



**HAL**  
open science

## Approche anthropologique de la commission Européenne

Marc Abélès, Irène Bellier, Maryon Mcdonald

► **To cite this version:**

Marc Abélès, Irène Bellier, Maryon Mcdonald. Approche anthropologique de la commission Européenne. 1993. halshs-00374346

**HAL Id: halshs-00374346**

**<https://shs.hal.science/halshs-00374346>**

Submitted on 22 Apr 2009

**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.

**APPROCHE ANTHROPOLOGIQUE DE LA COMMISSION  
EUROPÉENNE**

**R A P P O R T**

**Marc Abélès** (Centre National de la Recherche Scientifique)  
**Irène Bellier** (Centre National de la Recherche Scientifique)  
**Maryon McDonald** (Brunel, The University of West London)

**décembre 1993**

Ce rapport a été préparé à la demande de la Commission européenne. Les évaluations, jugements, idées qui y sont exprimés n'engagent pas la Commission mais seulement le groupe de chercheurs.

# 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 de la Commission, au Service commun <<interprétation-conférences>> 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.

Quel éclairage nouveau l'approche anthropologique peut-elle fournir sur la Commission?  
Et d'abord en quoi consiste l'approche anthropologique?

La représentation actuelle de ce qu'est l'anthropologie doit bien plus à ses origines qui remontent au XIX<sup>ème</sup> siècle qu'à ses activités présentes. Au XIX<sup>ème</sup> siècle, l'anthropologie était portée par l'intérêt qu'elle prêtait aux sociétés dites primitives; un

intérêt qu'elle essayait, en même temps, de susciter. Les efforts des anthropologues ont d'abord servi à faire en sorte que l'adjectif "primitif" ne soit plus utilisé dans un sens purement péjoratif et qu'ensuite il soit mis en question et refusé comme description des autres modes de vie. Afin de comprendre et de rendre compréhensibles d'autres cultures ou d'autres modes de vie, l'anthropologie fut la première discipline des sciences sociales à mettre en doute et à rejeter le caractère naïf des questionnaires et des enquêtes qui ont tendance à imposer les préoccupations des chercheurs au monde qu'ils étudient. L'anthropologie, au contraire, a développé sa propre méthodologie que l'on appelle généralement "observation participante" et qui a, depuis, été copiée ou intégrée par d'autres branches des sciences sociales. Les tenants de cette approche se proposent de vivre et de travailler dans le milieu étudié afin de mieux comprendre "le point de vue indigène" (Malinowski, 1922<sup>1</sup>). Si dans un esprit d'autocritique universitaire on a constamment problématisé et reformulé certains des aspects de cette approche à l'intérieur de la discipline elle constitue encore, généralement, l'ambition de la recherche anthropologique. Aussi, notre étude n'a-t-elle pas reposé sur des questionnaires ou des séries de questions mais sur une présence quotidienne dans les services, l'observation de réunions à tous les niveaux et une participation active à la vie sociale.

Vues les origines de cette discipline, ce sont les pays aux traditions coloniales les plus fortes qui ont eu tendance à pousser le plus loin les recherches en la matière. Après le temps des empires, et dans une période marquée par une sévère remise en question, l'anthropologie a développé une forte tradition critique et s'est montrée elle-même parfaitement capable de procéder à l'examen des institutions qui étaient en place dans les mondes culturels où elle avait vu le jour. Une étude de la Commission européenne est, à cet égard, tout à fait dans la ligne des tendances actuelles de la discipline.

L'un des anthropologues peut-être les plus connus, celui que l'on nous a cité dès le départ comme un modèle à suivre dans cette étude, est Claude Lévi-Strauss. Pour beaucoup d'anthropologues, ses idées ont contribué à renforcer l'intérêt pour les structures conceptuelles. En même temps, ses idées ou les interprétations qu'il en donnait, suscitaient de nombreux problèmes. Ses travaux tendaient entre autres à mettre l'accent sur une série d'activités exotiques concernant notamment les mythes, les rites, les liens de parenté et diverses formes de symbolisme en laissant à d'autres le soin d'aborder les aspects politiques et économiques des sociétés étudiées. Cette évasion manifeste du matérialisme n'est pas étrangère à la séduction qu'il exerça dans les années 60. Elle a contribué à ressusciter certaines visions plus anciennes quant à la définition

---

<sup>1</sup> B. Malinowski, *Les Argonautes du Pacifique occidental*, Paris, Gallimard, 1963. (Traduction française de 1960 (1922) *Argonauts of the Western Pacific*, London, Routledge.

anthropologique du concept de "culture". Nous reviendrons sur ce point à la fin de ce rapport lorsque nous aborderons les études de management.

Pour bon nombre d'individus, l'univers qu'ils ont coutume d'appeler la "culture" se distingue clairement des domaines considérés comme "réels" que constituent la politique et l'économie, qu'il lui arrive de côtoyer de manière éphémère, sans les englober pour autant. Toutefois, aux yeux des anthropologues, la culture embrasse tous les domaines. Pas plus que d'autres les hypothèses formulées en politique et en économie, par exemple, ne doivent échapper à l'analyse anthropologique. Cependant, nous n'avons pu aborder autant de domaines que nous l'aurions souhaité dans cette étude et dans ce rapport. D'une part, dans la mesure où la Commission se conformait à l'idée communément répandue que l'on se fait de la "culture", elle ne semblait pas attendre de nous que nous nous penchions sur les domaines que nous avons négligé d'examiner. D'autre part, si les délais d'exécution très courts qui nous ont été impartis sont compatibles avec la vie quotidienne de la Commission, ils sont difficilement conciliables avec les exigences scientifiques d'une étude anthropologique. Cela nous a conduit à limiter notre enquête à quelques Directions générales.

Cette étude a été menée par trois anthropologues, deux Français et une Britannique, ce qui a permis la rencontre de traditions anthropologiques très différentes. Cela nous a conduit à monter bout à bout le fruit de ces traditions particulières, comme on le ferait d'un film, et nous osons espérer que les raccords délicats que comporte un tel montage ne seront que rarement perceptibles dans ce texte. Dans la mesure où elle atteint l'objectif fixé, cette étude devrait permettre aux fonctionnaires de la Commission aussi bien qu'aux profanes de mieux comprendre certains aspects de la vie quotidienne de cette organisation, de se pencher sur celle-ci avec un nouveau regard et d'étudier certains modes de pensée et de comportement auxquels ils ne prêteraient aucune attention si cette enquête n'avait été menée à son terme.

Toute étude portant sur un groupe de population quelconque est susceptible de soulever quantité de problèmes d'ordre éthique; aussi, l'anthropologie s'est-elle dotée d'une série d'instruments lui permettant d'y faire face<sup>2</sup>. Nous nous sommes efforcés de présenter le fruit de nos recherches de manière telle qu'aucun individu ne puisse être identifié à son corps défendant. Il nous paraît également utile de rappeler qu'il ne s'agit que d'un compte-rendu synthétique des données dont nous disposons. Nous espérons susciter quelques réactions avant de nous lancer dans la publication de cette étude. Pour diverses

---

<sup>2</sup>Voir par exemple le livret *Ethical guidelines for good practice*, publié par l'Association des Anthropologues Sociaux au Royaume-Uni en 1987.

raisons, les domaines couverts par les services de la Commission qui ont fait l'objet de cette étude n'apparaissent pas tous de manière explicite dans ce travail.

Insistons sur le fait que notre approche diffère sensiblement de celle qu'épouse la sociologie des organisations. Nous ne prêtons pas une rationalité à toute organisation comme tend à le faire une telle approche; nous nous intéressons davantage aux conditions dans lesquelles les individus élaborent et aménagent cette rationalité. C'est la perception qu'ont les individus du monde qui les entoure qui détermine leurs comportements et non celle qui leur est imposée par le théoricien. La sociologie des organisations s'inspire pour l'essentiel de la tradition du positivisme sociologique qui distingue les idées, les valeurs et les normes d'une part et l'action ou le comportement d'autre part. Ce clivage appelle quelques observations. Premièrement, l'anthropologie a montré qu'une distinction de ce type n'existait pas dans la vie quotidienne: il n'y a pas divorce entre les idées et l'action, la conceptualisation et le comportement; ces différents aspects sont étroitement impliqués dans les mêmes représentations et les mêmes événements. Deuxièmement, la sociologie des organisations tend à concevoir les caractères spécifiques d'une organisation comme des systèmes de contraintes dans lesquelles les acteurs développent des stratégies : ces systèmes produisent des blocages, et la question essentielle consiste à inventer des moyens pour surmonter ces blocages et rendre une marge d'initiative aux acteurs. La sociologie des organisations met l'accent sur ces processus et sur les modalités d'action qu'ils induisent. Pour elle, les représentations et les valeurs qui ont cours à l'intérieur des organisations demeurent le plus souvent hors du champ de l'investigation. A l'inverse l'anthropologie accorde la plus grande importance aux manières de concevoir, aux représentations et aux valeurs. Elle y voit un moteur essentiel des comportements sociaux.

Pour répondre à une question qui nous a été posée sur la définition de l'anthropologie, on peut, avec Claude Lévi-Strauss, distinguer trois démarches: l'ethnographie qui correspond à l'observation et au travail de terrain; l'ethnologie qui représente un premier pas vers une synthèse, et ce dans trois directions: géographique, historique et systématique; l'anthropologie qui par le moyen de la comparaison, de la généralisation et du passage à la mise en forme théorique, met les résultats de l'investigation anthropologique au service d'une connaissance générale du genre humain. Les recherches que nous avons consacrées à la Commission s'inscrivent dans cette orientation anthropologique : elles prennent appui sur l'investigation ethnographique, mais il ne s'agit pas d'une approche purement monographique. L'objectif est de mettre en évidence des processus généraux et de produire une analyse conceptuelle d'une situation inter culturelle complexe. A ce titre l'étude de la Commission peut permettre d'approfondir

deux questions anthropologiques par excellence : l'une relative à la nature des institutions humaines, l'autre ayant trait aux rapports entre cultures distinctes.

Pour des anthropologues habitués à observer des sociétés exotiques de taille généralement très limitée, l'étude de la Commission représente un véritable défi : mais d'ores et déjà des travaux consacrés aux processus institutionnels contemporains ont permis de tester la fécondité de cette méthodologie. Notre hypothèse de départ est de considérer l'institution à laquelle nous avons affaire comme une micro-société possédant ses codes, ses rites et ses coutumes. Il s'agit là d'une hypothèse, puisque nous savons bien que la Commission n'est pas coupée du monde environnant. Mais cette stratégie de recherche permet d'entreprendre une étude des comportements et des représentations des agents en s'immergeant dans l'univers des services et en prenant au sérieux tous les aspects de l'activité des fonctionnaires, leurs manières de réagir, leurs observations, le discours qu'ils tiennent au jour le jour.

Dans une institution comme la Commission les représentations jouent un rôle fondamental : c'est sur ce point qu'une approche sociologique ne peut qu'achopper, faute de mesurer toute la différence qui existe entre la Commission et les bureaucraties classiques. A la différence des fonctions publiques nationales qui servent un Etat existant, aux frontières bien délimitées, adossé à une longue histoire, la fonction publique communautaire inscrit son oeuvre dans un vaste chantier. Elle est le bras séculier d'un projet dont l'achèvement est toujours reporté. 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 relations entre Etats membres. C'est l'idée européenne qui guide les fonctionnaires, et à laquelle ils se réfèrent quand les Etats les interpellent sur la légitimité de leurs actes. La Commission est dénuée d'ancrage territorial, ce qui suffit à la distinguer des administrations nationales. Dans ce contexte les contraintes matérielles, la discipline, le poids des tâches quotidiennes doivent se combiner 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. Il est clair, dans ces conditions, que l'institution fonctionne en grande partie "à l'idéal", pour reprendre les termes de M. Godelier<sup>3</sup>.

La description des normes de fonctionnement de cette organisation, l'analyse des contraintes, la mise en évidence des stratégies - démarches caractéristiques de la

---

<sup>3</sup>Sous le concept d'idéal, M. Godelier subsume les produits de la pensée dans ses activités de représentation, d'interprétation, d'organisation et de légitimation (cf. M. Godelier, *L'idéal et le matériel. Pensée, économies, sociétés*, Paris, Fayard, 1984.)

sociologie des organisations - ne suffisent donc pas à rendre compte du tissu relationnel qui innerve cette institution et des identités qui s'y construisent. Il existe en effet une culture propre à la Commission européenne, et c'est sans doute l'adhésion à des notions et à des valeurs communes qui cimenter les rapports entre ses membres. L'existence d'un dispositif idéal au centre duquel l'idée européenne a pleinement sa place est une donnée fondamentale; ce dispositif est totalement imbriqué dans l'univers de la Commission. Il y a là un ensemble de représentations partagées par les fonctionnaires, qui nourrissent en quelque sorte leur réflexion et leur action. Pour comprendre la culture de la Commission, il est indispensable d'en mettre au jour les principales articulations.

La culture de la Commission est constituée par un ensemble de notions et de valeurs qui conditionnent très largement le discours et les comportements des fonctionnaires, ainsi que les relations qu'ils entretiennent entre eux. Partager cette culture, c'est aussi avoir le sentiment d'une identité commune. Cette identité englobante porte en elle cependant toutes sortes de segmentations. Le dispositif intellectuel qui produit la culture de la Commission met en oeuvre un stock de représentations : des notions communes (intérêt communautaire, subsidiarité), des stéréotypes, des "idées-valeurs"<sup>4</sup> introduisant une hiérarchie entre des activités ou entre des groupes.

C'est ce dispositif idéal qui intéresse l'anthropologue. Il s'agit de mettre en évidence un ensemble de représentations récurrentes qui sont mises en oeuvre dans les comportements et les perceptions des agents. L'individu se perçoit comme tout à la fois partie prenante de l'organisation englobante que représente la Commission, et comme inséré dans un groupement plus étroit (une Direction générale) dont l'horizon est balisé par les repères qu'offre ce tissu conceptuel. Il y a là un puissant facteur de cohésion, qui est d'autant plus efficace qu'il alimente des représentations centrifuges.

Le fonctionnaire se perçoit toujours au travers d'une appartenance au moins double, à "la" Commission" et à tel ou tel service. Le "feuilletage d'identités"<sup>5</sup> qui caractérise le fonctionnaire de la Commission en tant que membre d'une organisation complexe, est la plus sûre garantie de la cohérence culturelle de celle-ci. En même temps il génère de fortes tendances centrifuges. Or ces tendances ne peuvent que se trouver renforcées, dans les conditions très particulières dans lesquelles s'est développée l'institution. Celle-ci comprend en effet des fonctionnaires originaires des douze pays de la Communauté. Réunissant des ressortissants de différents pays, étant au service des Etats membres, mais

---

<sup>4</sup>Cf. L. Dumont, *Essais sur l'individualisme, une perspective anthropologique sur l'individualisme moderne*, Paris, Le Seuil, 1983, ch. 6.

<sup>5</sup> Cf. F. Héritier-Augé, in "L'Identité", séminaire de C. Lévi-Strauss, 1977, Paris, Grasset et Fasquelle.

tendant toujours d'agir dans le sens d'un projet communautaire qui ne s'identifie pas nécessairement aux intérêts nationaux, elle ne saurait être assimilée aux pouvoirs exécutifs et aux structures administratives auxquels nous sommes accoutumés.

