

## Administrations européennes

Fiche de lecture : « The Permanent Commission Bureaucrat » de Sara Connolly et Hussein Kassim dans *The Palgrave Handbook of the European Administrative System* de Michael W. Bauer et Jarle Trondal (2015)

Le texte étudié a été écrit par Sara Connolly et Hussein Kassim, respectivement chercheuse en économie à l'université d'East Anglia au Royaume-Uni et diplômée en économie mais également en mathématiques pures et, pour le second, chercheur en science politique dans la même université. Connolly est spécialiste en économie du travail et plus particulièrement dans les discriminations de genre sur le marché du travail. Ses études en mathématiques se reflètent très bien dans l'article étudié et dans les publications avec Hussein Kassim, qui contiennent en effet de nombreuses observations quantifiées à travers des tableaux et des graphiques. Kassim est quant à lui spécialiste, entre autres, de l'administration européenne et des institutions de l'Union européenne. Ce dernier a lancé dès 2008, le programme « The European Commission in Question » (EUCIQ) avec plusieurs chercheurs de différentes universités que Connolly rejoindra par la suite. L'objectif de ce programme est de briser les mythes autour des fonctionnaires de la Commission, afin d'offrir une autre perspective scientifique de cette dernière et des organisations internationales. Connolly, Kassim et leur équipe ont ainsi réalisé des enquêtes massives afin d'établir un portrait de la sociologie des fonctionnaires européens qu'ils mettront régulièrement à jour. Ces enquêtes, comparant notamment les fonctionnaires de la Commission, cherchent à vérifier les mythes sur ces derniers mais également à étudier leur socialisation en se basant sur comment leurs capitaux économique, culturel et social évoluent. Connolly et Kassim ont ainsi publié plusieurs études dont certaines sur les fonctionnaires du Conseil, leur permettant de comparer avec ceux de la Commission. On peut noter parmi ces publications, « The European Commission : Facing the future » en 2014, « Understanding the EU Civil Service : the General Secretariat of the Council » en 2016 ou bien « The European Commission : Where now ? Where next ? » en 2018. Le groupe de recherche a utilisé parmi ses méthodes, la mise en place de sondages afin de recueillir des informations via des questionnaires en ligne, mais également des entretiens.

En outre, Sara Connolly et Hussein Kassim ont publié « The Permanent Commission Bureaucrat » dans *The Palgrave Handbook of the European Administrative System* de Michael W. Bauer et Jarle Trondal en 2015.

Dans ce texte, Connolly et Kassim estiment tout d'abord que la Commission n'a pas été étudiée d'un angle qui prendrait en compte les fonctionnaires au lieu de son organisation politique, de ses procédures ou de son fonctionnement par exemple. En effet, ils vont chercher à étudier la Commission sur son administration plutôt qu'en tant qu'institution politique. Ils vont pour cela porter leur attention sur les fonctionnaires de celle-ci et vont chercher à mieux comprendre les parcours professionnels, les motivations et les convictions du personnel permanent de la Commission européenne. La problématique soulevée porte ainsi sur les caractéristiques et les motivations des fonctionnaires de la Commission, ainsi que sur la vérification de certains stéréotypes qui leur sont souvent attribués. Leur hypothèse est que les fonctionnaires de la Commission ne correspondent pas nécessairement aux idées préconçues et que leur diversité et leurs motivations sont plus complexes que les nombreuses idées reçues.

Pour répondre à ces questions, les auteurs utilisent une approche empirique basée sur des enquêtes en ligne et des entretiens en face à face. Les différents résultats et données recueillies mettent en évidence les trajectoires de carrière, les motivations et les croyances et opinions des fonctionnaires.

