblige, seul le module de connaissance des nouveaux pays membres 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 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 quatre semaines pour les fonctionnaires de catégorie A.

À l'analyse de ces comparaisons, on comprend dès lors que le changement ne consiste pas dans un tournant à 180 degrés. À ce premier stade, il apparaît bien plutôt comme le produit d'un triple effet. En l'espèce, la disparition des maquettes des éléments d'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 présents ces instruments, voire à les transformer en enjeux, ce qu'ils étaient sans doute bien moins dix ou vingt ans auparavant<sup>23</sup>.

23. Sur l'essor de la politique des ressources humaines dans les institutions, cf. notamment B. Soret, in École nationale d'administration, *La fonction publique européenne, op. cit.*

## L'ENJEU DE LA REDÉFINITION DE LA COMPÉTENCE SOCIALE DES EUROFONCTIONNAIRES

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, définies 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>24</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>25</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. À propos de cette dernière, Pierre Bourdieu observait ainsi que « 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>26</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>27</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

24. Selon l'expression de Henry Brugmans, 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>nd</sup> edition, Londres, 2000, p. 281 et s.

25. Fligstein (Neil), « Social skill and the theory of fields », *Sociological Theory*, n° 19, 2001, p. 105-125.

26. Bourdieu (Pierre), *La Noblesse d'État, op. cit.*, p. 119.

27. *Ibid.*

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 tous 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 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 s'il s'agit d'une culture générale européenne (incluant notamment une vision transversale des politiques de l'Union européenne), 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'État), soit 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 leurs fonctions. 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>28</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>29</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>30</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, sur la base d'entretiens exploratoires et d'observations directes, dresser un premier inventaire des prédispositions à la croyance dans le modèle. Pour commencer par leurs promoteurs officiels, soit les membres du secteur

28. 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, 2007.

29. Shore (Chris), *Building Europe, The cultural politics of European integration*, London, New York, Routledge, 2000.

30. L'observation participante montre ici que les milieux communautaires bruissent encore de l'expérience Delors, 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.

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 peuplées 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 attributs extérieurs de la modernité et de la scientificité managériale présente pour les premiers tous les attraits d'une révolution fonctionnelle souhaitable.

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 demeurant des dispositions sociologiques analogues à ceux des vieux pays<sup>31</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 légitimes, au point que beaucoup d'agents en fin de carrière ou récemment retraités ne s'y reconnaissent plus, quand 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>32</sup>. De façon significative, les trois membres du groupe Holmquist sont non seulement suédois, britannique et français, mais aussi deux économistes (auquel s'ajoute un grammairien formé à l'ÉNA), 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>33</sup> longtemps dominant au sein de la Commission<sup>34</sup>.

31. 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, EPSO, *Enquête 2008 de motivation des candidats – résumé*, mars 2009.

32. Georgakakis (Didier), De Lassalle (Marine), « Where have all the lawyers gone ? Structure and transformations of the top European Commission officials' legal training », Working Papers, Centre Robert Schuman, Institut universitaire européen, Florence, 2008.

33. Vincent (Marie-Bénédicte), *Serviteurs de l'État : les élites administratives en Prusse de 1871 à 1933*.

34. Sur ces aspects, la situation est comparable à celle au sein des États 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 autres, Caillosse (Jacques), « Les figures croisées du juriste et du manager dans la

Poser le problème de la sorte invite aussi à préciser la part des clivages dits 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<sup>35</sup>, 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 Vieille Europe / Nouvelle Europe. Dans ces dichotomies, la représentation du « pragmatisme britannique » s'oppose au « verbiage français » ou sous sa forme inversée, la « vision de l'Europe » à la française au « nivellement par le bas anglo-saxon ». 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 direction générale comme la Direction générale « Marché intérieur et services », 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*) »<sup>36</sup>, 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 marque des distances par rapport aux réformes administratives qui l'ont marqué ces vingt dernières années. En revanche, ces dichotomies culturalistes sont un bon symptôme des pulsions d'empire<sup>37</sup> en jeu dans la définition du groupe. Les agents mobilisés par ces dossiers ont en effet souvent projeté cette « nouvelle » fonction publique 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 État membre une position centrale, tant du fait de profits symboliques attachés à l'incarnation du modèle devenu dominant, que de la maîtrise objective de ses pratiques légitimes.