Les fonctionnaires se trouvent ainsi confrontés à des situations où ils représentent la Communauté face à leur propre pays d'origine : de par leur statut et leur fonction, ils incarnent une collectivité différente de celle à laquelle ils sont naturellement attachés. D'où une position ambiguë où l'on est amené à prendre ses distances par rapport à ses origines et à mettre, si nécessaire, entre parenthèses le lien spontané qui unit l'individu à ses racines. Ceci face à l'extérieur, dans la relation de négociation permanente qui unit la Commission et les États européens. A l'intérieur de la Commission, la situation est tout autre. Dans le contexte de cohabitation entre les diverses nationalités, les différences refont surface : pays du nord et pays du sud, francophones, anglophones, etc. L'on n'hésite pas à recourir aux stéréotypes. Sous l'unité communautaire, perce la pluralité des cultures et des filiations.

La diversité des langues et des cultures nationales, n'est évidemment pas sans conséquence, elle introduit massivement l'altérité au sein d'un organisme qui vise à intégrer, à unifier, à harmoniser, selon les termes les plus couramment employés par ses responsables. On analysera donc les effets induits par les tensions dues à cette coprésence de l'identité et de l'altérité au coeur même de la Commission. Pour penser cette situation une ethnologie purement "structuraliste" de la Commission serait insuffisante. Si ce type d'analyse met en évidence le stock de représentations dont disposent les agents, il faut aussi rendre compte de la manière dont celles-ci sont manipulées dans des situations complexes. C'est pourquoi nous avons également développé tout au long de cette étude une approche pragmativiste.

Loin de présenter une image figée de la Commission, nous montrerons que ces tensions contribuent à construire un univers riche et complexe. Dans cet univers la circulation de l'information joue un rôle essentiel; nous n'avons pas seulement affaire à un problème d'organisation mais à un enjeu de pouvoir. L'approche anthropologique qui s'intéresse aux aspects informels des relations de pouvoir permet d'appréhender, en-deçà des organigrammes et des hiérarchies officielles, le rôle de ces pouvoirs informels, la manière dont ceux-ci peuvent se déployer dans un contexte où les identités ne sont jamais rigides. Grâce à une immersion continue dans les services, nous avons pu observer les réseaux et les hommes-clés, et la réalité des stratégies axées en grande partie sur la captation de l'information.

Les anthropologues accordent beaucoup d'importance à la durée : leur méthode implique une véritable insertion dans la société étudiée. Dans notre cas les délais impartis, eu

égard à la complexité de l'objet, nous ont semblé très limités. C'est sans doute le principal handicap que nous avons ressenti, et nous n'avons pu développer autant que nous l'aurions souhaité certains aspects de l'enquête. Nous nous sommes conformés aux procédures méthodologiques de la discipline, en mettant en oeuvre tout à la fois l'observation participante et le "regard éloigné" (Lévi-Strauss), cette dialectique entre immersion et prise de distance qui permet de construire scientifiquement l'objet de recherche.

Reste à savoir si nous avons répondu aux questions de nos prescripteurs. Le déroulement de l'enquête et les réflexions qu'elle a engendrées nous ont amenés à retravailler ces questions, à en tester la pertinence, à les prolonger en regard des données dévoilées par l'enquête. Celles-ci ont pu nous amener à modifier certains présupposés de départ et susciter d'autres interrogations. C'est le cas, par exemple, de la relative rareté des élaborations rituelles et symboliques qui interpelle fortement les anthropologues, eux-mêmes habitués à s'intéresser à cet aspect de l'activité sociale. Au total, ce rapport nous semble offrir un certain nombre de clés d'intelligibilité de l'univers de la Commission; il doit permettre de rejeter un certain nombre d'idées reçues qui s'attachent à ses fonctionnaires. Il 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, de l'organisation.

## CHAPITRE I : UNE CULTURE DE LA COMMISSION ?

L'anthropologue s'intéresse aux relations que des individus tissent entre eux, en tant que membres d'une collectivité. L'appartenance institutionnelle confère aux agents des douze nationalités une forme d'identité à partir de laquelle se déclinent trajectoires et représentations du monde environnant. En s'intéressant globalement à ce qui constitue l'univers des Euro-fonctionnaires, on s'arrêtera sur la catégorie "maison" qu'utilisent les fonctionnaires pour définir leurs appartenances collectives, sur l'enclavement de leur univers et son ordonnancement. Puis on examinera leur rapport à l'histoire et leur conception de temps. Représentations et productions culturelles à partir desquelles se comprennent les éléments de diversité que présente le chapitre suivant.

### Une société à maisons

Que signifie la notion de "maison" dans une institution comme la Commission? Les fonctionnaires y font référence à plusieurs titres, en donnant à ce terme une dimension topographique d'une part, identificatoire de l'autre. Cette catégorie pose la Commission comme un ensemble doté d'une cohérence relative et de limites externes et internes, sur la valeur desquelles l'anthropologue s'interroge.

#### *L'expression des maisons*

Autrefois était le Berlaymont... La référence à cet immeuble, symbole de la Commission, est si prégnante qu'il devint, pour certains, le vecteur d'une identification forcée : le "*Berlaycage*". L'empilage vertical des Directions générales, Secrétariat Général et Commission (Collège), donnait une cohérence à l'ensemble. Les agents se sentaient mieux connus, des autres et de leurs chefs. C'était un lieu de rencontre. En attendant que les ascenseurs chargent leurs flots de fonctionnaires, ceux-ci discutaient dans le hall, toutes Directions générales confondues. Le Berlaymont est le lieu mythique de nombreux souvenirs, de la guerre des fenêtres aux fantasmes des rencontres amoureuses dans les garages.

Aujourd'hui, le Berlaymont figure comme un triste symbole d'une urbanisation monstrueuse et les fonctionnaires de la Commission sont éclatés aux quatre coins de la ville. La "grande maison" qu'était la Commission s'est scindée en une multitude de "maisons", nommées parfois selon le nom de leur chef, et localisées dans un site dont l'usage exclusif renforce la cohésion interne. Dans chacune des Directions générales, on

constate une identification des personnels à ce qui constitue le style de la Direction générale.

Dans le quartier d'Evere, "*au milieu des jardins ouvriers*", les fonctionnaires de la DG VIII (Développement) ont le sentiment d'avoir été éloignés des centres de pouvoir. Les difficultés ordinaires de communication retentissent sur la participation aux groupes inter-services et sur la circulation des informations. L'aspect négatif est compensé par la mise à disposition de locaux neufs et bien équipés; la télécopie transmet des informations plus rapidement que le courrier interne. La "révolution du fax" change la perception du monde dans cette enceinte, en mettant sur le même plan temporel les relations siège/délégation, Direction générale/Commission, ce qui renforce l'implication hors champ européen de cette Direction générale tournée vers le reste du monde.

Etre à la DG VIII c'est avoir la tête ailleurs. La décoration des couloirs et les portes ouvertes des bureaux signalent à tous les visiteurs la partie du monde dans laquelle ils atterrissent et les thèmes sur lesquels travaillent les spécialistes qu'ils rencontrent. Le siège travaille avec ses délégations d'un côté, les partenaires ACP, de l'autre.

Le style de cette Direction générale est celui d'une grande famille marquée par l'histoire et le conflit des générations autour de personnalités qui font figure de modèle. "*L'empire F... a été démantelé, c'était le chef des français à la DG VIII, un pur produit de la France d'Outre-Mer...*", dit un Allemand, "*un seigneur terrorisant et chaleureux*" pense un Français. D'autres cercles se sont formés autour de personnalités, rapports qui donnent corps à un modèle de relations paternalistes non dénuées de saveur. Chaque individu tisse des relations personnelles à partir desquelles se déploie son action, et ce du sommet à la base. L'atmosphère est chaleureuse, les agents se connaissent bien, prennent le temps de parler entre eux, et avec tout interlocuteur, les expériences en pays ACP sont valorisées, la moyenne d'âge s'est rajeunie, le sens de la détente est apprécié, les conversations de couloir sont permises. Toute une sociabilité se déploie dans le cadre professionnel et en dehors : les services s'offrent des petits déjeuners, ou des apéritifs; les arrivées, les départs, les changements de fonction sont toujours célébrés; les personnels de tous grades alimentent un petit journal acceptant les formes poétiques et valorisant l'humour; on s'invite à dîner, les enfants se fréquentent. Cela se combine avec une structure hiérarchique forte qui jusque récemment reposait sur la remontée des informations (bottom up) plus que sur leur descente (top down). Les chefs, à quelque rang qu'ils soient, suivent les dossiers personnellement, leur compétence technique est reconnue, de même que leur capacité de travail. D'accès plus facile aujourd'hui qu'autrefois, leur mode d'intervention se transforme : l'arbitrage hiérarchique cède le pas à la résolution des conflits au niveau idoine, sur l'intervention éventuelle des assistants ou

de ces formes de médiateurs que sont les hommes-clés. Dans la tourmente actuelle, liée au changement des relations entre le Commissaire et le Directeur général, ce qu'il importe de sauver, dit-on, c'est l'esprit d'équipe.

Le vocabulaire de la parenté exprime la puissance de ces liens. D'un côté, les agents font référence à la figure du "grand-père" ou du patriarche, autour duquel se réunissent les "initiés". De l'autre la notion de "grande famille" est mise en avant en ce qui concerne le personnel du siège et des délégations. Mais il est intéressant de noter que le transfert de la gestion des délégations à la Direction générale IA (Relations politiques extérieures) introduit un changement de vocabulaire ; *"les membres des délégations doivent savoir que leurs amis sont à la DG VIII"*. Le passage de la catégorie de "la parenté" à celle de "l'amitié" exprime un processus de distanciation relative.

Pour l'extérieur (les autres Directions générales de la Commission), la DG VIII représente *"une tour d'ivoire"*, ce qui tient à la façon dont cette Direction générale conçoit la mission dans laquelle ses agents, économistes ou ingénieurs, s'impliquent : le développement des États associés à la Communauté Européenne dans le cadre de la Convention de Lomé. On est dans le royaume du FED (Fonds Européen de Développement) : *"dans les pays ACP, on ne connaît pas la Commission, on connaît le FED"*. Et les agents de la DG VIII se voient comme des hommes et des femmes de terrain, seuls dans la Commission à connaître vraiment la réalité (même contradictoire et pessimiste) des secteurs sur lesquels ils interviennent. Il est vrai que sur une trentaine d'année, la Direction générale s'est dotée de tous les instruments nécessaires à son action, pour gérer de façon autonome cet instrument hors budget de 12 milliards d'Ecu, qu'est le Fonds Européen de Développement. Les Directions générales de la Commission avec lesquelles la DG VIII n'entretient pas de contacts professionnels n'entrent pas dans la configuration de la parenté ou de l'amitié. Pour la DG VIII, la DG III (Marché intérieur et affaires industrielles (1993)) représente l'antinomie.

L'autonomie fut aussi voulue par le Commissaire Mansholt qui conçut la DG VI (Agriculture) comme un espace clos, doté de mini-services juridique et financier, de structures de gestion particulières (l'organisation de marché) et de services de conception. Cette Direction générale occupe un vaste ensemble de bâtiments qui, pour le profane, se transforme en un labyrinthe de couloirs où des fonctionnaires affairés parlent de *"leur maison"*, en ajoutant le qualificatif *"grande"* qui souligne l'importance du secteur qu'ils ont en charge : *"on mange 52% du budget de la Communauté... on pèse 36 milliards d'Ecu"* Gigantisme, puissance, la *"grande maison"* de la rue de la Loi, est *"une véritable forteresse, une sorte d'empire"*, où se croisent les représentants des lobbies et des organisations professionnelles. *"Ce sont les professionnels qui viennent ici, soit pour*

*rencontrer des fonctionnaires, soit pour participer aux Comités d'experts ou aux Comités de gestions". La mécanique est bien huilée, les intéressés vantent l'efficacité et la précision d'un dispositif qui exige une parfaite coordination entre spécialistes des marchés et juristes, et la collaboration sans heurts des représentants des administrations nationales : "il faut des années pour intégrer les différents paramètres et parvenir à un travail efficace." Ils se conçoivent dans une Direction phare, différents des "bureaucrates qui passent leur journée à faire des règlements mais ne gèrent rien, différents de la DG I (Relations Extérieures) qui a des fonctionnaires en quantité, pour voyager et faire de la diplomatie, alors que nous on crève, on atteint les limites de la productivité".*

Les fonctionnaires de la DG VI mettent l'accent sur leur expérience et leur maîtrise des problèmes. Ils ne cherchent pas à exhiber un modernisme de façade, mais témoignent avec efficacité d'une compétence fondée sur une connaissance approfondie des matières dont ils sont spécialistes. Les fonctionnaires qui se trouvent au coeur de l'action ont acquis cette compétence au fil des années. Les caractères ont eu le temps de s'affirmer, les personnalités diffèrent, mais se complètent. La DG VI présente une atmosphère plutôt conviviale, un certain esprit de famille y règne, non exempt de paternalisme, mais les relations y sont moins hiérarchisées qu'autrefois.

La "maison" des Politiques régionales (DG XVI) offre un panorama différent, de *"l'autre côté du parc du Cinquantenaire"*; encore une référence au centre que représente le rond-point Schuman, le Breydel et le Charlemagne. L'immeuble paraît plus clair, plus "moderne", plus "clean", la différence de taille saute aux yeux, les zones d'activité sont rapidement identifiées. Sans atteindre le budget de l'agriculture, les politiques structurelles au premier rang desquelles figure la politique régionale, ont connu un réel essor. Alors que le FEDER (Fonds Européen de Développement Régional) représente la moitié des ressources des fonds structurels, la DG XVI joue le rôle de chef de file dans la révision des règlements et intervient très activement dans la redéfinition des objectifs des politiques structurelles, dans la détermination des critères concernant les zones éligibles pour les aides communautaires. Les agents de cette Direction générale ont le sentiment d'avoir le vent en poupe, conscients que leur mission est de promouvoir une politique de redistribution et de solidarité dans un monde dominé par les thèses libérales en matière de concurrence et de marché, alors que l'Europe sociale achoppe. Ils font pour l'intérieur de la Communauté ce que les agents de la DG VIII font à l'extérieur : "l'équivalence" de ces missions tend d'ailleurs à rapprocher les agents, au moins idéalement et à les différencier des personnels des Directions générales qui ont des préoccupations différentes; pour la DG XVI, *"la DG IV (Concurrence) est un peu notre bête noire, ils nous cherchent toujours des poux sur le crâne..."*.

A la DG XVI, le modèle du manager s'impose, lié à la figure de son Directeur général. Efficacité et dynamisme se conjuguent avec le souci de perdre un minimum de temps en dehors du travail effectif. Vient ensuite la figure de l'universitaire, économiste, géographe. Tous issus de milieux intellectuels, ils appliquent leur capital de connaissances à la programmation et à la gestion de politiques concrètes. Non obsédés par les résultats, l'Europe est pour eux un lieu quasi-expérimental qui leur permet d'exprimer quelques doutes sur les futures réalisations. Les deux modèles ont en commun l'absence d'enracinement, la valorisation de la rationalité, le rejet des excès et une conception plutôt austère du quotidien. Sans formalisme outrancier, ni anticonformisme, la DG XVI est un petit monde sans histoire. Les fonctionnaires sont jeunes, des rapports plus directs et informels s'établissent entre les agents, le tout est un peu distancié. On sépare plus qu'ailleurs vie privée et vie professionnelle.

