

Murdoch, Z., & Trondal, J. (2015). The Temporary Commission Bureaucrat. In M.W. Bauer & J. Trondal (Eds.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System* (pp. 188-207). Palgrave Macmillan.

### 1) Introduction des auteurs

Cette fiche de lecture porte sur le chapitre 11 du *Handbook*, intitulé « the temporary commission bureaucrat » que nous traduirons par « l'agent temporaire de la Commission ». Le chapitre est coécrit par Zuzana Murdoch et Jarle Trondal. Murdoch est professeure en administration publique à l'université de Bergen en Norvège. Elle est également chercheuse au sein du groupe « Knowledge, Politics and Organization » et s'intéresse particulièrement aux questions d'organisation dans les réseaux administratifs et aux processus d'adaptation et de socialisation des fonctionnaires nationaux et internationaux. Sa recherche est principalement concentrée sur le secteur européen. Trondal est lui aussi professeur en Norvège, à l'Université d'Adger où il enseigne au sein du département de science politique. Il s'intéresse, tout comme Murdoch, à l'étude des organisations et des administrations (européennes), mais aussi aux formations et transformations de l'ordre politique.

### 2) Résumé du chapitre

Les auteurs remarquent une tendance contemporaine au « contracted government » ou au gouvernement contractuel, c'est-à-dire une tendance à l'augmentation du personnel temporaire au sein des organisations. Aussi observable pour la Commission européenne, cette tendance qui répond au concept du « New Public Management » se produit pour trois raisons. Premièrement, l'effectif doit pouvoir être étendu rapidement en cas d'élargissement en regard de la lenteur du processus de recrutement des fonctionnaires permanents. Deuxièmement, la Commission fait de plus en plus appel à des experts spécifiques à certains secteurs, par exemple lors de l'élargissement de 2013 où 42 des 46 agents à préparer l'adhésion de la Croatie étaient des contractuels. Enfin, la Commission doit faire face à une réduction du budget dédié aux permanents ; une chute d'environ 1,5% sur la période de 2010 à 2012, compensée par une augmentation de 4,3% pour le budget dédié aux contractuels.

La tendance au gouvernement contractuel n'ayant pas encore été suffisamment recherchée au niveau extranational, les auteurs proposent dans ce chapitre une analyse des experts nationaux détachés (END) de la Commission européenne. La recherche vise ainsi à répondre à deux questions de recherche. D'une part, une question plus générale : les gouvernements contractuels donnent-ils lieu à un personnel moins loyal et attentif aux demandes des institutions gouvernementales ? D'autre part, une question plus spécifique : les agents contractuels de la Commission servent-ils deux maîtres (la Commission et les gouvernements nationaux) ou sont-ils plus loyaux envers l'un des deux ? Enfin, les auteurs visent à expliquer la dépendance ou l'indépendance de ces contractuels vis-à-vis de leurs gouvernements.

Le choix des END est expliqué par la combinaison de deux facteurs : d'une part ils servent de cas à l'analyse du gouvernement contractuel et d'autre part leur situation est intéressante pour l'étude de la transformation de l'administration européenne. Ils possèdent également un double statut : ils sont à la fois tenus d'agir en regard des seuls intérêts de la Commission européenne pour toute la durée de leur contrat, mais ils restent sur le long-terme, affiliés à leurs gouvernements nationaux qui sont ceux qui continuent à payer leurs salaires.

Afin d'apporter un cadrage théorique à leur recherche, les auteurs font usage de l'approche organisationnelle qui défend l'idée que les organisations telles que la Commission européenne ont développé des codes et des structures normatives qui simplifient et guident les décisions et comportements des acteurs qui en font partie. De ce raisonnement découlent deux variables pouvant influencer les décisions ou comportements des END. En premier temps, les affiliations organisationnelles dans lesquelles se distinguent les structures primaires des structures secondaires. Néanmoins dans le cas des END, leur double statut pourrait poser un problème dès lors que leurs décisions seraient influencées par deux ensembles de normes et structures normatives : celles propres à la Commission européenne et celles propres à leurs gouvernements nationaux. Cependant, selon les auteurs, la rationalité limitée des humains ne permet pas cette dualité. C'est alors une hiérarchie qui s'exerce entre les organisations ; les structures primaires deviennent plus influentes que les structures secondaires pour les acteurs. En second temps, la composition organisationnelle des structures primaires, dans ce cas, l'organisation interne de la Commission, peut aussi faire varier les comportements ou les décisions prises par les END. Les auteurs expliquent que la Commission est organisée horizontalement selon deux logiques : par secteur d'activité ou « organization by major purpose » (santé, recherche, etc.) et par fonction ou « organization by major process » (traduction, service juridique, etc.). L'organisation par DG et unités démontre cette horizontalité.

L'hypothèse des auteurs est donc la suivante : durant leur contrat, les END transfèrent leurs affiliations organisationnelles des gouvernements nationaux à la Commission, ce qui a pour effet de rendre leurs décisions et comportements plus sensibles aux intérêts supranationaux. L'organisation horizontale de la Commission rend l'autonomisation des END des intérêts de leurs gouvernements nationaux d'autant plus propice. Les résultats de la recherche montrent que les END ne servent pas deux maîtres. Au contraire, les END sont particulièrement intégrés dans les structures européennes, agissant en grande partie selon les intérêts communautaires plutôt que selon les intérêts de leurs gouvernements nationaux.

