

Bauer, M.W., Kassim, H., & Connolly, S. (2023). The quiet transformation of the EU Commission cabinet system. *Journal of European Public Policy*, 30(2), 354-374

Les auteurs : quels sont leurs courants académiques et leurs positions dans la hiérarchie académique ?

Martin Bauer est Professeur en psychologie sociale à la London School of Economics and Political Science. Ses recherches visent à élaborer une compréhension théorique approfondie des interactions entre la science et les croyances populaires. Sara Connolly est Maîtresse de conférences en économie du personnel à l'université d'East Anglia, spécialisée dans les carrières et le marché du travail. Elle évalue l'impact des programmes visant à promouvoir l'équité entre les sexes, notamment au sein de la Commission européenne.. Hussein Kassim est Professeur à l'École d'études politiques, sociales et internationales à l'Université d'East Anglia, spécialisé dans les institutions européennes et les relations UE-États membres. Il a dirigé des recherches multidisciplinaires sur l'UE, adoptant une approche constructiviste et souvent en collaboration avec d'autres chercheurs, y compris Bauer et Connolly, sur la Commission européenne.

Ces trois auteurs ont tous produit une importante quantité de travaux de recherche sur les institutions européennes et leurs acteurs. Ainsi, ces trois auteurs qui ont produit ensemble ce travail ont été influencés par le courant académique du néo-institutionnalisme et particulièrement le néo-institutionnalisme sociologique. Les auteurs de ce courant, qui a fait son apparition dans le cadre de la théorie des organisations, cherchent à expliquer pourquoi les organisations adoptent un ensemble donné de formes, de procédures ou de symboles institutionnels et comment ces pratiques se diffusent. Cette position brise la dichotomie conceptuelle qui oppose les institutions et la culture et se rapproche d'une conception qui considère la culture comme un réseau d'habitudes, de symboles et de scénarios qui fournissent des modèles de comportement au sein des institutions. Cependant, il est important de noter que le néo-institutionnalisme historique est un courant auquel les auteurs appartiennent, et cela est particulièrement notoire dans cette revue. En effet, le néo-institutionnalisme historique peut être appliqué de manière intéressante aux études sur l'UE afin d'identifier la manière dont les forces directes et indirectes, ainsi que des facteurs endogènes, se combinent pour provoquer des changements institutionnels et organisationnels progressifs.

Le point de l'article : quel est le problème, l'hypothèse, la démonstration, le résultat ?

Les auteurs nous montrent que l'étude des cabinets de la Commission européenne s'est jusqu'ici principalement concentrée sur leur composition et leur influence. De fait, les auteurs ont identifié que la manière dont le statut des cabinets ou les relations entre eux ont évolué au fil du temps, et la manière dont les cabinets ont été affectés par les changements survenus dans l'environnement institutionnel plus large, sont restées inexplorées. Pourtant, malgré les changements dans leur environnement institutionnel, les cabinets semblent ne pas avoir été affectés en ce qui concerne les rôles qu'ils jouent et la manière dont ils réalisent leurs tâches. Cependant, l'article soutient que malgré l'impression d'immobilisme, le système des cabinets a en fait subi des changements significatifs au cours des deux dernières décennies et qu'il fonctionne très différemment du passé.

L'hypothèse que les auteurs avancent est que les cabinets de la Commission ont été moins affectés par les réformes qui les concernaient directement que par les changements de règles internes visant d'autres parties de leur environnement institutionnel. Afin de démontrer cette hypothèse, les auteurs reprennent les idées de l'institutionnalisme historique, en particulier celles relatives au changement progressif afin de mettre en lumière cette transformation discrète des cabinets de la Commission, d'expliquer comment elle s'est produite et comment elle s'est faite sans affecter la façon dont les cabinets travaillent. Ils montrent surtout l'impact de la modification des règles internes sur le système des cabinets de la Commission. Afin de démontrer que les cabinets de la Commission ont été davantage affectés par les changements de règles internes visant d'autres parties de leur environnement institutionnel que par les réformes qui les concernaient, les auteurs ont divisé leur travail en 5 parties : une étude comparative des cabinets et la recherche d'une stabilité relative, une étude de l'évolution progressive du système de cabinets, une étude sur l'état d'origine et sur le personnel multinational, une étude que les réformes Kinnock et Juncker et une étude sur la fin du contrôle vertical exclusif sur les services.