Du côté de la DG I (Relations extérieures) que se partagent trois Commissaires et deux Directeurs généraux, les "maisons" sont encore groupées, mais les frontières intellectuelles et géographiques sont mal dessinées aux yeux des "habitants". Dans la confusion relative des titres (DG I, DG I-Nord-Sud, DG IA,) les fonctionnaires préfèrent se référer au nom de leur chef, pour s'identifier à la "maison Krenzler", la "maison Prat", ou à la "maison Burghardt"; à la "maison Brittan", à la "maison Marin" ou à la "maison van den Broek".

La DG I, en phase d'expansion depuis plusieurs années avec le redéploiement de ses activités en direction des ex-pays socialistes, n'a pas intériorisé la coupure entre la dimension économique de ses activités (DG I) et leur caractère politique (DG IA), mais elle vit sans difficulté la césure entre la partie qui suit le dialogue Nord-Sud, entretenant des rapports "historiques" et concurrentiels avec la DG VIII, et la partie qui s'occupe du reste du monde. Les deux Directeurs généraux et leurs administrations qui cohabitent dans des bâtiments voisins, à proximité du centre de la Commission, ont défini leurs interactions et champs de compétence. On reste dans le domaine de la diplomatie et de l'aide technique. En revanche, la DG I abrite un secteur très concret et peu diplomatique au dire de ses agents, qui s'occupe de la politique commerciale de la Communauté. Localisé dans un bâtiment distant des autres, proche de la Direction générales qui suit le marché intérieur (DG III à l'époque), ses références tranchent avec celles du reste de la DG I. Quant à la DG IA qui se met en place dans l'éclatement le plus total, elle alimente les commentaires les plus divers sur la qualité des agents qu'elle attire et son mode de fonctionnement.

Qu'ils s'occupent de l'antidumping, du dialogue israélo-palestinien ou de la commission mixte Amérique latine, les agents de la DG I partagent le sentiment d'appartenir à une

Direction générale "noble" et puissante, représentée aux plus hauts niveaux de la diplomatie internationale, dont les missions variées attirent le reste de la Commission. Mais qu'aucune de ces Directions générales ne regroupe l'ensemble de ses services sur un territoire continu, est perçu de manière unanime comme un problème dont les racines s'ancrent dans l'histoire.

Cette Direction générale complexe est marquée d'un certain formalisme. Dans l'une, dirigée par des nordiques depuis toujours, comme dans l'autre, aux mains d'un diplomate espagnol depuis quelques années, le sens de la hiérarchie est établi, l'usage des titres et du vouvoiement domine sur celui des prénoms et du tutoiement réservé à l'ensemble des très proches. Les fonctionnaires ont le culte du secret, le sentiment de travailler sur des matières d'État, politiques, dans l'urgence. Peu de temps est consacré à la détente in situ, chacun s'identifie à son secteur d'activité et le marque dans la décoration intérieure de son bureau, jamais à l'extérieur.

Scindée en trois "maisons", la DG I abrite plusieurs "cultures" même si de l'une à l'autre des Directions générales rattachées à l'ensemble des relations extérieures on peut faire état de façons communes, que l'on observe également à la DG VIII. L'absence de démarcation conceptuelle claire renforce une identité qui se forge dans la pratique au niveau des secteurs et des services : *"Je fais partie de Tacis, c'est une réunion Phare, il faut aller voir du côté de l'antidumping"*. Ces réflexions illustrent des modes d'identification presque infraliminaires que l'on retrouve ailleurs dans la Commission. Lorsque ces déclinaisons, opératoires pour l'intérieur, se déploient vers l'extérieur, l'interlocuteur non initié plonge dans la plus grande perplexité : *"Qui est Monsieur PECO?"*, *"Où puis-je rencontrer Madame Droits de l'Homme?"*, *"Voyez le desk Sénégal..."*.

L'expression nostalgique de "la grande maison" se greffe sur une perception de la Commission comme unique et forte. L'éclatement en de multiples "maisons" qui s'agrègent autour de leurs chefs met en lumière les forces qui traversent la Commission. La coupure entre le Centre et les "maisons" souligne une différence structurelle et fonctionnelle entre le Collège et les unités administratives, les Cabinets et les services. Ce qui fait ressortir la question de l'autonomie relative des "maisons" par rapport aux perspectives de cohésion, de cohérence, et de coordination chères à la Commission et à ses agents. C'est moins l'organisation du travail qui importe ici que l'ordre des référents, constitutifs d'un univers culturel.

Quelques Directions générales semblent conscientes de leur relative nouveauté, comme la DG XVI par exemple; d'autres se perçoivent comme représentant, dans un certain sens, l'Europe "réelle" parce qu'elles sont présentes depuis le début et qu'elles font partie

des "meubles". La conjonction des diverses priorités d'ordre historiographique et épistémologique, telles qu'elles sont perçues, ouvre un large champ à auto définition. Tel est le cas par exemple de la DG VI et de la DG III (Marché intérieur et industrie). Nombre de fonctionnaires de la DG III ont la conviction que c'est à elle que l'on doit la création du marché intérieur dont dépend quasiment tout l'édifice. *"Qu'est-ce que l'Europe sinon un marché?"*, ou encore *"Si le vin est nouveau, le flacon est ancien. Nous sommes le marché commun. L'Europe c'est cela : le marché commun"*.

Le marché acquiert une dimension symbolique cohérente au regard des autres Directions générales, non seulement d'un point de vue historique par rapport aux Directions générales considérées comme de nouvelles venues, mais également par opposition à celles qui sont perçues comme étant moins présentes sur le terrain. Par exemple, la DG I (Relations extérieures à l'époque) est considérée par de nombreux agents de la DG III comme *"...une Direction générale noble, racée et raffinée mais inconstante..."*. D'aucuns disent de la DG V (Emploi, relations industrielles et affaires sociales) qu'elle est *"idéaliste et désorganisée"*. C'est en entretenant de tels clichés associatifs que la DG III est devenue son propre modèle de rationalité lucide et pragmatique, tenu pour le garant d'un réalisme et d'un ordre enviables.

Cette représentation s'appuie sur de nombreux éléments conformes à la place qu'occupe l'économie par rapport à la culture ou au corps social sur le plan épistémologique; occulté par diverses priorités d'ordre politique, cet aspect épistémologique n'a pratiquement pas été abordé. Dans l'arène européenne, la DG V a rarement eu l'occasion de réclamer un semblant de priorité par rapport aux autres Directions générales et ce manque de considération a suscité une certaine démobilisation des effectifs et un renouvellement relativement important du personnel subalterne dans plusieurs secteurs. On suppose que les éléments qui restent dans leur Direction générale ont un engagement social particulier.

Les derniers renouvellements, inhabituellement rapides, à la tête de la Direction générale en charge de l'Emploi, relations industrielles et affaires sociales ne sont pas sans rapport avec les priorités politiques retenues et certains aspects des divergences nationales et linguistiques que nous traitons plus loin dans ce rapport. Pour les fonctionnaires de la Commission qui se veulent méthodiques, disciplinés, réalistes et rationnels, la DG V constitue une cible métaphorique facile par opposition à laquelle ils peuvent se définir et à laquelle ils font fréquemment allusion. La représentation traditionnelle des différences entre les hommes et les femmes (gender imagery) compte aussi dans une certaine mesure, car l'unité - Actions en faveur de l'emploi et de l'égalité des chances - est placée à la V. Il s'agit là d'une unité unique dans le sens où son personnel se compose presque

exclusivement de femmes. Dans les différentes enquêtes qu'ils mènent, les anthropologues sont souvent confrontés à une définition masculine du monde aux termes de laquelle les femmes sont perçues comme le foyer du désordre social, la source de tous les maux. La perception de la DG V par la DG III (ou par les autres Directions générales), s'expliquerait, par exemple, en partie ainsi : si l'on admet que la DG V doit son bon nombre de ses succès aux femmes, dont un nombre relativement important occupent des postes de responsabilités, elle reste perçue comme l'origine symbolique de tous les maux, comme une métaphore du désordre.

Récemment, un nouveau Directeur général (f.f.) particulièrement actif a été nommé à la tête de la DG V. Cette nomination est le signe d'un changement qui s'appuierait sur plusieurs éléments : un nouveau Commissaire, un nouvel élan dans la foulée du Traité de Maastricht, la perspective d'un élargissement de l'Union à quelques pays nourris par une longue tradition social-démocrate, une restructuration interne et un travail résolu et acharné, autant d'aspects qui animent les fonctionnaires dans leur volonté de transformer l'image de leur DG. Contrairement à la DG VI, on a la sensation que la DG V a son avenir devant elle. Mais elle ne peut faire l'économie de son passé. Les fonctionnaires savent qu'ils doivent se débarrasser d'un terrible complexe métaphorique, d'une image extérieure encombrante : *"Tout comme les femmes, nous devons travailler plus dur pour être reconnus!"*.

D'une toute autre façon, la DG III jouit depuis longtemps d'une excellente réputation qui exerce un pouvoir d'attraction appréciable sur les éléments de grande valeur. On ne trouve pratiquement aucune femme dans les grades supérieurs de la catégorie A. Au sein de cette Direction générale, les fonctionnaires de cette catégorie sont essentiellement des économistes, des juristes et des scientifiques bénéficiant d'une formation en sciences naturelles. Ces derniers se plaignent de cet ordre tacite selon lequel les fonctionnaires sont souvent rangés. Très répandu, le port du costume sombre s'accompagne parfois d'un air emprunté. Le prestige reconnu aux discours sur lesquels se fonde la construction du "marché", parmi lesquels il convient de citer la théorie économique et les idées relatives à la rationalité, à la transparence et au jeu de la concurrence parfaite atteindrait à la perfection impose une solennité qui serait parfaitement déplacée dans d'autres Directions générales. Parallèlement, le moral est excellent, les agents de la Direction générale III éprouvent le sentiment d'être au coeur de l'action, à la base et aux avant-postes de la création de l'Europe sans avoir perdu pour autant le sens de l'humour. Néanmoins, cet aspect ludique n'émerge que difficilement à travers les représentations extérieures d'une Direction générale qui a la réputation de s'occuper exclusivement de produits, de procédures et de chiffres.

La DG III trouve son unité et sa cohérence à travers la représentation positive que suscite le "marché". Cependant, cette vision du marché n'est, par la force des choses, pas aussi unitaire qu'elle voudrait l'être aux yeux des fonctionnaires qui y travaillent. Une certaine forme de "concurrence parfaite", ce vide formel de l'économie théorisée, demeure pour beaucoup un objectif insaisissable mais qui prête à controverse (la DG V et la DG XI (Environnement, sécurité nucléaire et protection civile) étant, elles, de leur point de vue, chargées de recoller les morceaux). Parallèlement, différents systèmes de pensée, différentes visions d'un marché objectif, rationnel ou bénéficiant d'interventions et différentes approches anciennes comme nouvelles en matière de réglementation et de législation donnent leurs significations aux entraves commerciales et définissent ce qui constitue la "distorsion" du marché. L'unité se retrouve lorsque les agents prennent conscience que le débat est salutaire. Le fait de pouvoir se défaire des aspects les moins raisonnables du "marché organisé" sur la DG VI, permet à la DG III de réaffirmer sa rationalité. Toutefois, la DG III a subi, en 1993, deux bouleversements majeurs tant sur le plan pratique que sur le plan symbolique. Le premier changement fut l'expiration de la date butoir "1992". Il a fait passer la DG III d'un rôle essentiellement régulateur et législatif à un rôle gestionnaire qui l'amène à surveiller le marché qu'elle a contribué à construire. Mais il faut compter avec un second changement : "*nous avons perdu le marché intérieur*". La nouvelle Direction générale qui a vu le jour (la XV), s'est appropriée ce titre. La DG III a dû se contenter de la mention "Industrie". Certains disent que "*en fait, nous n'avons pas cessé de représenter le marché intérieur*", mais l'on perçoit le sentiment d'une perte historique, politique, concrète et symbolique.

La nouvelle DG XV qui se compose effectivement de l'ancienne DG XV (Institutions financières et droit des sociétés) et des secteurs "horizontaux" de la DG III est désormais connue sous le nom de "Marché intérieur et services financiers". Comptant auparavant quelque 120 personnes, cette petite Direction générale a soudainement vu ses effectifs tripler avec l'arrivée des nouveaux venus de la DG III. Au départ, le nouveau titre et l'afflux important de fonctionnaires ne faisaient pas l'unanimité. Le nouveau Directeur général de la DG XV finit donc par organiser un séminaire spécial afin que les gens se rencontrent et nouent des contacts. L'incorporation d'une partie de la DG III a permis à l'ancienne DG XV de se doter d'une identité par opposition conceptuelle. La DG XV avait la réputation d'être un pan sympathique de la Commission à l'intérieur duquel tout le monde se connaissait. Elle était vécue comme une sorte de "maison" ou de "famille". La présence des femmes y était relativement visible, notamment lorsqu'elle fut placée sous la tutelle d'un Commissaire de sexe féminin. Pleins d'une assurance perçue ici comme de l'arrogance, les "étrangers" de la DG III firent soudainement irruption. "*Ils ne disent même pas bonjour dans les couloirs!*". Comme il s'agissait pour la plupart de fonctionnaires masculins cela fut ressenti comme du machisme y compris pour nombre

d'hommes qui appartenait à l'ancienne DG XV. Les agents de celle-ci commencèrent à répliquer : *"Vous savez, nous avons nous aussi contribué à l'édification du marché intérieur!"*.

Pendant que disparaissait le titre "marché intérieur" et que se tarissait le flux de textes législatifs consécutif à la publication du Livre blanc en 1985, un large éventail de secteurs industriels demeuraient du ressort de la nouvelle DG III, soutenue par l'attrait de la nouveauté dont jouissaient les technologies de l'information qui quittaient la DG XIII (Télécommunication, marché de l'information et valorisation de la recherche). Quelle cohérence pouvait-elle retrouver? Si certains n'ont vu aucun inconvénient à la perte des secteurs "horizontaux" en rapport avec le marché, puisque le clivage horizontal/vertical semblait absorber, d'une certaine façon, la distinction entre les niveaux hiérarchiques, d'autres ont vivement ressenti une perte de dynamisme et de vision d'ensemble. Quelle politique industrielle? *"Y en a-t-il une?"* s'est demandé plus d'un fonctionnaire. *"La politique industrielle. Bien sûr. Mais comment la définir?"* Puis vint la subsidiarité qui a, semble-t-il, jeté plus de confusion dans les fonctions législatives auparavant clairement définies de la Direction générale. Les diverses initiatives prises par le Directeur général et l'organisation d'un séminaire visant à discuter ouvertement des problèmes de la Direction générale ont contribué à créer les conditions propices à l'émergence d'une nouvelle cohérence. Cependant, à la suite de ces changements, d'autres Directions générales commencèrent à faire envie : *"Tout doit être si simple à la DG VIII (Développement) - une politique claire qui rassemble, la convention de Lomé, etc."*. Désormais, même la DG V avait de quoi séduire : *"On y trouve au moins de quoi susciter l'enthousiasme"*.

### *Les agents de la maison*

Certains fonctionnaires naissent européens, qu'ils aient des parents de diverses nationalités ou qu'ils soient fils de fonctionnaire européen. D'autres ont dans leur jeunesse fréquenté des espaces européens, des universités ou des zones frontalières. Ils vivent l'Europe depuis l'enfance, ils n'ont plus vraiment d'attache nationale, ils sont relativement rares.

Dans toutes les Directions générales se comptent en revanche nombre de fonctionnaires, attirés par la fonction publique européenne, qui ont poursuivi leurs études au Collège d'Europe de Bruges avant de trouver, grâce aux anciens, un poste à leur convenance dans les services de la Commission. D'autres, de formations diverses, s'intègrent par la voie du stage, indispensable étape pour sortir de la liste d'attente des concours. Suivent alors des périodes d'inégale durée durant lesquelles les fonctionnaires se cherchent avant de trouver une implication professionnelle à leur convenance.