En premier lieu, les auteurs décrivent la structure de l'administration permanente de la Commission. La Commission européenne compte ainsi près de 33 000 employés, dont 69 % sont des fonctionnaires permanents (statutaires). Ces derniers travaillent dans les différentes directions générales et autres services et sont répartis en trois catégories : les administrateurs, les assistants et les secrétaires. Dans le texte étudié, les auteurs se penchent sur les administrateurs, qui représentent 38 % de l'effectif de la Commission. Ceux-ci interagissent directement avec la partie politique de la Commission : le Collège des commissaires et leur cabinet. L'idée de la création d'une administration permanente au sein de la Commission date de la présidence de Walter Hallstein, premier président de la Commission des Communautés européennes (ex-Commission européenne). Celui-ci souhaitait une administration experte, méritocratique et dotée d'une structure permettant une progression de carrière. La Commission combinait des éléments des traditions administratives française et allemande, avec un système de recrutement basé sur des concours à la française et une organisation hiérarchique des directions générales à l'allemande. La Commission est par ailleurs une institution assez dépendante des États membres, avec un contrôle externe de ses ressources, de la sélection de ses dirigeants (la nomination d'Ursula von der Leyen au lieu du *spitzenkandidat* Manfred Weber par exemple) et des règles qui régissent son fonctionnement.

Puis, les auteurs analysent la composition et la diversité des fonctionnaires permanents. On note par exemple une surreprésentation de certains pays tels que la Belgique ou le Luxembourg et une sous-représentation d'autres pays comme la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni ou la Pologne concernant les nationalités des fonctionnaires. On y voit donc une diversité des nationalités mais également de leur âge et de leur domaine d'expertise qui se reflètent non seulement sur leurs études mais aussi leurs expériences professionnelles antérieures. Les déséquilibres concernant les nationalités des fonctionnaires ont posé plusieurs problèmes. Les États membres souhaitaient dès lors un système de partage des postes plus équitable. La Commission a reconnu la nécessité d'un équilibre au sein de son administration, mais la culture administrative de la Commission tend de toute manière vers une indépendance et une loyauté institutionnelle. Pour ce qui est du genre, la Commission présentait historiquement un déséquilibre significatif entre les sexes. Des efforts ont été déployés dès le milieu des années 1990 mais il reste encore des déséquilibres malgré les progrès.

Les auteurs examinent ensuite les trajectoires de carrière des fonctionnaires, soulignant que la mobilité professionnelle et les possibilités de promotion sont fréquentes au sein de la Commission. Ils montrent que les trajectoires de carrière varient, mais que les promotions reposent autant sur l'ancienneté que sur le mérite et ce, malgré la volonté initiale de promouvoir les fonctionnaires selon leur performance. Les auteurs examinent les parcours professionnels des fonctionnaires de la Commission européenne en termes de mobilité horizontale et verticale, ainsi que l'impact du genre, de la nationalité et de l'affiliation politique sur la progression de carrière.

La mobilité horizontale correspond au passage d'un fonctionnaire entre différentes directions générales au sein de la Commission et semble faible malgré les réformes. Celle-ci est toutefois élevée chez les « cadres intermédiaires » (*middle managers*) et encore plus chez les « cadres supérieurs » (*senior managers*). En somme, chez les carrières de type « politique ». Les domaines d'études et de formation influencent par ailleurs la mobilité. Les avocats et les scientifiques, par exemple, sont moins susceptibles de changer de direction générale que les économistes et sont concentrés au sein de quelques DG seulement. Cela concerne donc les carrières de type « expert » et « managérial ».

A contrario, la mobilité verticale concerne la progression de carrière et la promotion. Les auteurs montrent que la progression verticale au sein de la Commission est lente. Malgré la réforme Kinnock, les possibilités d'ascension restent limitées en raison de l'élargissement de l'Union européenne et des parachutages. Par ailleurs, les femmes occupant des postes de direction ont atteint leur position plus rapidement que les hommes, mais il y a toujours une ségrégation verticale en fonction du genre et cette ascension rapide s'explique par leur recrutement direct dans ces postes. En ce qui concerne la nationalité, les ressortissants d'un État membre ne semblent pas progresser plus rapidement que les ressortissants d'un autre. Enfin, l'affiliation politique ne semble pas non plus jouer un rôle significatif dans la progression de carrière des directeurs et directeurs généraux, ni des membres des cabinets.