Du point de vue du moteur politique de cette réforme comme de celui de sa perception, il faut ainsi remarquer que l'essentiel des références sur lesquelles s'appuie le nouveau paradigme (modèles mis en exergue, références livresques, cabinets de consultants les plus cités<sup>38</sup>) est plutôt anglo-américain ou hollandais. Par ailleurs, ces dix dernières années, la distribution des postes de commandes de la politique du personnel est plutôt devenue favorable aux britanniques et aux pays du nord (par exemple, un commissaire en charge de l'administration finlandais, puis britannique et enfin estonien, un directeur d'EPSO danois puis britannique<sup>39</sup>, des positions clefs au sein de la politique de formation sont occupées par des britanniques), ce qui ne veut pas dire qu'ils en ont l'exclusivité – 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,

politique française de réforme de l'État », *Revue française d'administration publique*, n° 105/106, 2003, p. 121-134.

35. Cf. Abélès (Marc), Bellier (Irène), and McDonald (Maryon), 1993, *Approche anthropologique de la Commission*, rapport pour la Commission Européenne.

36. Selon l'expression d'un chef d'unité français lors d'un entretien.

37. Sur l'Union européenne comme prolongement de pulsions impériales, Charle (Christophe), *La crise des sociétés impériales : Allemagne, France, Angleterre : 1900-1940*, Paris, Seuil, 2001.

38. L'étude des plus sollicités reste toutefois à faire.

39. Concernant ce dernier, Carolyn 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.

et ce tout particulièrement pour des agents qui ont parfois plusieurs dizaines d'années au sein des institutions européennes, sont souvent scrupuleux des équilibres, voire sont passés maîtres dans l'art de la dénégation de leur origine nationale<sup>40</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. Ajoutée au tournant linguistique à l'œuvre dans les différents outils de la politique du personnel, comme en l'espèce l'appellation même de *skills*, cette distribution des rôles contribue à exacerber les perceptions nées de la plus ou moins grande proximité au modèle réputé « anglo-saxon » nouvellement dominant.

Dans le contexte spécifique de la Commission, la tension augurée par ce tournant est d'autant plus probable qu'il revêt une signification politique sensible. Indépendamment de ce qu'elle fait surgir le spectre d'une rupture des équilibres politiques nationaux, la domination d'un nouveau modèle réputé « britannique » ou « nordique » engage une définition politique de l'Europe, de ses institutions et, partant, de la fonction que les fonctionnaires doivent remplir en leur sein. S'il est bien clair qu'au sein des institutions, les britanniques ont pu tirer profit des années Blair, sous le triple aspect de son « ouverture européenne », de sa « modernité » et de son libéralisme social, autant de valeurs assez ajustées 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 l'engagement européen des britanniques<sup>41</sup>. Ce dernier a au demeurant longtemps représenté une valeur interne forte, et se trouve précisément remis en jeu dans le nouveau contexte centré sur le management. À cela s'ajoute pêle-mêle le souvenir des dénonciations de l'Europe comme super-État (qui, en l'espèce, empêche les eurofonctionnaires de se projeter complètement comme des super-fonctionnaires), « l'approche centrée sur le marché » 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>42</sup>. Cette définition fait pencher la balance du côté d'une définition des eurofonctionnaires comme fonctionnaires internationaux plus classiques, voire comme cadres d'un « secrétariat général » ou « d'une agence d'exécution » aux antipodes de la définition du fonctionnaire « 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. Plus fondamentalement, là encore, c'est leur crédit et leurs ressources pratiques, c'est-à-dire 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 trouvent désormais pris comme à contre-pied.

40. 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.

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

42. Sur ces aspects, Schmidt (Vivien), « European Elites on the European Union : What Vision for the Future ? », in Gamble (Andrew) and Lane (David) eds., *European Union and World Politics : Consensus and Division*, London, Palgrave Macmillan, 2009. Sur leur structuration sur le long terme, Charle (Christophe), *La Crise des sociétés impériales*, op. cit.

## RUPTURE DES AMBIGÜITÉS 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 visibles les ambivalences constitutives du compromis socio-historique qui présidait précédemment à la définition de la compétence d'administrateur européen. L'analyse permet de comprendre que ce n'est pas seulement parce que l'on change de modèle abstrait, mais parce que la rationalisation managériale rompt, dans et par la 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.