La plupart des agents de la Commission sont entrés par concours, sauf les plus anciens d'entre eux. Concours de plus en plus difficiles qui donnent accès à la titularisation ou à un exercice temporaire de trois années, prolongeable de diverses façons. Parmi les quatorze mille fonctionnaires de la Commission se comptent aussi sept à huit cent experts nationaux détachés de leurs administrations d'origine, qui portent un autre regard sur la "maison Commission". La motivation pour le projet européen s'interprète dans le cadre national de leur carrière.

Les individus arrivaient autrefois à la Commission avec un idéal positiviste, particulièrement fort chez les fonctionnaires français et allemands d'un certain âge : ... *"ce qui nous motivait c'était de construire une Europe solide et qui assure la paix après les horreurs qu'on avait connues"*. Cette génération de fonctionnaires a marqué la Commission, comme à la DG VI qui incarnait la première réalisation positive de la Communauté. Nos interlocuteurs laissent percer une certaine nostalgie quand ils évoquent l'époque des origines, lorsque tout semble changé. La DG VI s'est alourdie, et la récente réforme de la PAC, le mécontentement des agriculteurs, les accusations contre les Eurocrates contrastent avec l'euphorie des débuts. Le développement de nouvelles politiques, l'importance accordée aux questions d'environnement, renforcent l'impression que *"la Direction générale à l'avenir derrière elle"*. Le fait que cette Direction générale attire moins les jeunes fonctionnaires, et que certains la quittent pour d'autres Directions générales perçues comme plus attrayantes, est symptomatique.

L'entrée dans la fonction publique européenne ne relève pas des mêmes critères que l'entrée dans la fonction publique nationale. La motivation des agents pour une implication internationale compte autant que l'accès à un métier aux larges perspectives et débouchés attrayants. Mais, vingt ans après l'époque des pionniers, l'ordre des valeurs s'est inversé. La motivation presque militante des premiers temps a cédé la place à la réussite du concours, perçu comme le moyen de sortir des perspectives étroites du marché du travail national, et aux raisons matérielles : le salaire, la stabilité de l'emploi attirent les jeunes diplômés à Bruxelles. Il fallut l'ère Delors pour que l'Europe représente, de nouveau, un projet attractif et valorisé et que la carrière communautaire acquière du prestige.

Si ces motivations humanisent l'image de l'Eurocrate, à l'intérieur de ce petit monde les anciens critiquent les nouveaux pour manque d'enthousiasme, absence de fantaisie, bureaucratisme précoce, arrivisme. A côté des lauréats de concours ayant la chance de trouver un poste, des agents aboutissent aussi à la Commission en raison de leur "expertise". Mais cela se combine toujours à d'autres facteurs, comme le hasard d'une rencontre (se faire connaître), ou l'appui politique (être recommandé), ce qui induit une

différence avec ceux qui entretiennent un optique militante pour la construction européenne.

Dans les Directions générales qui traitent du développement ou des relations extérieures, l'entrée à la Commission est souvent le fruit d'une spécialisation dans l'un des domaines (sectoriel ou géographique) traités par celles-ci. L'expérience Outre-mer des administrateurs français, mais aussi allemands, italiens ou belges, a compté à la DG VIII, au point de donner à cette administration une réputation néo-coloniale dont elle a du mal à se départir quelles que soient les inflexions et la modernisation de sa politique.

L'expérience en matière de développement - universitaire et pratique - est valorisée à tous les niveaux de la hiérarchie, dans les cas d'expert (recruté par contrat auprès de bureaux d'études accrédités à la Commission), ou même de fonctionnaire non-européen en pré-poste à la Commission. Ce haut degré de spécialisation, combiné à la singularité des politiques de développement, induit une certaine méconnaissance du reste de la Commission de la part de ceux qui, opérationnels ou conceptuels, se conçoivent comme des "développeurs".

La raison d'être à la Commission, dans ces directions chargées des relations extérieures considérées à plusieurs titres comme attractives, a aussi d'autres ressorts. Parler de hasard dans un univers aussi difficile d'accès que la Commission semble une gageure, pourtant, plusieurs fonctionnaires en font état : hasard de la lecture d'une offre de concours, permanence d'une fonction conçue au départ comme temporaire, effet d'une mutation involontaire... Mais quel que soit le mode d'intégration des agents, une sorte d'identification au métier s'opère, pour le meilleur dans le cas d'un schéma ascensionnel, pour le pire dans les cas de stagnation forcée.

Si la formation pousse à une certaine spécialisation, juridique ou économique par exemple, les offres de mutation permettent au fonctionnaire de changer de filière. Parfois, il rejoint une vocation qu'il ne pouvait satisfaire directement faute, dans les années passées, de concours spécialisés dans son domaine. Les exemples de réorientation, de généraliste à spécialiste, sont si fréquents dans les différentes Directions générales que la formation originale, de type supérieure, n'a qu'un rôle de sélection et d'habilitation, préalable à la formation sur le tas, au contact des "anciens".

A côté des Directions générales qui recrutent des spécialistes par concours distincts, comme la DG XII (Science, recherche et développement), le fait que des concours de type généraliste ouvrent la porte de métiers spécialisés, conforte la perception de la Direction générale comme un lieu de formation qui reproduit une culture particulière. C'est l'un des constituants de l'identité "maison" et une originalité de la Commission.

Ainsi dit-on de la DG VIII qu'elle "*fut l'école des cadres de la coopération*" pour la Commission toute entière.

La culture commune, au sein de chaque Direction générale, repose sur la convergence des vocations, de la formation des agents, et l'adaptation de modes de faire en fonction de la substance traitée. Elle détermine des identités. Mais tous, avec leur spécialité, constituent les différentes facettes d'un prisme, la Commission, elle-même, partie d'un autre ensemble, les institutions européennes dont les agents, membres de la Fonction Publique Européenne également, perçoivent une différence avec ceux de la Commission.

Prisonniers du statut ou du miroir aux alouettes, les fonctionnaires s'engagent pour une vie - la Commission les médaille et leur offre des jours de congés après vingt et trente ans de métier - à moins qu'elle ne fassent jouer l'article 50 du statut ou qu'ils ne démissionnent. Quelques-uns descendent en marche, comme ces Espagnols qui ressentaient l'éloignement culturel et la tension professionnelle. D'autres disparaissent presque, du fait de leur petit nombre. Les uns sont de très bons agents, les autres sont des "*rebuts*", un terme que certains hauts fonctionnaires emploient pour certaines personnes, et parfois pour parler d'échec dans les recrutements nationaux. Quelques-uns tombent en "*panne*" pour diverses raisons. La "*maison*" devient "*machine*" quand l'individu n'est pas porté par le projet collectif. Dimension qui pose question à l'anthropologue.

Les hommes sont aux commandes de cette machine. Les femmes ne représentent que 10% environ des grades supérieurs de la Commission, une Commissaire sur 17, deux Directeurs généraux sur plus d'une vingtaine, et aussi peu de Directeurs. Peu de femmes occupent des positions de responsabilité, de "*middle management*", ouvrant la voie de l'autonomie. Ce n'est que cette année que, à la DG VIII, deux femmes figurent au rang de chef de division. En revanche, dans les différents services de la Commission, plusieurs femmes détiennent des fonctions d'assistant (A3), position-clé dans le fonctionnement interne des Directions générales, qui les maintient dans une situation de subordination relative envers les directeurs et Directeurs généraux qu'elles secondent.

La rareté des femmes aux postes de contrôle, y compris dans les Cabinets - on ne compte, en 1993, que deux femmes chef et chef adjoint de Cabinet - induit un usage exclusivement masculin des titres et des fonctions. Par contre, dans les catégories moyennes et inférieures de la fonction publique européenne, où les femmes sont largement représentées, les titres sont féminisés.

L'inégale représentation des hommes et des femmes dans les différents grades de la hiérarchie est très visible mais la Commission n'est pas la seule concernée par un

phénomène qui touche toutes les administrations nationales et toutes les structures de pouvoir. Elle met en question plusieurs éléments, de la formation initiale aux logiques de concurrence dans lesquelles les deux sexes ne sont pas à égalité du fait de leur éducation et des critères présidant aux choix des promotions.

Si la qualification des femmes et leur présence sur le marché du travail varient dans les différents Etats membres, leur attrait confirmé pour la fonction publique les conduit à occuper massivement des emplois de catégorie inférieure. Elles sont en extrême minorité dans les postes d'encadrement supérieur et dans les fonctions de représentation politique, pour diverses raisons parmi lesquelles se détachent la résistance masculine au recrutement féminin dans les grades élevés et les craintes féminines que le rythme du travail, le niveau présumé des responsabilités et la compétition masculine font peser sur leur existence.

L'organisation masculine du travail doit être mise en question, de même que la sélectivité des procédures de recrutement, d'intégration, et de promotion. Cela s'observe à la Commission. En faveur d'une politique d'égalité des chances entre les femmes et les hommes, la Commission reconnaît que "elle se doit de mettre en place, en son sein, les politiques qu'elle propose à l'égard des Etats membres", ce qui l'a conduit à adopter successivement trois "programmes d'actions positives" pour le personnel féminin de la Commission. Le bénéfice des actions de sensibilisation menées dans les Etats membres, pour encourager les candidatures féminines aux concours externes, n'a pas conduit à augmenter le recrutement de lauréates. Les candidatures masculines et féminines tendent à s'équilibrer, mais le décalage reste important au niveau des lauréats qui sont à 80% des hommes. La nature des épreuves et la composition des jurys de sélection, massivement masculins, jouent un rôle. De même, dans la carrière que les femmes peuvent envisager, la domination masculine dans les instances de nomination et de promotion et l'absence de consensus sur la prise en considération de critères spécifiques aux femmes, rend très aléatoire, si ce n'est impossible, la correction des écarts. Rares sont les hauts fonctionnaires et les syndicalistes masculins capables d'introduire ou de défendre une discrimination positive en faveur de "la" femme au travail sur qui repose toujours la charge des enfants ou le travail domestique. Les agents de la Commission, hommes et femmes, présentent des sensibilités différentes que l'on peut interpréter dans le clivage nord/sud développé au chapitre suivant.

La répartition des agents entre les catégories administratives auxquelles correspondent les emplois-types (définis dans le statut) de Directeur général, directeur, chef de division, administrateur (A), d'assistant (B), de secrétaire à dactylographe et commis (C), de chef de groupe à ouvrier (D) n'introduit pas dans les esprits de différenciation aussi forte que

celle que l'on observe dans l'administration française entre les emplois d'encadrement, de conception ou d'exécution. Les catégories administratives sont plus solidaires les unes des autres, ce que l'on observe dans la sociabilité qui se construit autour de l'unité administrative, sur le lieu de travail comme à l'extérieur. Ces relations de "bon voisinage" ne transforment pas la différence de traitement entre les hommes et les femmes qu'attestent, par exemple, les formes d'adresse et l'inégale considération pour la "compétence", "l'autorité", la "disponibilité". Les esprits - à la Commission comme en dehors d'elle - qui sont habitués à voir ensemble un patron et une secrétaire, traiteront comme telle la femme titulaire de fonctions de responsabilité. Celle-ci, en retour, aura tendance à détacher l'exercice de ses fonctions de toute connotation féminine. *"La personnalité et la qualité doit être jugée en fonction du poste"*, dit l'une de ces responsables qui reconnaît que les hommes la traitent avec une galanterie qu'ils n'observent pas entre eux. *"Je suis une femme qui exerce une fonction,"* dit une femme d'une autre nationalité qui rejoint la première sur le fait que, dans toute promotion, *"c'est la capacité qui compte, non le sexe"*.

Sur le plan du rapport entre les sexes, la Commission ne présente pas une situation originale par rapport à celle des Etats membres. Un mouvement se dessine cependant. Les femmes en position d'assistant ne sont plus systématiquement en charge de la gestion du personnel (une matière sociale pour laquelle les femmes "auraient" un talent particulier), elles accèdent à des secteurs politiques. Au niveau supérieur, la maîtrise des dossiers d'importance ne leur est pas encore dévolue ce qui montre que, sur ce point, les hommes ne diffèrent pas selon leur nationalité.

Pourtant, la flexibilité des rapports entre les supérieurs et les subalternes peut être l'un des acquis du mélange culturel : les comportements d'autorité ou de mépris sont en général mal tolérés. S'il est avéré que certaines nationalités savent mieux travailler en équipe que d'autres pour qui la hiérarchie s'impose, les styles de commandement se transforment pratiquement. Les Britanniques et les Espagnols découvrent la "hiérarchie", les Français apprennent le "management" et le travail d'équipe que les Néerlandais considèrent comme un acquis presque historique.

L'existence de liens matrimoniaux à l'intérieur de la Commission, et à l'intérieur des Directions générales, a un effet sur la perception mutuelle des catégories. Les hommes de catégorie A ont souvent des épouses de catégorie B ou C, les femmes de catégorie A des maris de même rang, ou en dehors de la Commission, les femmes membres d'un Cabinet étant, elles, souvent dénuées de charge familiale. Les mariages résultent parfois de la proximité professionnelle, mais il est plus fréquent que l'épouse prenne un travail à la Commission après que le mari y soit entré : la possibilité de mettre les enfants dans les

crèches et les Écoles Européennes combinée à l'ennui relatif de l'expatriation bruxelloise explique la mise au travail sans changer la structure traditionnelle du mariage.

La position du conjoint dans le milieu communautaire est une préoccupation si réelle que des associations se sont créées, pour aider le conjoint du fonctionnaire (homme ou femme) dans la recherche d'un emploi, pour occuper les femmes des fonctionnaires, et éventuellement résoudre les problèmes qui se posent lors de l'expatriation, ou du déplacement dans le cas des agents des délégations européennes à l'étranger. C'est moins la quête du salaire complémentaire qui compte, que la volonté de jouir d'un statut que rend nécessaire la rupture des liens socio-professionnels nationaux.

Le niveau général des agents est élevé, à commencer par la qualification des personnels de catégorie C, sur le plan linguistique comme dans d'autres domaines, ce qui donne à la Commission l'image d'une administration plus intellectuelle qu'exécutive, cela étant particulièrement net dans les Directions générales politiques, plus que gestionnaires ou réglementaires. Ce qui renforce également le sentiment qu'ont les femmes - majoritaires dans cette catégorie - de ne pas être suffisamment prises en considération.

Les secrétaires sont parfois associées aux réunions que les chefs d'unité organisent avec leurs administrateurs et les assistants. Leurs fonctions ne sont pas toujours à la hauteur de ce qu'elles espèrent, mais leur compétence, comme leur volonté de se responsabiliser, sont notoires. Une distinction est cependant faite entre les personnels externes et les fonctionnaires; les premières seraient plus motivées que les secondes qui, fortes de leur statut, ne seraient pas corvéables à merci. Pour quelques femmes de niveau C qui s'astreignent à passer les concours des niveaux supérieurs pour accéder à des missions plus intéressantes, combien ne se découragent pas, en pensant que leur vie familiale sera perturbée? Les intéressées, elles mêmes, formulent le problème en ces termes.