### 3) Méthode

La recherche se base sur une enquête en ligne réalisée entre janvier et avril 2011 et envoyée aux 1098 END alors employés par la Commission européenne. 667 répondants ont été enregistrés, un taux d'environ 60%. Il faut cependant noter que parmi les 667 END, tous n'ont répondu à la totalité

des questions, ce qui situe le nombre de répondants par question entre 450 et 550. 32 nationalités sont recensées avec environ 40% de femmes. 53% des répondants sont âgés entre 33 et 47 ans. Enfin, les répondants sont plus ou moins également répartis sur les quatre années du contrat temporaire : 34% sont dans la première année, 18% dans la seconde, 27% dans la troisième et 21% dans la dernière. Les auteurs notent que la distribution des répondants sur les variables de nationalité, sexe et âge est relativement représentative de la véritable distribution pour ces trois variables chez les fonctionnaires permanents de la Commission. Ne voyant pas de raisons à ce que la distribution soit différente entre les permanents et les temporaires, les auteurs considèrent que leur panel de répondants est un échantillon représentatif de la totalité des END.

#### 4) Résultats

Les résultats de l'enquête sont divisés en deux sections. En premier lieu, les auteurs présentent les résultats liés aux parcours professionnels des END car ils estiment que ces derniers peuvent avoir une incidence sur leurs décisions et comportements. En second lieu sont présentés les perceptions exprimées par les END quant à leur propres décisions, comportements et rôles, ainsi qu'une réflexion systématique sur comment ces perceptions reflètent les affiliations organisationnelles des END au sein de la Commission.

Dans la première section, une majorité de répondants prévoit à la fin de leurs contrats, un retour à l'institution nationale, au sein du même poste (28%) ou d'un poste différent (46%). Ceux qui prévoient de passer les concours pour devenir fonctionnaires permanents sont moins nombreux (33%). Pourtant, lorsqu'ils sont interrogés sur la manière dont ils sont traités par rapport aux permanents, une majorité affirme être traitée équitablement. Il est important de noter que ces chiffres varient en fonction du groupe avec lequel se passe l'interaction. En réalité, le sentiment d'être traité de la même manière que les permanents est le plus fort au sein de l'unité / DG dans laquelle l'END travaille (44%), moins fort avec les autres DG (42%) et largement moins fort avec la Commission dans son ensemble (22%).

Dans la seconde section, les résultats démontrent que la plupart des END se considère comme représentants de la DG ou de l'unité dans laquelle ils travaillent (94%), une grande partie se considère comme des experts indépendants (70%), contre seulement une minorité qui se considère comme des représentants du pays d'origine (17%). La même conclusion est faite pour les intérêts servis par les END : 22% déclarent servir les intérêts de leurs pays d'origine contre 93% pour les intérêts de la Commission. Afin de tester leurs réponses, les END ont été questionnés sur la fréquence de leurs contacts avec différents acteurs. Les résultats montrent que le contact le plus fréquent des END est celui intra-unité (97%). Seulement 31% affirment avoir un contact fréquent avec les ministères ou agences de leurs pays d'origine, et ce, au même titre qu'avec les ministères ou agences d'autres pays (35%). Finalement, seulement 7% déclarent avoir un contact fréquent avec leurs commissaires. Des

résultats similaires sont obtenus pour l'importance donnée aux demandes de ces mêmes acteurs : 99% des répondants donnent une grande importance aux demandes soulevées par les collègues de leur unité et 98% aux demandes de leurs chef d'unité ou directeur. Enfin, 74% des répondants donnent une grande importance aux demandes faites par leurs commissaires. Par conséquent, les résultats dévoilent une sorte de leadership administratif (collègues, chefs d'unité, directeurs), plutôt que politique (commissaires), que les auteurs expliquent par les faibles contacts entretenus au quotidien entre les END et leurs commissaires. Enfin, les résultats montrent aussi l'existence de conflits ou de « guerres de territoires » qui ont principalement lieu entre les DG, plutôt que verticalement avec la Commission. Les auteurs expliquent ces conflits « horizontaux » par la diversité des intérêts défendus par chaque DG.

## 5) Conclusion

Cette recherche vise à contribuer au spectre académique du « contracted government », largement analysé sur le plan des institutions nationales, mais qui manque néanmoins d'attention au niveau supranational. A cette fin, les auteurs se sont concentrés sur les END de la Commission européenne pour comprendre comment leur statut de contractuels influence leurs perceptions, décisions et comportements. Les résultats de l'enquête effectuée auprès d'environ 500 END montrent que ces derniers sont largement intégrés au sein de la Commission européenne et que leur statut de contractuels ne semble pas affecter leur loyauté envers cette dernière. En effet, les auteurs expliquent l'intégration des END par le transfert de leurs affiliations organisationnelles de leurs gouvernements nationaux à la Commission. L'organisation horizontale de la Commission est aussi, selon les auteurs, un facteur qui accentue les perceptions, décisions et comportements des END.

Les résultats obtenus contribuent à la question de la place des agents contractuels au sein de l'administration publique. Cette recherche est particulièrement pertinente au regard de la tendance grandissante de la Commission européenne à limiter son nombre de fonctionnaires permanents et à augmenter ses effectifs temporaires. Plus généralement, les résultats desservent la théorie de certains auteurs comme Coombes, qui tend à dire que les END sont plus sensibles aux intérêts et demandes de leurs gouvernements nationaux plutôt qu'à ceux de la Commission. Dans le cas de l'Union européenne, cette théorie est certainement moins applicable qu'il y a quelques décennies au regard de la logique d'intégration suivie par l'Union et de la transformation de l'administration européenne.