De fait, l'ambiguïté est 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 une telle définition. Au-delà du problème de la congruence des « modèles » administratifs nationaux et, sur le plan théorique, de la question de savoir ce qu'est une fonction publique sans État, la définition de cette nouvelle fonction publique réputée porter un intérêt européen potentiellement supérieur posait un ensemble de problèmes politiques concrets. Elle aurait supposé tant l'acceptation de son statut supranational que la résolution véritablement consensuelle des luttes d'empire se jouant sur son modèle. Dans ces conditions, il n'est pas complètement surprenant que le faux débat classique de la science administrative sur la « nature » de la fonction publique européenne (relève-t-elle d'un modèle français, allemand, britannique ancienne manière ? Un peu de l'un et de l'autre ?) ait souvent pris la forme d'un débat byzantin sur le sexe des anges. On peut penser que l'ambiguïté était à sa manière fonctionnelle – comme le fut par la suite l'apparente clarté de sa qualification de française ou de continentale lorsqu'il s'est agit 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 gouvernants des États membres. Si Walter Hallstein a clairement voulu la formation d'une administration, l'idée de Jean Monnet était semble-t-il différente, et c'est plutôt par des chemins de traverse que s'est forgée l'administration européenne sous la CECA<sup>43</sup>. Les États membres étaient loin d'être favorables à une administration européenne. On peut même dire que tous y ont été à un moment ou à un autre défavorables : la France, au moins au départ, puis sous de Gaulle, la Grande-Bretagne, souvent, et tout particulièrement sous Margaret Thatcher avant d'y prendre des postes à responsabilité, l'Allemagne, dont les représentants pourtant réputés les plus européens, comme le fut Helmut Kohl qui critiquait « le Moloch » de l'administration européenne.

43. 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) », *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) », *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.

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>44</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. Il s'agit donc moins d'un travail de production du corps assumé par les institutions, que d'un travail de sélection et d'accompagnement des *habitus*. Les différents ouvrages 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>45</sup>. Tout en insistant sur la nécessité de développer le sentiment commun, Cesare Balladore Pallieri, directeur de la division du personnel de l'administration de la CECA invitait entre autres exemples 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 États membres<sup>46</sup>.

Dans cet état du jeu, l'exemplarité des leaders (pères fondateurs, commissaires, etc.) et la politique de recrutement apparaissent 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) dans la Commission. Le recrutement a ainsi toujours été considéré comme un moment important de la fabrique du corps<sup>47</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 leurs 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>48</sup>. Tous les membres de la haute autorité furent du reste conviés à pratiquer cette approche. Cette pratique s'est perpétrée par la suite et a compté dans la mise en place de la CEE<sup>49</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 relevait pas moins de ce même processus de fabrication d'une nouvelle élite spécifiquement européenne, sous le double aspect des effets

44. 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 identité 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, 2003, p. 86.

45. 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.

46. 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.

47. 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 Michel (Hélène) et Robert (Cécile), *La socialisation à l'Europe*, Presses universitaires de Strasbourg, à paraître en 2010.

48. Archives de la Fondation Jean Monnet, Lausanne, AMH 4/3.

49. Sur ces aspects, cf. notamment Dumoulin (Michel) *La Commission européenne, 1958-1972. Histoire et mémoires d'une institution*, op. cit., ainsi que les archives orales déposées à l'Institut universitaire européen de Florence concernant l'administration.

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* multiculturels, et déjà travaillés par les grilles de lecture spécifiquement européennes permises par les épreuves. Très sélectif, le concours comprenait jusqu'à sa dernière réforme un ensemble de filtres portant notamment sur les 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 générale. 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, hommes de lettres 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 jusqu'à récemment.

À cela s'ajoute ce qu'on pourrait appeler une politique d'exemplarité fondée sur la figure de personnalité marquante 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, les directeurs généraux et le personnel dans son ensemble<sup>50</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 leur investissement européen et leurs compétences intellectuelles ou expertes, notamment *via* la liste des publications ou des conférences à l'étranger<sup>51</sup>. Les portraits de membres du personnel valorisés dans les organes internes *Courrier du personnel* puis dans *Commission en direct* relevaient d'une même démarche, centrée sur l'existence d'une vision sur le long terme, la posture d'artisans au service d'une idée et d'architectes de sa mise en œuvre, la passion dans une dimension quasi religieuse du métier, *etc.* Face à ces structures 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>52</sup>.