La division du travail à l'intérieur des unités, et les relations entre les agents, présentent d'assez grandes variations en raison de la personnalité des chefs. L'époque où les secrétaires dactylographiaient dix fois le même document est révolue à l'heure des photocopieuses et des traitements de texte. Mais les secrétaires ne se voient pas toutes confier des travaux intéressants, ni ne veulent assumer toujours des fonctions qui ne correspondent pas à leur grade. En retour, les administrateurs ne sont pas toujours enchantés de faire leurs photocopies eux-mêmes. L'organisation personnelle du travail, à l'intérieur des cadres de la "maison", varie plus selon l'âge, que selon la nationalité des individus.

Intégrés pour le meilleur ou pour le pire, vivant dans de bonnes conditions à Bruxelles, les fonctionnaires de la Commission se savent extérieurs à la ville, critiqués par les

Belges, avec qui ils n'entretiennent que des rapports superficiels. Cela renforce leur sentiment de faire partie d'un monde particulier.

### **La sociabilité enclavée**

L'extériorité relative des fonctionnaires par rapport au lieu de résidence alimente une certaine angoisse. Perceptible aujourd'hui, elle s'affirme quand ils envisagent l'avenir, la retraite, le destin des enfants. Enfants qui n'ont pas été éduqués dans le terroir d'origine, qui ne parlent pas la langue maternelle mais une langue mâtinée d'influences européennes.

Dans le travail, les fonctionnaires vivent selon le principe du mélange culturel et de l'équilibre géographique - "*un enrichissement culturel*" disent-ils souvent - mais on observe une tendance naturelle à se rapprocher chez ceux qui partagent la même langue, et/ou la même culture. Le phénomène est amplifié dans certains services comme à la DG XVI (Politiques régionales) où les "rapporteurs" se retrouvent entre Grecs, Espagnols, Portugais ou Italiens, etc., ou à la DG I où les latins et hispanophones se chargent des relations avec l'Amérique latine, et les anglophones des relations avec le reste du monde. Des cercles d'affinités en dehors du cadre professionnel, incorporent les individus de manière concentrique, autour de la langue, de la culture, ou de l'affinité politique et religieuse. A chaque strate se dessinent, au niveau global, des oppositions relatives entre langues dominantes et langues dominées, culture latine et culture nordique, buveurs de vins et buveurs de bière, idéal socialiste et libéralisme, idéologie catholique et protestante...

Chaque nationalité possède son club, son réseau, son association de fonctionnaires européens, voire son église, que fréquentent les fonctionnaires les plus déstabilisés par le travail pluri-national, plus souvent Irlandais et Danois qu'Allemands ou Italiens. Tous les fonctionnaires n'ont pas un égal besoin de se retrouver entre soi.

L'adhésion à l'Irish club permet de recevoir des nouvelles, de suivre l'actualité du pays, de se ressourcer nationalement. De même, les Néerlandais, les Danois essaient de retrouver à Bruxelles les cafés où, sans se donner rendez-vous, ils se rencontrent : une habitude nationale. Le Club portugais du Bénélux regroupe, lui, les diplomates de l'ambassade et des représentations permanentes auprès de l'OTAN et de la Communauté Européenne. Avec des dîners thématiques animés par des personnalités réputées, ce club a une fonction intellectuelle et sociale. Les Français participent d'associations politiques ou, s'ils sont issus de l'ENA, de structures type "Old boys network". Les Espagnols ont

formé une petite colonie, mais la sociabilité nocturne ne résiste ni au climat ni au rythme de travail de la Commission. Les Britanniques, membres d'un club à Londres, ne voient pas l'intérêt d'appartenir à un club à Bruxelles.

La sociabilité de club n'est recherchée ni par toutes les nationalités, ni par tous les fonctionnaires, sauf en ce qui concerne les clubs sportifs fréquentés par la plupart d'entre eux : club néerlandais de hockey dit "très typique", club allemand de aikido, société irlandaise de golf des "oies grises" pour se détendre en bonne compagnie internationale, club local de tennis, piscine, Château Saint Anne, etc. A un titre ou à un autre, les fonctionnaires profitent des avantages sportifs de Bruxelles, de même qu'ils fréquentent assidûment théâtre, opéra et cinéma. Dans cet usage de la ville, les contacts avec le voisinage belge est réputé difficile, tant du fait de la ségrégation des quartiers résidentiels communautaires que parce que, selon des propos entendus "*...une logique de <<caste>> excluait les étrangers, ni wallons, ni flamands, ni libres penseurs, ni catholiques, ni aristocrates...*". Les Belges et les Eurocrates constituent deux sociabilités parallèles, que rapproche le seul terme de "communautaire" qui désigne des ensembles différents. Mais cela compte, ainsi nous dit-on que "*la représentation que les fonctionnaires se font de leur propre travail dépend de l'image que les Bruxellois et les Belges se font de la Communauté*".

La politique immobilière de la Communauté est perçue comme la source du problème: "*que peut faire la ville de Bruxelles vis à vis d'institutions aussi puissantes?*" La hauteur des salaires par rapport aux salaires nationaux, la différence de pouvoir d'achat entre 15 à 20 000 fonctionnaires d'un côté, le reste de la population de l'autre, ajoutent au malaise de certains. Les fonctionnaires européens ont la réputation d'être privilégiés : l'exemption d'impôt payé à la Belgique, mais retenu à la source et versé au budget communautaire, la plaque EUR, le montant des salaires et des indemnités, les avantages en nature, sont des thèmes qu'ils évoquent à l'occasion pour tenter de comprendre les critiques dont ils sont l'objet. Un propos officiel, auquel adhèrent la plupart, fait état d'une nécessité "*pour attirer les meilleurs et avoir une fonction publique irréprochable*", comme le dit un syndicaliste belge; "*même avec ce salaire il est difficile d'attirer les Danois qui gagnent bien leur vie chez eux*". D'autres rétablissent les termes de la comparaison, non en fonction des salaires versés dans les administrations nationales, mais en regard des traitements alloués par chaque Etat membre à son personnel expatrié.

La question tourne autour de la notion de spécificité de la fonction publique européenne et de la Commission. Existe-t-elle ou non, au point de justifier les écarts observés? Les syndicats en discutent pour défendre notamment les avantages acquis, "la méthode". Les ressortissants des différents Etats membres ont des opinions distinctes, l'intégration étant,

semble-t-il, plus difficile pour les ressortissants du sud de l'Europe. Une Grecque, qui ne revient jamais chez elle avant vingt heures constate qu'il lui est impossible de rencontrer jamais aucun de ses voisins. Reliée par le téléphone avec sa famille restée en Grèce, elle vit par, et pour, la Commission. Un Portugais considère, lui, que les Belges ne font rien pour intégrer les "communautaires" : *"leurs factures d'eau et d'électricité pourraient au moins être bilingues!"*

### **Un univers ordonné**

Idéalement la Commission, n'est pas la juxtaposition de ces portions de territoire construites autour du métier et des histoires de vie de ses agents. Elle est unique en soi et son adresse officielle concerne l'ensemble des fonctionnaires, toutes les correspondances (arrivée et départ) transitant par le Courrier central, à charge pour celui-ci de distribuer à qui de droit. Le guide des services, les organigrammes, les répertoires téléphoniques sont de précieux indicateurs pour se représenter l'ensemble des activités de la Commission, se situer dans le cadre conceptuel présidant à l'organisation des structures et des activités, identifier les interlocuteurs. Le plus explicite de ces documents est l'organigramme, qui rend visible les liens hiérarchiques, met en évidence le poids (évalué en nombre d'unités) de chacune des Directions générales adjointes et directions, et signale aux yeux de tous les lignes de segmentations au creux desquelles se lisent les identifications des personnels. Etre sur l'organigramme est l'une des ambitions des fonctionnaires de rang A, c'est un signe d'importance.

Cette photographie institutionnelle se lit à plusieurs niveaux. Explicites à bien des égards, deux éléments d'information sont cachés. Le fonctionnaire européen - tel qu'il figure sur l'organigramme - est un être asexué et sans appartenance nationale. Ce choix idéologique met l'accent sur l'oblitération nécessaire du critère national dans l'action du fonctionnaire européen, il reflète le caractère dominant du genre masculin dans les structures professionnelles. Les titres (Monsieur, Madame ou Mademoiselle) et leurs abréviations disparaissant au profit des initiales des prénoms pour être lus dans toutes les langues, c'est une forme de neutralité qui s'exprime. Mais le non marquage du genre, comme dans la langue française le pluriel masculin inclut le féminin, est une incongruité au moment où la Commission met en place des programmes d'action positive en faveur des femmes.

Sous leur apparente neutralité, les structures sont le cadre de rapports de force. Les plus marquantes en termes d'identité sont les différentes Directions générales, divisées en Directions générales adjointes, directions, divisions, unités, ou secteurs... Il existe aussi des structures ad hoc pour traiter de priorités : Task-force, Agence, Cellule de

prospective, etc. A l'intérieur de celles-ci, d'autres liens organisent le travail, tels les groupes inter-services.

La rationalité de l'organisation du travail s'impose aux agents, non sans créer quelques doutes : *"On a l'impression de vivre dans une alvéole d'un grand ensemble dont on se tire en tuant le Directeur général ou en se jetant par la fenêtre, le fonctionnaire n'a pas les moyens de voir son travail dans sa continuité. Tout change, et l'on ne s'aperçoit que plus tard qu'une autre position que celle que l'on recommandait a été prise. Cela insécurise les services et durcit les moins sensibles"*.

A la DG VIII, deux Directeurs généraux adjoints, dont l'un fait fonction de Directeur général, se répartissent le travail. Le premier concentre les questions politiques, la gestion des instruments et les finances, le second préside le FED et suit les relations avec les pays ACP. Les agents des deux Directions générales adjointes s'identifient différemment : d'un côté *"les sectoriels et les penseurs"*, de l'autre *"les géographiques et les techniciens"* : deux directions pour le continent africain, une direction pour les Caraïbes et le Pacifique. Tout est clair si ce n'est les petites cases qui figurent autant d'unités ajoutées ici et là, pour placer certaines actions sous la responsabilité directe de l'un ou l'autre chef, et des conseillers spéciaux. Elles attestent de la difficulté à faire bouger les structures, en maintenant une cohérence interne au fil des ans. *"Il existe un organigramme réel et un organigramme de fait, il faut savoir en jouer"*, expression entendue à maintes reprises et dans d'autres Directions générales.

A la DG I (maison Krenzler), trois Directeurs généraux adjoints et un Directeur général à titre personnel, placés sur le même rang, se partagent onze Directions, et 42 unités. La distinction entre "politique et sectoriel" d'un côté, "géographique" de l'autre est similaire à celle de la DG VIII. Les "PVD ALAMED", les "PECO et CEI" voisinent avec le reste du monde développé et cohabitent avec les gestionnaires des relations politiques et sectorielles. Tout aussi voisine, en apparence, mais dépendant directement du Directeur général, se situe la direction chargée des instruments et questions générales de politique économique extérieure. Jusqu'à la mise en place de la PESC, c'est la seule des directions de ce vaste ensemble à gérer une politique communautaire. Ses responsabilités relèvent dans les Etats membres d'un ministère à part entière, ses modes de faire ont peu à voir avec le reste de la Direction générale : c'est un produit historique comme toute l'architecture de la Commission.

Pourquoi s'attarder sur cette photographie? En premier lieu, en 1993, chacune des directions est nommée par une lettre de l'alphabet dans un ordre qui révèle l'évolution historique de la DG I. D'abord le GATT (Direction A) puis les relations avec les USA (Direction B) puis le commerce extérieur (Direction C)... en tout dernier le dialogue

Nord-Sud (Direction K). En second lieu, chaque organigramme ne représente qu'une perspective instantanée. Les entretiens avec les responsables montrent que les structures et les instruments s'adaptent dans une perspective idéologique. Ce qui met en évidence les axes autour desquels se développe la culture de service.

La DG XVI a été réorganisée pour s'adapter à la réforme des fonds structurels. Jusqu'en 1988, elle comprenait trois Directions : la Direction A "orientations et priorités" chargée du rapport périodique sur la situation socio-économique des régions, de l'analyse de l'impact régional des politiques communautaires et de la coordination des politiques régionales, la Direction B "interventions par programmes et actions intégrées" et la Direction C "interventions par projets et actions de reconversion et de développement endogène". Dans la réorganisation de la Direction générale l'intérêt principal de la nouvelle répartition était d'afficher clairement la politique par objectif : dans le cadre des trois Directions concernées, les différentes unités traitent chacune un ou plusieurs pays, en fonction de l'importance des subventions attribuées à ceux-ci. Pour l'objectif 1 l'Espagne, l'Italie, le Portugal, la Grèce et l'Irlande mobilisent chacun une Unité dans les Directions B et C. A l'intérieur de la Direction D les Unités chargées des objectifs 2 et 5b gèrent plusieurs pays simultanément, l'importance des programmes respectifs étant nettement plus limitée.

La refonte de l'organigramme a eu pour effet d'accentuer le clivage entre les tâches de conception et de programmation d'une part, les tâches de gestion de l'autre. Certes on distinguait déjà entre orientations et priorités d'une part (Direction A) et interventions de l'autre (Direction B et C). Mais l'augmentation des fonds gérés par la DG XVI a alourdi notablement les fonctions de suivi des programmes. *"Quand j'ai commencé à travailler ici, j'ai été un peu déçu car je m'attendais à faire aussi de la programmation. Mais la gestion prend le plus clair de mon temps. Il y a peu de travail de conception"*; cette réflexion d'un fonctionnaire de la direction C reflète assez bien la réalité au sein de ces services. Dans l'esprit de nos interlocuteurs il y a un net clivage entre les "opérationnels" des Directions B, C, D, et les "conceptuels" de la A. Ce clivage retentit sur la vie interne des services.

"La hiérarchie" apparaît comme un facteur de cohésion qui contribue à cimenter l'édifice. De haut en bas, chacun se trouve assigné à une place, avec des positions clés marquées pour les fonctionnaires de rang A. A l'intérieur des Directions générales, les rôles sont identifiables : les uns sont géographiques, les autres conceptuels, par exemple. Les uns gèrent les objectifs communautaires, et sont en rapport avec les administrations régionales et nationales des Etats membres, les autres gèrent les programmes d'aides à l'extérieur et sont en relation avec des interlocuteurs tiers, étatiques ou non. Les uns

produisent des analyses et des évaluations qu'ils transmettent à leurs Commissaires, d'autres élaborent des textes, gèrent des lignes budgétaires, du personnel, etc.

Ce petit monde cohabite dans une même organisation du travail, avec une discipline à laquelle chacun est censé se plier, horaire de travail, division des tâches, obéissance aux supérieurs hiérarchiques, obligation de réserve, représentation syndicale et participation du personnel dans différents comités. La fonction publique européenne est sur ce point à l'image des bureaucraties nationales. Comme l'écrit Max Weber, "Normalement l'esprit de la bureaucratie rationnelle s'exprime d'une façon générale par : 1) le formalisme... 2) l'inclinaison à traiter dans un sens matériel et utilitaire les tâches de l'administration..."<sup>6</sup> La description des normes de fonctionnement de cette organisation ne suffit cependant pas à rendre compte du tissu relationnel qui innerve cette institution et des identités qui s'y construisent. Il existe une culture propre à la Commission européenne; est-ce l'adhésion à des notions et des valeurs communes qui cimenter les rapports entre ses membres ou bien l'usage partagé d'un espace politique?