Par la suite, Connolly et Kassim cherchent à savoir si les fonctionnaires de la Commission européenne sont véritablement des « expansionnistes doctrinaires et idéologues », des « fédéralistes zélés », comme on les dépeint souvent. Pour cela, ils analysent leurs motivations, leurs croyances et leurs opinions sur l'avenir de la Commission et sur l'attribution et la répartition des compétences entre les différentes institutions.

Tout d'abord, les résultats des questionnaires révèlent que si l'engagement envers l'Europe est la principale motivation pour travailler à la Commission, des considérations matérialistes et liées à la carrière sont également importantes. En effet, on observe que 70 % des fonctionnaires interrogés déclarent être motivés par un engagement envers l'Europe, que plus de la moitié citent la rémunération compétitive et que 45 % des sondés citent la stabilité de l'emploi comme raison de poursuivre leur carrière au sein de la Commission.

Ensuite, les résultats montrent que les fonctionnaires ne sont pas dogmatiques dans leurs croyances et ne sont pas tous en faveur d'un système politique fédéral de l'UE. Ils ne sont pas non plus expansionnistes par nature. Ainsi, en ce qui concerne les convictions, 40 % des répondants estiment que le Collège des commissaires devrait devenir le gouvernement de l'Europe dans un avenir plus ou moins proche, mais ce chiffre est très légèrement dépassé par les 43 % qui ne sont pas du même avis. Il faut cependant noter que malgré les 9 % qui estiment que les États membres devraient être les principaux décideurs au lieu de la Commission et du Parlement, 72 % ne les rejoignent pas sur cette opinion. Il semble dès lors exister une volonté d'équilibre concernant l'attribution des pouvoirs entre la Commission, le Parlement et, dans une moindre mesure, les États membres.

Enfin, les résultats mettent en avant le fait qu'une mentalité « technocratique » ne prévaut pas parmi ceux en haut de l'échelle, puisqu'ils reconnaissent l'importance de l'aspect politique de la Commission en plus de son aspect technique.

Ainsi, Connolly et Kassim soulèvent à travers cet article plusieurs aspects de l'administration et des fonctionnaires de la Commission, en abordant des thèmes peu utilisés dans la littérature scientifique sur les organisations internationales et des problématiques peu analysées dans les recherches sur la Commission.

On y note ainsi la pluralité et la diversité des fonctionnaires de la Commission qui ne sont pas, comme pourraient le faire croire les stéréotypes, des eurocrates fédéralistes souhaitant mettre en place un super-État européen centralisé à Bruxelles.

Par ailleurs, cet article soulève également les difficultés de la Commission à lutter plus efficacement contre les inégalités de genre, en particulier dans les postes de direction, mais également contre les inégalités liées à la représentation des nationalités parmi les fonctionnaires. En effet, les grands États-membres étant moins représentés, cela pourrait remettre en cause la légitimité et la crédibilité de la Commission, mais également son expertise.

Bien que le texte contribue à une analyse sociologique des fonctionnaires permanents de la Commission de manière efficace, en remettant notamment en question les stéréotypes sur leur profil et leurs motivations, les données recueillies sont principalement basées sur des enquêtes et des entretiens dont les réponses sont données par les fonctionnaires eux-mêmes. Cela peut introduire des biais tels que des biais de sélection, puisque la totalité du personnel de la Commission n'est pas sondé, qu'il s'agisse des autres fonctionnaires permanents tels que les assistants ou les secrétaires, ou bien les fonctionnaires sous d'autres statuts tels que les agents temporaires ou les contractuels. Il existe quand même une certaine pertinence d'un point de vue statistique au vu du nombre significatif de répondants. Une autre limite cependant pourrait concerner les réponses directement. En effet, les fonctionnaires eux-mêmes peuvent être biaisés dans leurs réponses en donnant des réponses stéréotypées. De plus, ces résultats peuvent introduire des biais de désirabilité sociale, surtout quand il s'agit des entretiens qui sont réalisés en face à face et avec les directeurs ou les directeurs généraux qui plus est.