La réforme a d'une certaine façon remis en cause ce compromis, négativement comme positivement. Négativement, la réforme s'est adossée sur la démission de la Commission Santer et les conclusions des experts sur le *mis-management* existant pour rompre avec le paradigme dominant qui prévalait<sup>53</sup>. Il reste que la crise Santer a permis que s'impose une

50. Sur la solidarité des directeurs généraux lors des premières grandes grèves de 1971, cf. Les papiers Emile Noël, Archives de l'Institut universitaire européen, Florence, EN 002 942 171.

51. Sur ces aspects, cf. *Les Courriers du personnel*, notamment disponible aux archives de la Commission européenne, Bruxelles.

52. 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 Edwards (Geoffrey), eds., *The European Commission*, 3<sup>rd</sup> edition, London, John Harper Publishing, p. 173-208.

53. Il convient de noter que les velléités de réforme sont en effet antérieures à la crise, et elles ont plus conduit à cette dernière que l'inverse. Sur ces aspects, cf. nos travaux antérieurs, en particulier « La démission de la Commission européenne : scandale et tournant institutionnel (octobre 1998-mars 1999) », *Cultures et conflits*, n° 38 et 39, 2001, p. 39-71 ; « Les instrumentalisation de la morale. Lutte anti-fraude, scandale et nouvelle gouvernance européenne », in Briquet (Jean-Louis) et Garraud (Philippe), dir., *Juger la politique*, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res Publica », 2001, p. 263-286, ou, plus récemment, « La

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 correspondre). Les termes sont ici importants. En résumé, 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. Il a imposé à sa place la nouvelle figure de bon gestionnaire, doté d'une batterie d'instruments 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 que sont le Conseil et le collège des commissaires. Positivement, le discours de la réforme forge 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>54</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 versants de la réforme ont tout d'abord contribué à renforcer la place des pratiques strictement gestionnaires, tant du fait de nouvelles règles (allant 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>55</sup>. Ces transformations 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 naturalisé, de la mise en pratique d'une évidence fonctionnelle appelée par un « 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 de ce modèle à terme. Entre l'enthousiasme des réformateurs et la déploration des réformés (ou au moins les moins naïfs d'entre eux), l'analyse invite à poursuivre dans deux directions.

La première consiste dans la relativisation des changements induits par la diffusion des nouveaux outils. 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 mis sur les *skills* s'est sans aucun doute trouvé renforcé à la faveur de la promotion de « la nouvelle culture de service ». 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

technocratie est morte, vive la bureaucratie ! » in Pascal Mbongo, *Le phénomène bureaucratique européen*, Bruxelles, Bruylant, 2009.

54. Sur ces aspects, et les différences qu'ils peuvent recouvrir, cf. l'article de Michelle Cini dans ce numéro.

55. Bauer (Michael), « Diffuse Anxieties... », *op. cit.* et Ellinas (Antonis) and Suleiman (Ezra), « Reforming the Commission », *op. cit.*

à la règle, même si le circuit entre les promoteurs et le consommateur de la réforme est en l'espèce assez court. Au demeurant, si la diffusion des outils du management est forte dans certaines politiques (comme la formation et le recrutement), elle l'est moins dans d'autres. Par exemple, le très contesté rapport d'évaluation des compétences laisse semble-t-il beaucoup plus de marges de manœuvre au supérieur hiérarchique qu'il donne la priorité aux catégories issues du management sous une forme stricte lors des évaluations. La mise en œuvre concrète des nouveaux outils dans les politiques qui leur sont les plus ouvertes incite également à s'interroger, comme dans cas de la nouvelle politique de recrutement mise en œuvre au printemps 2010. D'un côté, la réforme portée par le directeur d'EPSO procède de la volonté de rompre radicalement avec l'ancien modèle et ses dérives élitistes<sup>56</sup>, et c'est ainsi très explicitement qu'elle invite les candidats à se mobiliser pour un concours qui n'est désormais plus fondé sur les connaissances<sup>57</sup>. D'un autre côté, rien ne dit que la structure des candidatures sera complètement modifiée à court terme, comme tenu de la base sociologique des motivations des candidats pour intégrer une fonction publique, et singulièrement la fonction publique européenne<sup>58</sup>. Par ailleurs, les fonctionnaires européens continuent d'être les principaux acteurs du processus de recrutement dans la deuxième partie des épreuves. Il n'est dans ces conditions pas exclu que les voies classiques de la reproduction du corps continueront de se perpétuer, même si on ne peut nier que l'organisation du processus limite considérablement leur maîtrise du dispositif<sup>59</sup> et que la définition de la « situation » de recrutement est désormais définie comme relevant d'une politique de ressources humaines *corporate* plus large et inspirée du monde de l'entreprise<sup>60</sup>.

