

**APPROCHE ANTHROPOLOGIQUE DE LA COMMISSION
EUROPÉENNE**

R E S U M E

Marc Abèles

(Centre National de la Recherche Scientifique)

Irène Bellier

(Centre National de la Recherche Scientifique)

Maryon McDonald

(Brunel, The University of West London)

décembre 1993

APPROCHE ANTHROPOLOGIQUE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Marc Abélès - Irène Bellier - Maryon McDonald

Introduction

Ce rapport présente une étude ethnologique de la Commission des Communautés Européennes, instance multiculturelle en devenir qui joue un rôle de premier plan dans le processus de construction communautaire. Les remarques suivantes sont le fruit des investigations approfondies menées, au cours de l'année 1993, dans plusieurs Directions générales - DG I, III, V, VI, VIII, XV, XVI - et complétées par des incursions au Secrétariat Général, au SCIC et dans les DG II, IV, IX, X, XI, XII, XVII, XIX. Grâce à cette enquête intensive, nous avons tenté de mieux comprendre l'univers des fonctionnaires, à travers leurs comportements quotidiens, et les perceptions qu'ils en ont.

Les questions qui nous ont été posées portaient sur l'existence d'une culture spécifique de la Commission et sa capacité d'intégration, sur le poids des différentes langues et traditions culturelles nationales et leur impact sur les relations de travail, sur les conditions d'émergence d'une identité européenne dans un tel contexte. C'est dans cet esprit que l'étude a été confiée à des anthropologues, spécialistes par excellence de l'analyse des rapports interculturels, bien qu'il s'agisse d'un domaine où l'on recourt généralement à la sociologie des organisations, aux audits, ou à la psychologie de groupe.

L'équipe franco-britannique a procédé à une enquête fondée sur la méthode de l'observation participante. Une immersion prolongée à l'intérieur des services a permis de recueillir un très grand nombre de données qui ont fait l'objet d'une analyse synthétique. Cette étude offre un certain nombre de clés d'intelligibilité de l'univers de la Commission; elle doit permettre de rejeter un certain nombre d'idées reçues qui s'attachent à ses fonctionnaires. Elle a aussi pour objectif de recentrer la réflexion de la Commission sur son propre fonctionnement et les études commanditées à cet effet, en écartant les fausses pistes et en orientant cette réflexion vers une meilleure appréhension des réalités, positives ou problématiques.

Dans une institution comme celle-ci les représentations jouent un rôle fondamental. En effet, la Commission est le bras séculier d'un projet dont l'achèvement est toujours reporté. "L'idée européenne" guide les fonctionnaires. Ils s'y réfèrent quand les Etats les

interpellent sur la légitimité de leurs actes. Mais en l'absence d'instance politique centralisée à l'échelle communautaire, l'exécutif incarné par la Commission est par essence fragile, en proie aux tiraillements qui caractérisent les Etats membres. Dénuée d'ancrage territorial, la Commission se distingue des administrations nationales qui servent les Etats, aux frontières bien délimitées, et lui servent de relais dans la mise en oeuvre de ses décisions. Cette particularité place les fonctionnaires européens dans une situation singulière. Pour eux, les contraintes matérielles, la discipline, le poids des tâches quotidiennes se combinent avec un investissement qui prend sa source dans une idée régulatrice aussi désincarnée qu'exigeante : on n'attend pas que l'Europe existe, on la fait chaque jour.

C'est tout un processus intellectuel qui conditionne le discours, le comportement des fonctionnaires, les relations qu'ils entretiennent entre eux, et qui fomenté jusqu'à un certain point une identité commune. Mais cette identité englobante porte en elle différentes segmentations. Des notions communes (intérêt communautaire, subsidiarité, par exemple), des valeurs partagées (l'idéal européen), des stéréotypes, des idées-valeurs, introduisent une hiérarchie entre des activités ou entre des groupes. Des oppositions se nourrissent des contacts entre les nationalités, des inégales valeurs reconnues aux différents champs de l'activité intellectuelle, politique, ou administrative. Sous l'unité communautaire perce la pluralité des cultures et des filiations, cela donne à la Commission une formidable dynamique.

Chapitre 1 : Une culture de la Commission ?