### **La mémoire et le temps**

*"A la Commission tout va plus vite que dans une administration ordinaire. On avance sans se retourner. C'est comme si on conduisait sans rétroviseur"*. Depuis le projet messianique élaboré à la fin de la guerre par les figures historiques de Jean Monnet et Robert Schuman, le poids de l'histoire marque le devenir des services. Chacun a en mémoire la période héroïque des années 60, l'invention des politiques communautaires, sur lesquels se greffent des souvenirs de travail d'équipe jusqu'à trois heures du matin, de partage des sandwiches entre chefs et secrétaires. Le bureau était alors plus exaltant que le foyer. Bruxelles s'affirmait au coeur de tous les pouvoirs. Cette expérience de pionniers est déclinée sur tous les tons par les fonctionnaires les plus âgés des Directions générales les plus anciennes. Ceux-là font maintenant état d'un déclin, comme à l'Agriculture ou au Développement, tant parce que leur secteur n'est plus au coeur de l'action communautaire, que parce que la Direction générale a perdu de son pouvoir d'attraction. L'enthousiasme s'est déplacé, vers la DG XVI par exemple qui se sent en pleine euphorie, ou vers la DG I dont la dimension politique et l'ouverture des terrains d'action à l'Est, incarnent une nouvelle étape de la construction communautaire. Dans le mouvement de réorganisation politique et sectorielle de la Commission, certains ont le sentiment d'être *"trahis"* comme à la DG XXII (Coordination des politiques

---

<sup>6</sup> Max Weber, *Economie et Société*, traduction française, Plon, 1971, p. 231.

structurelles) supprimée en décembre '92, d'autres dans le champ des politiques extérieures de la Communauté craignent pour leur avenir.

Les agents ont conscience de participer à la "construction de l'histoire mondiale" ("*we are building world history*") mais la transformation du projet messianique en pratiques concrètes donne un sentiment permanent d'inachèvement, particulièrement net aujourd'hui. A-t-on tiré toutes les leçons des adhésions antérieures? Cette interrogation hante les esprits, notamment chez les fonctionnaires de la première période, de l'Europe des Six, qui constatent les transformations politiques résultant de l'adhésion de la Grande Bretagne et du Danemark et mettent en question la dimension du projet européen.

Face à la décision souveraine de la Commission, lorsqu'elle pense le futur, les fonctionnaires se font discrets. Ce type de situation est révélateur d'une attitude plus générale de la Commission à l'égard du temps et de l'histoire. Il faut digérer l'événement sans commenter outre mesure ses diverses implications qu'il s'agit cependant de mettre en oeuvre.

Le processus s'apparente à une forme d'occultation du réel, un refoulement, comme si l'efficacité ne pouvait s'offrir le luxe d'une réflexion, partagée entre tous, sur soi-même. "*Il faut aller de l'avant, le rythme de travail est fait d'accélération liées aux exigences de la conjoncture*" déclare un fonctionnaire de la DG XVI. Tout se passe comme si la Commission n'était pas en mesure de penser son propre rapport à l'histoire. Comme si elle était tiraillée entre deux extrêmes : soit exhiber le passé, mettre en spectacle le temps des pionniers dans une sorte de discours apologétique sur elle-même; soit à l'inverse renvoyer aux oubliettes le souvenir de moments conflictuels, aussi proches soient-ils.

"*Conduire sans rétroviseur*" refoule la question de la réflexivité dans une institution qui est en permanence amenée à s'interroger sur elle-même à travers les questions que lui adressent les partenaires institutionnels, les Etats membres, et plus difficilement les citoyens. Cette demande de réflexivité s'est traduite du côté de nos interlocuteurs par leur propension à s'exprimer longuement, à exposer les détails des événements antérieurs, à s'interroger sur les raisons pour lesquelles l'urgence de l'action limite leur temps d'analyse.

Tout va très vite, c'est à la fois exaltant et excitant. Mais l'enchaînement des événements ne relève pas toujours d'un ordre maîtrisable par les acteurs. Cette situation empiriquement viable peut, si elle est poussée à l'extrême, produire une sorte de schizophrénie, l'individu se voyant agir avec une sorte de frénésie sans avoir la capacité d'intérioriser la rationalité globale de ses actes. Ainsi par exemple, un fonctionnaire portugais se considère-t-il assujéti au "*primat du chronogramme* : *on n'apprécie pas la*

*perfection mais l'aptitude à obéir aux délais fixés par les partenaires de la Commission, le Conseil des Ministres, les Etats membres".*

Partout dans les services, la rationalité de l'action est mise en question par rapport au rythme des engagements. Contrainte temporelle de l'exercice budgétaire, couperet du changement de Commission, deux pôles qui fixent l'un le court terme, l'autre le long terme. Mais que représentent quatre années à l'échelle du futur?

Tout discours sur la Commission commence par l'évocation des Traités dont elle est la gardienne. De même pour parler de l'action des différents services, les agents commencent-ils par l'histoire. L'anthropologue note certaines dates clés - l'Acte unique, le grand marché, la Convention de Lomé, le xème FED, la nième génération d'accord international. Arrive l'instant où tout se télescope : les secrétaires ne gèrent plus les urgences mais les priorités de leurs patrons. Ce à l'intérieur de la Commission, car à l'extérieur les partenaires institutionnels mettent en question la bonne volonté de la Commission qui tarde à transmettre les dossiers. Cette tension temporelle résulte de plusieurs facteurs : la limitation des ressources humaines face à un nombre croissant d'activités; les difficultés inhérentes à la différence nationale dans le processus de réflexion interne (longueur des consultations externes, malentendus, quiproquos, rivalités professionnelles); l'obligation de traduire des documents avant leur communication au Collège et aux représentants des Etats membres.

Des affaires mettent des années pour aboutir, d'autres, répondant à des initiatives spéciales de la Présidence communautaire, sortent en deux mois. Les négociateurs de la Commission préparent des dossiers de fond et finissent dans les dernières semaines, comme on l'observe avec le GATT, par travailler sans arrêt, sous le couperet de dates fétichisées. Ce processus étrange souligne que l'efficacité virtuelle de la Commission ne résulte pas seulement de l'organisation interne du travail, mais de la nature des relations qu'elle entretient avec ses partenaires institutionnels et, au premier chef, les Etats membres qui la mandatent par la voie du Conseil.

Sous diverses formes, nos interlocuteurs se posent la question du sens du projet communautaire, sur laquelle s'articule le sens du travail quotidien. Il ne s'agit pas d'états d'âme, même si la conjoncture est plus à l'euro-pessimisme, ou à l'afro-pessimisme que dans la décennie passée. Dans un temps court, ponctué d'accélération, existe la représentation diffuse d'un manque à s'approprier la durée. On a toujours le sentiment d'être face à l'événement : les changements géopolitiques des dernières années obligent à inventer de nouveaux rapports internationaux et, dans le même temps, ce que l'on croyait ne plus jamais connaître se reproduit dans l'ex-Yougoslavie : le retour des vieux démons paralyse les Européens. Une voie humanitaire se déploie, sous la forme d'ÉCHO, mais le

règlement politique du conflit traîne. Cela suscite bien des questions, au delà de la nature des relations que la Communauté et ses Etats membres entretiennent, par l'intermédiaire de la Commission, avec les organisations des Nations-Unies.

La demande de réflexivité, évoquée plus haut, correspond à une quête profonde de repères, un processus où la mémoire peut jouer un rôle essentiel. Or dans la culture de la Commission, l'archive ne fait pas l'objet d'un traitement particulier. A peine connaît-on l'ensemble des affaires qui sortent chaque année d'une Direction générale. Éternelle jeunesse des instances européennes, effervescence de la trentaine ou angoisse inconsciente à l'idée de faire le point, de prendre la mesure du temps et des évolutions qu'elle génère?

La fragmentation de la mémoire est-elle imputable à la particularité du travail de la Commission qui sous-traite à des consultants externes, de divers statuts et origines, l'exécution d'un grand nombre d'études, de missions d'évaluation, de contrôles, de même que la mise en oeuvre de ses décisions repose sur le réseau des administrations nationales? La Commission initie un processus continu qu'elle ne maîtrise jamais totalement, en direction d'un extérieur polymorphe qui, par la voix des médias, lui renvoie une image singulière dans laquelle elle ne se retrouve pas : clichés qui circulent dans le public présentant les fonctionnaires européens comme des technocrates mâtinés de ronds de cuir. Or, au terme de cette enquête, et s'il existe des bureaucrates dont le plaisir consiste à affiner des procédures, le profil de l'Euro-fonctionnaire nous apparaît plutôt comme celui d'un intellectuel. Le débat d'idées est constamment entretenu par l'objet même sur lequel il travaille, et stimulé par la diversité culturelle et les questions qu'elle engendre.

La Commission est dénuée d'ancrage territorial, ses agents sont coupés de leurs racines maternelles. Ainsi se pensent-ils comme "*des anges sans corps dans un monde sans territoire*". Pourtant, ils s'investissent durablement dans leur univers professionnel. Les avantages de leur statut ne sont pas l'unique raison de leur implication. Ils font l'Europe, vaste projet qui les conduit à surmonter la plupart des difficultés matérielles qui résultent d'une administration pluri-nationale.

L'institution fonctionne en grande partie à "l'idéal". Ce dispositif idéal, au centre duquel l'idée européenne prend place, est totalement imbriqué dans l'univers de la Commission.

## Une culture de la Commission

Le dispositif idéal conditionne les comportements et les stratégies des personnels. L'appartenance à une Direction générale, l'intériorisation du rapport entre celle-ci et les autres, la gestion du temps et de la mémoire, l'appropriation de notions partagées, l'appréhension de lignes de clivages qui positionnent l'individu, voilà qui contribue à définir la "compétence des sujets" à l'intérieur de l'institution.

Ce terme de "compétence" est pris dans une acception linguistique, telle que l'a définie Noam Chomsky pour spécifier le dispositif nécessaire à la production des énoncés<sup>7</sup>. C'est à cette compétence que nous nous référons en avançant l'idée d'une culture de la Commission, compétence qui permet tout à la fois de se situer, d'agir et d'être compris dans cet univers.

A la différence d'un dispositif purement linguistique, la culture de la Commission est constituée par un ensemble de notions et de valeurs qui conditionnent le discours et le comportement des fonctionnaires ainsi que les relations qu'ils entretiennent entre eux. Partager cette culture c'est avoir le sentiment d'une identité commune. Cette identité englobante porte en elle toutes sortes de segmentations : on a distingué les maisons et les styles, à l'intérieur de ceux-ci jouent d'autres strates qui se construisent sur la nature des activités. Les oppositions entre "géographiques" et "conceptuels" à la DG XVI, divisions en charge des marchés et celles qui suivent le développement rural à la DG VI, "sectoriels" et "géographiques" à la DG VIII, ne sont pas neutres si l'on se réfère aux représentations des fonctionnaires. *"Il y a le royaume des brillants, qui ne doutent jamais d'eux-mêmes, les gens des marchés, en face le domaine des structures et du développement, c'est Cendrillon"* commente un Britannique. On ne peut faire abstraction de ce type d'évaluation qui, aussi implicite soit-il, structure le micro-univers de la DG VI. La réputation de Cendrillon, formulée cette fois-ci par une Italienne, touche aussi la DG X (Information, communication, culture, audiovisuel), et le service de l'information des femmes *"la Cendrillon de la Cendrillon"*, considérée comme le parent pauvre de la Commission.

---

<sup>7</sup> La compétence d'un sujet parlant français, c'est l'ensemble des possibilités qui lui sont données par le fait qu'il maîtrise le français ; possibilité de construire et de reconnaître l'infinité des phrases grammaticalement correctes, et d'interpréter celles d'entre elles (en nombre infini aussi) qui sont douées de sens, de déceler les phrases ambiguës, de sentir que certaines phrases, éventuellement très différentes par le son, ont cependant une forte similitude grammaticale, et que d'autres, proches phonétiquement, sont grammaticalement dissemblables, etc." (O. Ducrot, T. Todorov, Dictionnaire des Sciences encyclopédiques des sciences du langage, Paris, Le Seuil, 1972).

Le dispositif intellectuel qui produit la culture de la Commission met en oeuvre non seulement des idées, mais aussi des "idées-valeurs", selon une expression de l'anthropologue Louis Dumont. Ce dernier a montré que les composants universels de toute culture sont des types de relations : il y a bien sûr l'opposition distinctive, mais il faut lui adjoindre l'opposition hiérarchique qui met en oeuvre ces idées-valeurs<sup>8</sup>. Par exemple lorsqu'on oppose main droite et main gauche, on peut souligner la différence de nature entre l'une et l'autre; mais cette différence n'épuise pas l'opposition. Si l'on introduit la référence au corps comme à un tout auquel appartiennent droit et gauche, on fait apparaître une différence de valeur et une relation hiérarchique entre les deux mains: "Comme parties différentes d'un tout, droite et gauche diffèrent en valeur aussi bien qu'en nature, car la relation entre partie et tout est hiérarchique, et une relation différente signifie une place différente dans la hiérarchie. C'est ainsi que les mains et leurs tâches ou fonctions sont tout à la fois différentes et respectivement supérieure et inférieure"<sup>9</sup>. De même, si l'on distingue "géographiques" et "conceptuels" de manière purement fonctionnelle, on aura affaire à une opposition distinctive. Replaçons cette distinction dans le contexte particulier de la Commission, on obtient alors une opposition hiérarchique, avec une valorisation différente des deux termes. L'univers intellectuel de la Commission se structure autour d'oppositions distinctives, mais il construit à chaque niveau des oppositions hiérarchiques. Ces oppositions ne sont pas stables ni permanentes, mais toujours liées à un contexte spécifique. Elles alimentent la propension à la segmentarité.

L'individu se perçoit à la fois comme partie prenante de l'organisation englobante que représente la Commission et comme inséré dans un groupement plus étroit dont l'horizon est balisé par les repères qu'offre un tissu conceptuel fait de notions communes, d'oppositions distinctives et d'oppositions hiérarchiques. Il y a là un puissant facteur de cohésion, d'autant plus efficace qu'il alimente des représentations centrifuges. Le fonctionnaire qui se perçoit toujours au travers d'une appartenance au moins double, à "la" Commission et à tel ou tel service, peut aisément critiquer la première, identifiée par ses sommets, en adoptant un point de vue localisé : "*quand on voit les difficultés qu'on a ici, on se demande ce que font les Commissaires*". Dans un autre contexte, il adoptera le point de vue global pour mettre en évidence un problème local : "*si l'on était moins cloisonné, on exécuterait mieux la politique de la Commission*".

---

<sup>8</sup> Cf. L. Dumont, *Essais sur l'individualisme. une perspective anthropologique sur l'individualisme moderne*, Paris, Le Seuil, 1983, ch. 6.

<sup>9</sup> *Ibid*, 239.

Ces tendances centrifuges ne peuvent que se trouver renforcées dans les conditions très particulières dans lesquelles s'est développée l'institution. La diversité des langues et des cultures introduit de l'altérité au sein d'un organisme qui vise à intégrer, à unifier, à harmoniser, selon des termes couramment employés par ses responsables.

## CHAPITRE II : L'ÉCHO DES FRONTIÈRES

La Commission est une "Tour de Babel" où tous les accents, constructions linguistiques et néologismes sont permis. Le jargon communautaire résulte de la mise en conjonction des neuf langues dans un cadre administratif. Chaque fonctionnaire parle généralement plusieurs langues, et certains fonctionnaires de nationalités peu représentées à la Commission, prennent l'habitude de retraduire dans leur langue maternelle ce qu'ils souhaitent dire à leurs collègues compatriotes : cas des Grecs par exemple.

La maîtrise du jargon isole le fonctionnaire européen de ses compatriotes, l'inscrit dans l'ensemble particulier de ses pairs de la Commission, montre que les cadres linguistiques nationaux peuvent être, d'une certaine façon, dépassés.