Les cabinets dans une perspective comparative et la perception d'une stabilité relative : Les cabinets étant souvent perçus comme des entités informelles et travaillant de manière opaque, ils ont fait l'objet d'analyses visant à démystifier leur fonctionnement. Des recherches récentes ont indiqué que les membres des cabinets constituent des réseaux importants pour la coordination verticale et horizontale au sein d'exécutifs relativement autonomes. Tout comme leurs homologues nationaux, les cabinets de la Commission européenne ont été établis dans le but de renforcer la capacité des dirigeants politiques à relever les défis que leurs fonctions incombent. Certains observateurs mettent en avant l'importance de la coordination horizontale au sein des cabinets. Malgré l'évolution des règles en matière de personnel multinational, les rôles joués par les cabinets au niveau national ou supranational demeurent similaires. Enfin, les cabinets sont généralement considérés comme relativement stables dans leur fonctionnement.

Étude de l'évolution progressive du système de cabinets de la Commission : Il est peu probable que le changement ait été le résultat d'une tentative de réforme directe mais plutôt qu'il ait été la conséquence de changements dirigés ailleurs dans l'environnement organisationnel. Les auteurs pointent du doigt certains domaines dans le cas des cabinets de la Commission, qui auraient été nécessairement affectés si l'on soupçonnait une transformation. Le premier est la synchronisation politique avec l'État d'origine du commissaire, dont les cabinets sont traditionnellement responsables. La position de pouvoir d'un commissaire au sein du collège dépend ainsi de la qualité des relations avec le gouvernement national qui l'a nommé. Les cabinets peuvent agir comme des dispositifs de coordination informels, en fournissant une source de pouvoir gouvernemental externe à leurs « maîtres » politiques. Deuxièmement, les cabinets surveillent attentivement les services du portefeuille (directions générales) de leur commissaire. L'exclusivité verticale de cette relation est une source de pouvoir importante, puisque dans leur interaction avec les services, les cabinets peuvent directement influencer le contenu des propositions politiques des parties de l'appareil administratif de la Commission qu'ils supervisent directement. Bien que cette sélection soit exhaustive, il est peu probable qu'un changement significatif du système de cabinets les laisse intactes. Par conséquent, ces trois domaines d'action font l'objet d'une enquête, présentée sous la forme de trois études de cas. La première étudie si le changement peut être détecté et, le cas échéant, s'il constitue une transformation du système de cabinet. La deuxième porte sur les modes de changement à l'œuvre (par exemple, le *déplacement*, c'est-à-dire la suppression des règles existantes et l'introduction de nouvelles règles, et la *superposition*, c'est-à-dire l'introduction de nouvelles règles). La troisième consiste à déterminer si les mesures qui ont entraîné le changement étaient ciblées sur les cabinets ou si elles étaient dirigées ailleurs et que leur impact sur les cabinets n'était pas intentionnel.

L'État d'origine et le personnel multinational : La tradition des cabinets de la Commission européenne, où la plupart des membres étaient originaires du même État membre que le commissaire, a été remise en question par la présidence Prodi, qui a introduit des nouvelles mesures exigeant une composition plus diversifiée. Cette « dénationalisation » des cabinets visait à limiter l'influence nationale et renforcer le caractère supranational de la Commission. Elle était également destinée à limiter le pouvoir des commissaires sur la base de leur relation avec leur État d'origine, afin de renforcer le contrôle présidentiel sur l'institution. Les nouvelles règles exigent que les cabinets comptent des ressortissants d'au moins trois États membres et que le chef de cabinet soit originaire d'un État membre différent de celui du commissaire. Cependant, les recherches n'ont pas abouti à des conclusions claires sur l'efficacité de la dénationalisation et certains chercheurs ont constaté une dénationalisation fonctionnelle, où les membres des cabinets ont réduit leur implication dans les affaires nationales de leur commissaire et ont limité leur rôle dans la nomination de compatriotes à des postes importants dans l'administration.

La coordination horizontale en recul, des réformes Kinnock aux nouvelles méthodes de travail de Juncker : Les cabinets de la Commission européenne ont subi une série de réformes depuis la présidence de Delors jusqu'à celle de Juncker, transformant leur fonctionnement interne. Sous Prodi, une réforme globale de la gestion a été entreprise pour renforcer la coordination horizontale entre les services et limiter l'implication politique directe. Les réformes de Kinnock ont mis en place un cycle de planification stratégique et de programmation pour améliorer la coordination et la collaboration interne de la Commission. Plus tard, Juncker a mis en œuvre de « nouvelles méthodes de travail » pour subordonner le travail des commissaires et de leurs cabinets à la mise en œuvre du programme présidentiel, renforçant la hiérarchie interne. Ces changements ont eu un impact significatif sur la coordination entre les cabinets, bien que la transformation ne soit pas uniquement attribuable à la « Commission politique » de Juncker mais plutôt à des forces structurelles sur le long terme. En résumé, ces réformes ont redéfini les relations entre les cabinets, reflétant un processus de changement institutionnel caractérisé par une *superposition* progressive de nouvelles règles et pratiques.