On met en évidence les repères qui, balisant l'action des fonctionnaires, dessinent des territoires internes autour de chaque Direction générale. L'idée de "société à maisons", avancée ici, évoque la nature des liens qui unissent les fonctionnaires - dans leur diversité - non seulement à un lieu de travail mais à un lieu de sociabilité, à partir duquel se pensent leurs relations à la Commission, la représentation de leurs partenaires (les autres institutions, les Etats membres, les divers représentants d'intérêt, etc.), leur insertion dans la vie bruxelloise.

Les "maisons" de la Commission dessinent le cadre dans lequel se réfléchissent les agents, hommes et femmes, convertis en spécialistes. Derrière l'univers ordonné des organigrammes, des structures, des hiérarchies formelles par lesquelles les individus se disposent dans l'espace de la Commission, se profilent des formes culturelles qui reposent sur des valeurs partagées, une conception singulière de l'histoire - toujours à faire -, une relation au temps particulière. La culture de la Commission est faite de

multiples référents grâce auxquels les agents peuvent se situer, agir, être compris dans cet univers. Des identités différentielles se jouent non seulement dans l'opposition relative entre les "maisons" et les styles des Directions générales, mais à l'intérieur de celles-ci entre des strates qui se construisent sur la nature des activités, entre conceptuels et opérationnels par exemple. Les oppositions distinctives et hiérarchiques qui sous-tendent les relations entre la Commission et ses services ne sont ni stables ni permanentes. Elles alimentent une propension à la segmentarité.

Le fonctionnaire se perçoit toujours au travers d'une appartenance multiple, à "la" Commission, à tel ou tel service, à sa nationalité ou à sa région d'origine. Ce "feuilletage" des identités qui caractérise les fonctionnaires en tant que membres d'une organisation complexe, est la plus sûre garantie de la cohérence culturelle de la Commission. En même temps il génère de fortes tendances centrifuges qui ne peuvent que se trouver renforcées, dans les conditions très particulières dans lesquelles s'est développée l'institution.

Chapitre 2 : L'écho des frontières

On montre comment dans cet ensemble multiculturel, les "valeurs" nationales sont en constante interaction. Une approche anthropologique des langues parlées à la Commission conduit à s'interroger sur la relation entre langues et cultures et sur l'émergence de formes de cohésion dans un cadre multilinguistique. Le langage quotidien de la Commission n'est pas comparable aux langues nationales qui ont été élaborées depuis un siècle et demi : c'est un produit composite, un "socio-langage" qui peut paraître étrange. Mais la dimension nationale de la langue resurgit en certaines occasions : dans la forme écrite qui exige une adéquation avec le modèle linguistique national; à l'oral lorsque les fonctionnaires ont le choix de la langue de travail dans certaines réunions ou lorsqu'ils s'adressent à des partenaires extérieurs.

Si les fonctionnaires font référence à un esprit européen et une identité européenne, et interprètent les différences en termes de personnalités, la question est plus complexe. De la rencontre de systèmes éthiques, politiques et administratifs différents dans la vie quotidienne de la Commission, résultent des dissonances qui affectent les perceptions mutuelles des agents. Ces différences renvoient principalement à la relation entre le nord et le sud de l'Europe, mais les représentations qu'elles induisent jouent de multiples façons entre les nationalités européennes, qu'elles soient du nord ou du sud. Les oppositions entre rationalité et irrationalité, raison et émotion, réalisme et idéalisme, les

manières différentes de concevoir le rapport entre administration et politique, entre public et privé etc., s'interprètent dans ce contexte.

La diversité des traditions, des langues et des cultures alimente des représentations contradictoires. En raison de la pluralité des ordres de références, les fonctionnaires font l'expérience du relativisme et cèdent parfois à la tentation de se replier sur leurs propres univers culturels en attribuant aux autres, à leur appartenance nationale et culturelle, la cause des difficultés professionnelles. Les stéréotypes surgissent alors comme moyen de se définir et par des malentendus empiriques renvoient à des traits observables. Le relativisme généralisé crée de l'angoisse lorsque, au nom d'un ordre de référence différent, on se sent directement mis en cause : un changement de direction, le départ de collègues de même nationalité peuvent créer des déséquilibres. La tension professionnelle liée à l'environnement multiculturel peut être à l'origine des manifestations de stress, de dépression, et d'autres pathologies.