### Langage

Le français et l'anglais sont les deux langues véhiculaires de la Commission. A l'exception des Allemands, les représentants des autres nationalités acceptent de voir l'usage de leur langue réservé; soit, au niveau politique, aux réunions avec les délégations des capitales ou avec les parlementaires pour lesquelles est assuré un service d'interprétation; soit à l'intérieur des services, aux circonstances unissant des fonctionnaires de même nationalité - chef / secrétaire par exemple; ou aux situations professionnelles pour lesquelles l'usage d'une langue tierce est indispensable - cas de l'espagnol pour les relations avec l'Amérique latine.

Le pluralisme linguistique crée un nouveau langage au niveau des services qui prend nom de "franglais" ou "frenghish". Certains mots ou expressions n'étant pas toujours traduits, la syntaxe résulte de la combinaison de vocables des deux langues. Quant un fonctionnaire d'une langue tierce s'exprime en français ou en anglais, la syntaxe bouge encore : "*nous passons au suivant point*", dit un Espagnol. Comme la sémantique, car les mots n'ont pas le même sens pour toutes les nationalités. Des concepts se forment au contact des cultures. L'intérêt que prête la Commission et ses représentants pour "*la transparence*" et l'émission de "*signaux*" n'est-il pas significatif?

La langue de la Commission s'enrichit de la traduction littérale de certaines expressions, et de la construction de vocables spécifiquement adaptés à sa réalité. Les stagiaires de la DG VIII alimentent le petit journal des "pistonews" dont la morphologie /pisto-news/ induit le sens de /piston-use/.

Des expressions de l'une ou l'autre langue sont adaptées dans les langues tierces. Mais certaines langues sont invitées à préciser ce qu'elles entendent lorsqu'elles emploient une expression en anglais, par exemple. Les faux-amis prêtent à rire ("piles" en anglais n'a pas le sens de "piles" en français). Des glissements de sens s'introduisent à la traduction automatique : cela détend les fonctionnaires de lire "*car sufficiency*" pour "*auto-suffisance*." Ils s'énervent en revanche régulièrement sur la lenteur du régime de traduction et sur les changements de sens qu'introduit le groupe des juristes linguistes. Problème que l'on retrouve dans les services d'interprétation que partage la Commission avec les autres institutions européennes non parlementaires.

Lorsque les fonctionnaires s'expriment dans une langue non maternelle, les équivoques sont fréquentes comme dans le cas suivant : "*des comptes vous seront rendus*", au lieu de "*des comptes-rendus vous seront transmis*". Des glissements de sens liés à la prononciation ressemblent à des lapsus - "*notre colère*" au lieu de "*notre collègue*" -, elles prêtent à rire - "*peut-on fermer les 'plant' nucléaires de l'ex-URSS?*" -, elles provoquent parfois des irritations.

L'approximation sémantique et lexicale du langage de la Commission est une tolérance fondée sur le principe que c'est le seul moyen pour que des fonctionnaires de neuf langues maternelles différentes travaillent quotidiennement ensemble. Dans les services de taille restreinte, le travail en commun alimente une micro-identité sans considérations des différences nationales : "*on partage les mêmes références, on parle la même langue*". Comme l'indique un autre fonctionnaire "*J'ai connu des cas de disputes du fait de l'incompréhension linguistique et culturelle, peu à l'intérieur des services, plutôt en inter-service et avec l'extérieur*".

Aux oreilles des profanes, les résonances sont étranges de même qu'aux yeux de l'extérieur les textes internes de la Commission sont presque illisibles. Les fonctionnaires reconnaissent que leurs productions sont parfois verbeuses, que l'emploi du style indirect et la synthèse des rédactions ne contribuent pas à la clarification. Le chef d'unité n'a pas toujours les moyens de porter un jugement sur les projets, très techniques, étudiés par ses collaborateurs, ou de corriger la forme en même temps que le fond. Lorsqu'il s'exerce, il induit souvent des réactions contraires : "*à quel titre se permet-il de me corriger?*"

Quel est le statut de la correction dans un document soumis à plusieurs traductions? Est-il nécessaire que la "hiérarchie" intervienne sur ce plan?

D'un côté, le corpus des référents est difficilement connu et manipulable par chacun, dans chacune des neuf langues. De l'autre, le style de la rédaction administrative, souvent ardu

dans chacune des langues, est impossible à suivre lorsqu'il résulte de la forme d'agglutination dont les fonctionnaires sont coutumiers à l'oral. Le langage administratif a des formes propres que l'écriture ne tolère pas.

Enfin, l'usage des sigles dessine le cercle des initiés, à l'intérieur même de la Commission. Qui, en dehors des spécialistes des relations extérieures connaît la "Quad" ou les PECO? Qui, à l'exception des assistants et de la DG IX, maîtrise la TCE (transformation des crédits en emploi)? Quel français ne confondrait un CCP, Congé pour Convenances Personnelles, avec un Compte Chèque Postal? De plus, les sigles changent dans les différentes langues et les mêmes sigles désignent parfois dans la même langue des objets distincts : la PAC est-elle la Procédure d'Affectation de Crédit ou bien la Politique Agricole Commune? Le contexte, seul, éclaire le sens.

Il est inutile de recenser toutes les expressions de la langue de la Commission. Les fonctionnaires vivent ce multilinguisme et adaptent leurs comportements. *"Il existe dans certaines réunions des situations de non compréhension totale, ou pour finir chacun parle en terrain neutre, une langue neutre, puisque tout le monde ne maîtrise pas également plusieurs langues"*. La neutralité résulte ou bien de l'extériorité relative, les fonctionnaires s'exprimant dans une langue autre que maternelle afin de mieux répartir les handicaps, ou bien de l'usage de la langue la mieux parlée par tous, le président de la réunion demandant, en début de séance, l'assentiment des membres sur l'emploi du français ou de l'anglais.

Le problème est grave quand un Commissaire et un Directeur général ou un chef d'unité ne parlent ni la même langue, ni une langue commune, ce qui implique le truchement d'un traducteur et affecte l'établissement de rapports de confiance.

Enfin, il existe un usage dérivé des langues comme on le constate à la DG VI avec l'allemand, langue des initiés, langue des premiers de la Direction générale. Mais la DG VI s'étant construite autour d'un axe franco-allemand, le français reste la langue principale : *"S'il faut se battre pour que le français reste la langue des procédures, on le fera"*, explique un ancien. Assertion qui prouve combien la culture de la Commission - telle qu'elle ressort notamment de son expression linguistique - est tributaire des enjeux déterminés en dehors d'elle. Ce que l'on verra ci-après.

### **Langue et culture**

Nous avons observé que lorsque les fonctionnaires s'adressent les uns aux autres à la Commission, ils utilisent une langue que les profanes pourraient qualifier d'hybride et

dont l'usage leur paraît souvent impropre. D'innombrables exemples illustrent cette façon de s'exprimer, ce langage. A cet égard, il convient d'insister sur un point important : la perception plus ou moins marquée du caractère "hybride" d'une langue découle de l'influence qu'exercent sur celle-ci divers modèles linguistiques associés aux langues nationales.

Coïncidant avec l'émergence du nationalisme et de l'Etat-nation, le développement de la linguistique s'est poursuivi aux dix-huitième et dix-neuvième siècles. On a souvent assisté à l'apparition simultanée d'entités nationales et de frontières linguistiques. Les langues et les nations retrouvent leurs "origines" dans la philologie, les grammaires fournissent autant de modèles d'exactitude incontournables.

A la Commission, nul ne s'étonne de voir un Allemand s'adresser en français à un Néerlandais pour évoquer un texte rédigé en anglais. Au quotidien, les fonctionnaires se jouent allègrement des barrières linguistiques. La surprise ou l'admiration manifestée par toute personne extérieure à la Commission suscite tantôt un rire retenu, tantôt une réponse du style: "*nous n'y faisons même plus attention*". Cependant, on assiste à un changement d'attitude si un texte rédigé en anglais, par exemple, doit sortir de la Direction générale ou de la Commission : l'adhésion aux langues nationales reprend le dessus. Avant toute publication, un texte doit recevoir officiellement ou officieusement une sorte de *visa linguistique*. Assurée par les services de la Commission, la traduction officielle du texte prend trop de temps; on fait donc appel à l'un des fonctionnaires de l'unité concernée dont la langue maternelle est l'anglais pour lui demander de jeter un coup d'oeil sur le texte. Ce n'est pas toujours chose aisée. La mobilité et l'apprentissage précoce des langues qui ont marqué l'enfance de nombreux fonctionnaires de la Commission ne leur permettent pas pour autant d'avoir une conception précise des limites de leur "langue maternelle" ni d'établir de liens précis entre celle-ci et la langue qu'ils parlent quotidiennement dans leurs contextes nationaux respectifs. En tout état de cause, le temps presse et quiconque possédant une connaissance satisfaisante de l'anglais peut se convaincre que sa maîtrise de cette langue est suffisante pour donner le feu vert. A l'arrivée, le texte n'est pas toujours rédigé dans un "anglais" reconnu comme tel par un Britannique né, élevé et vivant depuis toujours en Angleterre.

Même si le texte final prend certaines libertés par rapport à la langue nationale de référence telle qu'elle est pratiquée dans le pays d'origine, il est important de noter que les fonctionnaires ont conscience de l'existence de frontières linguistiques, en particulier en ce qui concerne la langue écrite. Les textes qui sont destinés à être publiés évoquent nécessairement des représentations du monde extérieur à la Direction générale et à la Commission. Les modèles nationaux d'exactitude grammaticale prennent dès lors le pas

sur le sociolangage quotidien propre à la communication interne. En tout état de cause, de multiples grammaires et systèmes d'éducation nationaux mettent l'accent sur la langue écrite. Il n'est pas surprenant que les frontières linguistiques réapparaissent le plus nettement à cet endroit.

La langue parlée à la Commission s'affranchit la plupart du temps de telles contraintes comme en témoignent nombre d'exemples présentés dans la dernière section. Mais il est clair que ces frontières se rétablissent de temps à autre, y compris dans le domaine de la langue parlée. Ces barrières linguistiques se manifestent dans différents contextes. Le phénomène est tout à fait perceptible lorsqu'un fonctionnaire de la Commission doit s'exprimer dans sa langue maternelle face à un groupe d'experts, de représentants des Etats membres ou de membres du Parlement européen. L'écart manifeste entre la langue telle qu'elle devrait être pratiquée (selon des critères nationaux) et la langue ou socio-langue que le fonctionnaire concerné emploie avec le plus d'aisance peut être à l'origine de difficultés et d'un certain malaise ou alors susciter la surprise et l'admiration.

Au sein de la Commission, les réunions inter-services débutent parfois par le choix d'une ou deux langues de travail. Il n'est pas exclu que l'on procède à une telle sélection à l'occasion de réunions inter-unités associant plusieurs directions. Habituellement, on opte pour l'anglais ou le français, les interventions en faveur d'une autre langue étant conçues et perçues comme une plaisanterie. En règle générale, c'est au président de la réunion qu'incombe cette décision sans qu'elle soulève la moindre objection. L'anglais et le français sont de toute manière considérés comme "*les langues de travail*". Si le président s'exprime en anglais et que les participants lui répondent en français, personne ne s'offusque de cette situation. Le français domine largement et si ce n'est toujours le cas, il est perçu comme tel. Il existe des domaines à la Commission où l'anglais domine, dans des unités ou des secteurs particuliers et lorsque le "client" préfère l'anglais et que le français n'a aucune raison d'être employé. Ces situations sont, cependant, suffisamment exceptionnelles pour être notées.

"*Le français est la langue de la Commission*" est une expression courante dans les services de la Commission. Certains pensent que cela est dû en partie au fait de vivre dans une ville où le français est d'un usage quotidien. On remarque cependant que le genre dominant du français employé à la Commission est "*dicté par l'Académie française et non par Bruxelles*". A l'occasion cela peut être souligné de façon explicite pour les fonctionnaires : par exemple, lors d'une réunion à laquelle se retrouvaient pour la première fois plusieurs unités, le président, un Allemand, commença en anglais, puis s'arrêta pour demander si tout le monde pouvait suivre. Haussements d'épaules rituels saluant généralement ce genre de propos mélangé de gaucherie et de diplomatie, puis une

voix s'éleva : *"Vous pouvez parler anglais si vous le voulez. Je le comprends, mais je refuse de le parler... Il faut bien défendre de la langue française"*. Cela fut dit avec le sourire et la réunion se poursuivit comme à l'habitude.

Si de telles sorties d'ordre manifestement linguistique sont relativement rares, le sentiment que *"les Français sont prêts à défendre leur langue"* est très répandu. Il est important de rappeler ici que la langue française a, d'un point de vue historique, dû supporter un poids moral et politique sans comparaison avec les autres langues habituellement pratiquées dans les autres Etats-nations européens. Intimement mêlées, la langue française et l'identité nationale française ont évolué de concert au cours de deux siècles d'incertitude et de fragilité. Ce qui semble parfaitement normal, voire nécessaire aux yeux d'un Français, semblera pathologique à d'autres. A la Commission circulent quantité d'anecdotes traduisant l'inquiétude des fonctionnaires français quant à l'avenir de leur langue lors de l'élargissement de 1973. *"Les Allemands parlaient davantage leur langue auparavant, mais ils n'en ont pas fait grand cas. Seuls les Français s'en sont émus. Ils ont fait une fixation sur le sort auquel leur langue était vouée"*. Si les anglophones s'excusent parfois de recourir à l'anglais, il est souvent dit que *"les Français ne veulent pas en démordre"*.

Aux différents concepts autour desquels s'articule une langue, il nous faut adjoindre les différentes représentations d'ordre moral, politique et historique que toute langue est susceptible de produire. Dans ce sens, le français, au dire d'un fonctionnaire britannique, apparaît de loin comme étant *"la langue la plus 'ideologically sound'"* parmi les langues de travail quotidiennes. C'est la langue que pratiquent le Président Delors et son Cabinet; c'était aussi celle d'Emile Noël, lequel a longtemps occupé les fonctions de Secrétaire général. Ces différents facteurs contribuent à créer une situation qui a le don de surprendre bon nombre de fonctionnaires anglophones détachés par leurs administrations nationales. Travaillant aux côtés de fonctionnaires européens, ils ne tardent pas à réaliser que *"si vous ne parlez pas français, ils vous font sentir davantage encore que vous n'êtes pas des leurs"*. Quantité d'anecdotes relatent la propension de certains fonctionnaires de même nationalité à parler français entre eux dans les couloirs, parfois au prix de grandes difficultés. Dans le même ordre d'idées, d'éminents fonctionnaires britanniques préfèrent parler français afin, paraît-il, de convaincre les autres de l'authenticité de leur foi européenne.

Le départ imminent du Président de la Commission et l'élargissement futur de la Communauté incitent nombre de fonctionnaires à évoquer un certain changement quant à la langue communément utilisée dans les services de la Commission. On enregistre des pressions extérieures croissantes en faveur d'une présence plus marquée de l'allemand

(une option que certains fonctionnaires allemands jugent à la fois embarrassante et "irréaliste"). On constate également que les jeunes générations venues de l'Europe du sud maîtrisent parfois mieux l'anglais que le français. Pour certains fonctionnaires français, l'avenir de leur langue à la Commission est devenu un sujet de préoccupation que d'aucuns considèrent comme une forme d'"hystérie". Il s'agit néanmoins d'une prise de conscience qui, dans certains contextes, est susceptible de gagner d'autres fonctionnaires en raison du rôle que joue cette langue non par rapport à l'avenir de la France mais sur le plan de la construction européenne. Certains fonctionnaires voient à l'occasion la langue française comme le rempart de l'Europe contre la puissance culturelle d'une Amérique anglophone.