La fin du contrôle vertical exclusif sur les services : La relation traditionnelle de contrôle vertical entre les cabinets des commissaires et les services de la Commission a été transformée sous la présidence Juncker. Auparavant, chaque cabinet était responsable d'une seule direction générale, mais désormais, avec l'introduction des vice-présidents chargés de diriger politiquement les commissaires, cette exclusivité a été remplacée par des relations plus complexes. Les directeurs généraux travaillent maintenant avec plusieurs commissaires et vice-présidents, tandis que le secrétariat général, qui est renforcé, soutient les vice-présidents dans leurs responsabilités de coordination. Cette évolution a provoqué des tensions entre les commissaires hiérarchiques et les vice-présidents, avec une perte de contrôle des cabinets sur les services au profit d'une prise de décision centralisée au sommet de la hiérarchie. Bien que ces changements aient entraîné une amélioration de la qualité des propositions, les auteurs montrent qu'ils ont également suscité des ressentiments antagonistes entre les différents acteurs. En résumé, la Commission Juncker a modifié les relations entre les cabinets et les services, passant d'un contrôle vertical exclusif à une coordination plus complexe et partagée, résultant d'une évolution non intentionnelle du système de gestion.

La méthode utilisée : quels sont les points notables et les éventuels indicateurs choisis ?

Les auteurs utilisent une méthode qualitative de recherche. Cette méthode implique une combinaison d'entretiens approfondis, d'observations directes et d'analyses documentaires pour étudier la transformation du système de cabinets de la Commission. Les chercheurs ont mené des entretiens avec des membres de cabinets, des fonctionnaires et d'autres acteurs pertinents, ainsi que des analyses approfondies des documents officiels et des rapports internes pour comprendre les changements survenus dans le fonctionnement des cabinets. Ils se basent sur un ensemble de données collectées auprès de fonctionnaires politiques de la Commission de tous grades ainsi que de membres de cabinets travaillant à la Commission en 2008, 2014 et 2018. Trois questions relatives au fonctionnement des cabinets ont été incluses dans chaque enquête : si les cabinets respectent l'expertise technique des services, si les cabinets sont des représentants de l'État d'origine de leur commissaire et si la coordination entre les cabinets et les services est efficace.

Une analyse empirique a donc été menée sur 38 longs entretiens. Plus récemment, des chercheurs ont tenté de démystifier les cabinets en menant des enquêtes empiriques sur les personnes qui y travaillent et sur ce qu'elles font. L'article vise ici à contribuer à la recherche en améliorant la compréhension empirique des cabinets de la Commission en tant que mécanismes de gouvernance interne et de l'évolution de leur rôle au fil du temps. La mise de côté des cabinets par les précédents chercheurs a laissé penser aux auteurs que les changements au sein des cabinets ont été le résultat, non pas de réformes visant spécifiquement les cabinets, mais plutôt de mesures visant d'autres parties de l'institution. Ainsi, l'analyse empirique a donc mis en évidence des changements dans trois domaines : un assouplissement des relations avec l'État d'origine du commissaire par le biais d'une modification des règles de recrutement ; des procédures plus strictes de coordination horizontale par le biais d'une planification pluriannuelle des politiques et d'une hiérarchisation des dossiers ; et un renforcement de l'approche *top-down* de la politique européenne.

Les points notables : quels sont les chiffres majeurs et les extraits d'entretiens particulièrement éclairants ?

Afin d'avancer leur hypothèse, les auteurs ont donc recueilli leurs arguments auprès de membres de cabinets de la Commission, notamment des chefs ou des adjoints de cabinet (« HOC »), et des membres de cabinet (« MOC »). Le chiffre indique l'ordre dans lequel les titulaires du poste ont été interrogés. Des extraits d'entretiens sont importants à relever puisqu'ils valident les hypothèses des auteurs, les interrogés étant les principaux concernés par les changements de règles internes, en particulier par rapport à la diminution de l'interaction horizontale, au renforcement du centre sur la substance de la politique et à la création d'une nouvelle hiérarchie. Les auteurs démontrent que malgré que le nouveau centralisme suscite des plaintes, les chefs de cabinet reconnaissent l'amélioration qu'il a apportée à la coordination : « Avant, il y avait plus de délibérations entre les cabinets. Cela a changé maintenant pour une meilleure coordination en amont. » (HOC01_19062018). Dans le même ordre d'idées, un autre chef de cabinet voit entre les cabinets « une meilleure coopération, une meilleure coopération forcée » (HOC01_21092018). En somme, « le contrôle va toujours plus en amont » (HOC01_28012019).