Chapitre 3 : La Quête du Graal

On analyse la tension qui existe entre la propension hiérarchique et centralisatrice du système d'une part, le relativisme culturel et ses effets centrifuges de l'autre. L'originalité de la Commission réside dans sa capacité à intégrer cette diversité, à la modeler, en naviguant sans cesse entre deux écueils: d'un côté l'homogénéisation, la production d'un corps de fonctionnaires uniforme et sans âme, de l'autre le risque de succomber à l'hétérogénéité des appartenances nationales.

C'est la dynamique du projet européen et l'organisation des tâches et des pouvoirs qu'elle suscite qui permet d'intégrer et de valoriser les différences culturelles. En même temps cette situation est facteur de complexité : en témoignent les questions récurrentes de la circulation de l'information et de la coordination, enjeux capitaux dans l'univers de la Commission. Les problèmes de communication interne, les modes de captation de l'information et les pouvoirs informels qui en découlent renvoient en grande partie à cette dialectique de l'unité et du pluralisme qui travaille de part en part l'organisme communautaire. C'est pourquoi les critiques externes à propos de la "technocratie" bruxelloise nous paraissent peu adéquates, car elles occultent totalement cette dialectique qui caractérise l'institution.

La logique de la "verticalité", le "centralisme" pyramidal, sont au centre des critiques. Mais sous cette dimension apparente et superficielle, l'anthropologue met au jour un univers de relations plus souples, axé sur des phénomènes de don et de contre don de

l'information, où entrent en jeu des affinités fondées sur la nationalité mais aussi sur la politique, ou sur la religion. De ce fait, la Commission semble partagée entre un ordre hiérarchique, relativement archaïque, et des modes de relations qui doublent en permanence l'ordre officiel. Ces circuits informels trouvent leur place car le système ménage des zones d'ambiguïté. Le rôle des hommes-clés, dans les interstices du pouvoir officiels, n'est pas sans évoquer le tissu des réseaux qui irriguent la Commission et dressent des passerelles avec l'extérieur. Réseaux politiques, réseaux confessionnels, réseaux nationaux, ils permettent aux individus d'influencer le travail de multiples façons.

La volonté de la Commission, comprise ici comme le Collège, est d'être le grand coordinateur. Cette ligne de conduite, reprise au sommet de toutes les unités administratives, devient par inclusion successive partie intégrante de la culture de la Commission. Si la cohérence de l'action de la Commission résulte de la coordination établie au niveau des services, le processus est illimité dans le temps. Mais la répartition des compétences de la Commission entre les différentes Directions générales est porteuse d'ambiguïtés et source de conflits d'une autre nature. Les questions de coordination, de meilleure synergie, sont souvent évoquées dans le cadre des réflexions sur le management qui ont cours à la Commission. Est-on face à une alternative difficilement soluble entre l'absence de management, synonyme de désordre aux yeux de certains hauts fonctionnaires et l'abus de management qui limiterait l'espace de créativité que les fonctionnaires apprécient à la Commission?

Conclusion

La fréquentation quotidienne des fonctionnaires, l'observation participante menée dans les différentes Directions générales révèlent que nous avons affaire, non à de simples bureaucrates, mais à des intellectuels qui sont amenés à se poser constamment des questions. Questions concernant le sens de l'action communautaire et le devenir de l'Europe en construction; questions concernant le rapport complexe qu'entretient leur institution avec les formes nationales classiques; questions, enfin, concernant la relativité de leur point de vue au sein d'une structure multiculturelle. Ce qui fait la richesse de l'univers de la Commission c'est de mettre en acte le pluralisme des cultures et des traditions dans une entreprise commune et par essence inachevée. Ce pluralisme a sans aucun doute des effets centrifuges qui contrebalancent les formes classiques d'intégration administrative; il ne se moule pas facilement dans les hiérarchies établies, il peut même être facteur d'instabilité et de contestation, mais il joue un rôle moteur dans l'initiative communautaire et stimule la productivité de la Commission. A l'issue de cette

enquête nous sommes frappés par le décalage qui existe entre les réalités du monde de la Commission et l'image qui en est perçue. L'un des principaux problèmes auxquels se heurte aujourd'hui la Commission concerne la communication et la compréhension de son action par ceux-là mêmes qui en sont tout à la fois les mandataires et les destinataires : les citoyens des Etats membres.