Pour comprendre les effets de ce modèle à terme, l'analyse qui précède invite du même coup à pointer le processus plus général de normalisation dont ces nouvelles conceptions de la compétence sont l'instrument, et à en préciser les contours. Cette normalisation, et c'est la deuxième série de constats, comporte en effet de nombreuses et différentes facettes. Sur un plan général, le management relève typiquement de la normalisation foucauldienne : celle d'un micro-pouvoir qui produit des comportements plus qu'il ne contraint, en particulier par la découverte de soi et par l'aveu (*cf.* les jeux-tests des outils du management, les rapports d'auto-évaluation, l'auto-déclaration, l'évaluation dite à 360 degrés, *etc.*). Dans ce contexte singulier, cette normalisation consiste simultanément dans un « retour à la norme », qui relégitime la Commission par opposition à la « pathologie » de la corruption et à son exceptionnalité élitiste. Sur le terrain des représentations, elle constitue ainsi une source de crédit pour toute une série d'agents, tout en activant et en légitimant, par de nouvelles évidences, des schèmes de classement qui

56. Sur ces aspects, Ban (Carolyn), « Recruiting and Selecting Staff », *op. cit.*

57. Significativement, EPSO incitait dans un message de promotion de sa conférence organisée à Londres en mars 2010 « We will also provide information about our new selection procedures for graduate entrants. From 2010 these are changing and move away from the traditional EU-knowledge testing towards a competency-based model which we feel is needed to find candidates with the ability and potential that we want to help develop modern Europe », source : liste de diffusion de l'University Association of Contemporary European Studies, mars 2010.

58. L'observation participante dans des formations d'études européennes à haut niveau invite toutefois à se demander si les réformes et plus largement le tournant gestionnaire n'a pas eu un effet sur l'attractivité de la Commission européenne, les meilleurs étudiants se montrant de plus en plus attirés par le Parlement ou récemment (et il est vrai sur des bases assez incertaines) le Service européen d'action extérieure.

59. Les épreuves qui supposent jeux de rôles, observation des conduites, conseil éventuel, voire la professionnalisation des jurys, vont 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) invitent à demander jusqu'où les fonctionnaires conserveront la maîtrise.

60. Commission européenne, *Rapport Ressources humaines*, 2009.

opposent, sous la forme de la dichotomie du normal et du pathologique, l'ordre moderne à l'ancien, la bonne gestion à la mauvaise, la (bonne) pratique à la théorie (futile), le *day to day* à la vision de long terme, *etc.* Les luttes de classement étant toujours l'instrument de luttes en groupes sociaux, on peut du même coup se demander si cette normalisation ne relève pas d'une dédifférenciation des élites bureaucratiques européennes par rapport aux élites économiques, ou si l'on veut d'une fusion de la haute bureaucratie publique par rapport à la technocratie des entreprises. En ce sens, la volonté de rompre avec la dimension élitiste, associée à la formulation de la nouvelle culture de service, voire de « démocratiser » l'accès à la fonction publique 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 dans les effets les agents déjà formés au management international d'entreprise, soit pour faire très vite et sous la forme d'une hypothèse, la « bourgeoisie économique » au détriment de la « bourgeoisie de robe ». On comprend mieux dans ces conditions la signification sociologique des discours et des pratiques visant à disqualifier les connaissances. À l'œuvre tant dans les processus d'ordination que dans les pratiques de légitimation, cette disqualification est l'indice plus général d'une remise en cause du capital culturel comme l'un des fondements de la distinction entre public et privé et de sa sacralisation. Ultime signe, à toute fin d'hypothèse, de la normalisation de l'administration européenne par rapport à l'évolution générale des administrations nationales.