Cependant, les membres des cabinets hiérarchiques soulignent les limites de la marge de manœuvre, et ceux qui travaillent dans les cabinets des vice-présidents insistent sur les avantages d'une coordination plus étroite et d'un contrôle accru en amont. En effet, les interrogés témoignent de la création d'une nouvelle hiérarchie dirigée par les vice-présidents, le secrétariat général et le service du porte-parole unique (HOC01_21092018 ; HOC01_18122018 ; HOC02_20092018 ; MOC02_10072018) en expliquant qu'il est « *difficile d'obtenir l'approbation de la chose la plus simple* » (DHC01_27062018). Bien que les nouveaux modes de coordination verticale aient été bénéfiques « *en termes de qualité et de solidité technique de la proposition* » (HOC01_28122019), le succès dépend « *à 70 ou 80 % de la préparation entre le secrétariat général et les services, créant une jalousie et un antagonisme entre le vice-président et le commissaire* » (HOC02_20092018). L'impact a été « *fondamental* » (MOC01_09072018). Le pouvoir de décision s'est donc déplacé vers le haut de la hiérarchie. Le secrétariat général et les vice-présidents prennent de plus en plus de décisions sur le fond et la forme concernant des questions qui étaient auparavant prises à un niveau inférieur, c'est-à-dire entre un cabinet hiérarchique et les services dont ils sont responsables, une « *drôle de dialectique* » en termes de concurrence entre les commissaires hiérarchiques et les vice-présidents (HOC01_28012019) et à l'émergence d'un nouveau type de politique interne. « *Maintenant, d'une certaine manière, nous avons un filtre, et ce filtre est très important* » rapporte un membre de cabinet (MOC01_25062018) qui explique que l'impact vient du haut, donc du cabinet du président et de la relation entretenue avec lui, du niveau de confiance, du niveau d'implication et d'intérêt que le vice-président ou son cabinet ont dans un certain dossier.

En ce qui concerne la Commission en tant qu'acteur européen, la transformation du système de cabinet s'effectue donc de plus en plus du haut vers le bas. Une nouvelle réalité hiérarchique différentielle limite maintenant la plupart des cabinets et leurs membres. Si ce résultat renforce certains cabinets, il en affaiblit d'autres. L'émergence d'un système de cabinet plus hiérarchisé comporte des risques et des avantages. Tout en renforçant le déclin de la collégialité, un système de cabinets hiérarchisés est susceptible d'affaiblir davantage le moral des cabinets hiérarchiques et de certains directeurs généraux. Dans la mesure où le débat et la délibération entre les cabinets, ainsi que l'esprit d'entreprise et les erreurs qui ont été moteurs de créativité, ce système pourrait nuire à la capacité d'innovation de la Commission selon les auteurs. Les conclusions tirées de ces entretiens valident donc leur hypothèse. Ce sont plutôt des forces structurelles qui sont à l'origine des changements récents, « *je ne suis pas sûr que la Commission politique ait changé le rôle des cabinets, c'est la restructuration du système qui l'a fait* » (MOC01_25062018)

La conclusion : quelle est la critique interne ou externe ?

Bien que le résultat porté par les auteurs valide leurs hypothèses, l'article ne revient pas sur les réformes entreprises par le passé qui concernaient directement les cabinets de la Commission et se concentre uniquement sur les changements de règles internes visant d'autres parties de l'environnement institutionnel des cabinets. Bien que cela soit une piste restée inexplorée jusqu'ici et que cela soit l'objectif de cet article, un prélude sur les réformes des cabinets aurait permis une connaissance plus vaste des réformes du système dans son entièreté. Historiquement, des réformes ont directement affecté les cabinets de la Commission dans les années 2000, notamment celles relatives à la réduction de la taille des cabinets, à leur transparence afin de prévenir les conflits d'intérêts et la corruption, à la diversification et expertise des membres ou encore aux règles de recrutement et de rotation.

Concernant l'approche académique des auteurs dans ce texte, il est possible d'apporter un regard critique sur le néo-institutionnalisme, en particulier sur sa notion de *sur-structuration*. Ce concept implique que les institutions déterminent le comportement des individus et des organisations. Selon cette perspective, les règles formelles, les normes sociales et les structures organisationnelles exercent une influence prépondérante sur les actions des acteurs sociaux, limitant ainsi leur marge de manœuvre et leur capacité à agir de manière autonome. Ainsi, cette vision *déterministe* des interactions sociales peut être critiquée. Le néo-institutionnalisme, en accordant trop d'importance aux institutions, risque de négliger la capacité des individus et des groupes à agir de manière intentionnelle et créative dans des contextes sociaux donnés. En insistant sur le poids des institutions, cette approche peut minimiser la capacité des acteurs sociaux, ici de la Commission, à contester, à résister ou à transformer les structures institutionnelles existantes.