Pour le moment, des considérations d'ordre pratique ainsi que le poids moral et historique du français tant au niveau national qu'au niveau européen favorisent son emploi à la Commission. Fort des valeurs morales et politiques dont il est investi, cet usage du français peut, à l'occasion, amener à comprendre le terme *langue* dans une acception que ne rend pas le terme "*language*" - ni les équivalents lexicaux proposés dans d'autres langues; cette discordance peut être la source de tensions, d'exaspérations et de malentendus.

Toutefois, comme le laissent entendre les paragraphes qui précèdent, les maladroites d'ordre linguistique ne perturbent que rarement la communication orale quotidienne à la Commission. La manifestation de divergences structurelles et conceptuelles donne parfois lieu à des malentendus qui ne suscitent aucun commentaire ni aucune intervention révélant une quelconque prise de conscience du problème posé. Associant certains points évoqués dans ce chapitre, l'exemple de comportement qui suit concerne un fonctionnaire britannique de haut rang qui s'est imposé la discipline de parler exclusivement français pour être un Européen digne de ce nom; mais, il lui arrive parfois de recourir à certaines expressions qui n'ont ni la même limpidité ni la même portée linguistique pour d'autres interlocuteurs. Par exemple, réagissant à diverses propositions, il n'est pas exclu qu'il réponde par un "*je ne sais pas si c'est une bonne idée*". Même s'il est animé des meilleures intentions, son français quelque peu figé exige involontairement de ses interlocuteurs qu'ils connaissent suffisamment l'anglais pour comprendre le sens d'une telle intervention. Seuls les anglophones avertis sont à même de comprendre qu'il exprime un refus. Un tel malentendu entraîne inévitablement une certaine confusion. Tel est le sort en général des implicites exposés dans une langue tierce.

Néanmoins, nombreuses sont les occasions où les divergences manifestes qui caractérisent l'emploi de certains concepts dans les différentes langues nationales suscitent des commentaires qui soulèvent explicitement un problème et analysent celui-ci

en fonction d'un modèle implicite d'équivalence entre la langue et la culture. La "*diversité culturelle*" est considérée comme faisant partie intégrante de l'Europe (comme nous l'avons déjà vu précédemment) et il est généralement admis que toute langue influence une culture lorsqu'elle n'en est pas le reflet. Autrefois, de tels concepts n'avaient rien d'extraordinaire en ethnologie ou en anthropologie sociale. Ils revêtirent une importance considérable tout au long du processus d'édification des nations et des langues nationales. On imaginait alors que toute nation avait une âme ou une culture et qu'elle s'était dotée d'une langue lui permettant d'exprimer celles-ci; plus tard diverses théories enrichirent cette vision du concept selon lequel la langue utilisée pouvait avoir une influence déterminante sur la culture. En anthropologie sociale, de telles idées semblent à présent bien dépassées alors qu'elles sont devenues monnaie courante ailleurs. Dans le contexte de la Commission, la question mérite d'être formulée différemment d'un point de vue anthropologique: nous pouvons émettre l'idée, par exemple, que certains malentendus surgissent parce que les concepts avec lesquels les individus travaillent ne rencontrent souvent aucun écho dans la langue qu'ils entendent ou qu'ils emploient. A titre d'exemple, un fonctionnaire britannique dira "l'agriculture" en pensant "agriculture"; d'autres diront "les archives", mais ils entendront le concept d'"archives"; et ainsi de suite. Il s'agit là d'un problème difficile à exprimer dans le sens où sa formulation repose à la fois sur l'emploi de la langue et sur certaines divergences d'ordre linguistique. Toutefois, si l'on se réfère à l'idée plus ancienne d'équivalence entre la langue et la culture, on pourrait conclure ici à une disjonction des sphères linguistique et conceptuelle.

Se poser la question de savoir si l'existence d'une socio-langue propre à la Commission implique qu'elle possède une culture particulière repose sur un système dépassé d'équivalence entre la langue et la culture. A l'heure actuelle, certains fonctionnaires se demandent si la Commission a une "culture" propre. Cette préoccupation et cette supposition sont dans une large mesure inspirées par une série d'hypothèses relatives aux cultures nationales telles qu'elles se sont insinuées dans les études de management, dont nous aborderons quelques aspects dans le chapitre suivant. La conviction et l'inquiétude que partagent de nombreux fonctionnaires convaincus que la Commission *ne* possède *pas* une culture homogène, cohérente et évidente n'est pas sans rapport avec de nombreux points soulevés dans ce chapitre. Cette conviction et cette inquiétude se renforcent de la conscience qu'ont ces fonctionnaires de l'existence de langues différentes. Pour l'anthropologue cependant, la culture ne peut être que contextuelle et relationnelle. La Commission se redéfinit régulièrement par rapport aux mondes extérieurs que représentent les clients, les experts, les Etats membres et les membres du Parlement européen. Les fonctionnaires n'aiment pas parler ouvertement des divergences nationales, comme nous aurons l'occasion de le voir dans les paragraphes qui suivent. Ce

comportement constitue en soi un nouvel exemple d'attitude qui détermine les limites et les codes de conduite de la Commission, en définissant de la sorte les comportements compatibles ou non avec la Commission. Elaborer une "culture de la Commission" ne nécessite aucun recours aux modèles analytiques extérieurs hérités d'une quelconque science sociale positiviste. Les fonctionnaires de la Commission redéfinissent chaque jour les limites de ce qui serait leur culture.

## **Incongruence et stéréotypes**

### *Unité et diversité*

Les paragraphes qui suivent sont consacrés à la question des stéréotypes. Le concept de "stéréotype" tel que nous le comprenons à l'heure actuelle est apparu pendant les années 20, après la première guerre mondiale. Dans cet entre-deux-guerres a débuté l'étude des "stéréotypes" qui s'est poursuivie par un débat sur les "préjugés" et les conditions de leur dépassement. Par stéréotypes, on entendait essentiellement les stéréotypes *nationaux*.

Mais on est en droit de se demander quel est le rapport entre la Commission européenne et les stéréotypes nationaux.

Etant données les circonstances tant historiques qu'historiographiques dans lesquelles l'"Europe" a vu le jour après la seconde guerre mondiale, on ne doit pas s'étonner outre mesure du sentiment partagé par nombre de fonctionnaires de la Commission d'avoir réussi à s'affranchir des stéréotypes. "*Nous ne pensons pas en termes de différences nationales*". L'"*esprit européen*" et l'identité européenne ne sont pas une simple vue de l'esprit. S'il y a des divergences, ce sont des "*différences de personnalité*". Si l'on constate certaines différences culturelles, elles font la "richesse" de l'Europe. Et ainsi de suite.

Les illustrations de ce genre de discours très positif ne manquent pas. Il se fait généralement entendre à l'occasion de manifestations démonstratives d'engagement de toute nature, dans le cadre de négociations et plus particulièrement par la voix des nouveaux venus. Ce discours sera vraisemblablement servi à tout "étranger" qui serait assez naïf pour poser une question directe sur ce thème. De ce fait, il participe à la délimitation des limites qui caractérisent la Commission et ses conventions culturelles. Les locutions "différences de personnalité" et "richesse culturelle" se sont hissées au rang d'expressions d'une certaine rectitude politique et morale qui laissent intacte l'idée d'une unité européenne. Ces énoncés vont de pair avec l'indulgence bienveillante avec laquelle

on regarde certains usages linguistiques qui, partout ailleurs, seraient considérés comme "hybrides", voire erronés.

Néanmoins, divers stéréotypes et autres formes d'identification nationale sont *perceptibles* à la Commission. Pourquoi en est-il ainsi?

Les éléments qui entrent dans la définition du projet européen impliquent effectivement un recours au concept de nation. Bon nombre de fonctionnaires subalternes semblent éprouver quelque difficulté à donner un contenu concret à l'"Europe". Cette difficulté est partiellement due à l'émergence de problèmes en rapport avec la circulation de l'information (un point abordé dans le dernier chapitre de ce rapport). Plus généralement, l'Europe est définie par défaut et par rapport au contexte considéré : sur le plan temporel, ce n'est plus le passé, ce n'est plus la guerre; sur le plan spatial, l'Europe n'est ni les Etats-Unis, ni le Japon et elle ne s'édifie sur ni ne se nourrit de racines, d'un attachement à l'idée de nation ou de "préjugés" de même nature. *"Il me suffit de rentrer dans mon pays pour me sentir Européen"*, comme l'explique un fonctionnaire. L'"Europe" et l'identification nationale à la patrie paraissent quelquefois indissociables sur le plan conceptuel. Parallèlement, l'identification nationale menace continuellement de faire irruption et de diviser l'Europe ainsi créée.

Cette fragilité de l'édifice s'explique pour deux raisons majeures. Primo, pendant près de deux siècles, la nation et l'identification nationale ont été perçues comme des concepts inaliénables et comme des modes d'identification majeurs permettant de se distinguer de son prochain et d'affirmer ou de revendiquer sa différence. Secundo, la Commission est alimentée par ce mode d'identification et de différenciation qu'elle reproduit en partie. Pour le meilleur ou pour le pire, certains aspects des différents modes de recrutement et de promotion, les END (*Experts nationaux détachés*), les Cabinets et le "parachutage", entretiennent les filières de l'identité nationale au sein de la Commission. Ces aspects font apparaître des contradictions importantes au sein de cette organisation.

Tout ceci alimente une certaine amertume. L'opposition conceptuelle entre l'Europe et l'identification nationale peut dans certains contextes se muer en contradiction et en opposition politique et morale. Les fonctionnaires qui sont entrés à la Commission après avoir réussi un concours, qui y travaillent depuis de nombreuses années, et ont conscience d'avoir dû se battre pour construire une sorte d'entité que l'on appelle Europe, voient subitement des individus leur passer devant, ostensiblement promus sur la base de critères nationaux. A cet égard, on ne compte plus les accès d'indignation et de désillusion, au point qu'un fonctionnaire de haut rang en a tiré la leçon suivante : *"Revendiquer au sein de la Commission son attachement à l'idée européenne conduit inévitablement à l'échec"*.

### *La rencontre de systèmes différents*

Revenons sur la question de l'identité nationale et des stéréotypes. Pour évaluer à leur juste mesure les différentes composantes de ce problème, il est capital de ne pas perdre de vue les observations d'ordre général qui suivent. Lorsque différents systèmes conceptuels et comportementaux se rencontrent, les individus perçoivent souvent une certaine incompatibilité. L'absence de concordance ou d'adaptation mutuelle des systèmes en question leur donne l'impression d'un certain désordre : ils ont la perception et la confirmation empirique du désordre qui règne dans l'"autre" système. Ces appréciations prennent souvent tout leur sens lorsqu'elles sont exprimées en fonction de critères nationaux - c'est dans ce contexte que les divergences sont habituellement relevées et dans ces termes qu'elles sont volontiers comprises. Les définitions et autodéfinitions sont toujours relationnelles et contextuelles; les cultures ne sont pas des entités homogènes mais des ensembles édifiés de manière relationnelle; les nations ne se résument pas à un catalogue de traits essentiels ou de caractères nationaux précis. Par contre, elles érigent des frontières en fonction desquelles s'échafaudent et se reconnaissent sans peine les différences que l'on connaît. Ces différences sont largement appréhendées à l'aune d'idées que véhiculaient les courants nationalistes du dix-neuvième siècle associés en règle générale au positivisme et au romantisme. Si nous avons jugé utile d'insister sur ces quelques points, c'est moins pour indiquer un cheminement progressif de la pensée que pour souligner la simultanéité de la définition et de l'expérience, la rencontre de la théorie et de l'observation.

Plus prosaïquement, nous accordons souvent, par inadvertance, un sens à la notion de différence en nous fondant sur une dichotomie comparable aux couples rationalité/irrationalité ("nous" sommes rationnels, "ils" sont irrationnels), raison/émotion, réalisme/idéalisme, esprit pratique/absence d'esprit pratique, travail/loisirs, travail/famille - et à quantité d'autres dualités similaires qui prennent leur sens selon le contexte abordé. C'est à partir d'oppositions de ce genre que les différences entre les sexes ont également été définies; les deux hémisphères du cerveau humain ont eu droit au même traitement (d'aucuns prétendent que l'un des deux hémisphères serait le siège de la "raison", tandis que l'autre serait celui des "émotions") au même titre que quantité d'autres domaines d'investigation. Epousant les formes les plus diverses et les plus variées, ces distinctions conceptuelles sont insidieuses.

Souvent exploitées pour affirmer ou définir les écarts existant entre le nord et le sud de l'Europe, ces oppositions ont permis, dans un autre contexte, de souligner les divergences entre des pays tels que le Royaume-Uni et la France par exemple. Les différences qui existent entre les Directions générales sont quelquefois exprimées dans

ces termes à la Commission. Certaines Directions générales sont perçues comme des "camps de travail", d'autres comme des "camps de vacances"; si la DG III se confond parfois avec le "marché rationnel", la DG V s'érige en défenseur de principes "moraux" que le "marché" semble exclure. Et ainsi de suite.

Ces divergences sont perceptibles quotidiennement à la Commission. Par exemple, les différences de sexe, de nationalité et de langue (intonation et gestuelle incluses) existant entre un haut fonctionnaire anglais et l'une de ses collaboratrices françaises se sont respectivement traduites par ce qui paraît être une confirmation empirique de l'émotivité française d'une part et de la froideur et la rationalité britanniques d'autre part. Lorsque cette dame éprouvait le besoin de lui faire part de certains problèmes domestiques, elle ne suscitait aucune compassion chez son supérieur : *"Il suffit d'un rien pour la mettre dans tous ses états"*. L'irritation et l'incompréhension mutuelles montèrent d'un cran lorsque ce haut fonctionnaire britannique demanda à sa collaboratrice d'arrêter de l'appeler *Monsieur...* et de l'appeler *Jim* à l'avenir. La malheureuse trouva cette proposition tout à la fois contradictoire et singulièrement déplacée : *"Je ne comprends pas"*.

Les exemples de ce type abondent, ils peuvent être flagrants ou sans importance, ou bien conduire tout droit au mariage ou au divorce. Comme le soulignait une fonctionnaire espagnole en évoquant la figure de son ex-époux de nationalité belge : *"Il était fou de tout ce qui lui rappelait de près ou de loin l'Espagne - mais il me donnait l'impression d'attendre de moi que je sois constamment dévorée par la passion et que je consacre l'essentiel de mon temps à le séduire"*.

Quant à l'emploi du prénom chez les Britanniques, cet usage s'inscrit dans une tradition britannique en honneur dans la fonction publique dont tous les membres doivent idéalement faire partie d'une équipe, partager des informations, développer un esprit de corps et une solidarité renforcés par la certitude d'être tous embarqués dans la même aventure. Les Britanniques qui entrent à la Commission, en particulier s'ils sont passés par l'administration nationale, perçoivent parfois celle-là comme un lieu où règne une certaine *"anarchie"*. Les systèmes divergent au point qu'ils donnent quelquefois l'impression d'une *"absence totale de règles et de discipline"*. Mais les Britanniques ont toujours su que le continent était ainsi. De l'émotion à revendre mais aucune rationalité. *"Des idées à profusion mais aucun sens pratique"*.

Les Britanniques, les Danois et les autres sont bien entendu rompus aux arcanes de la "hiérarchie" qui règne à la Commission. Ils tentent fréquemment de la modifier ou de la subvertir. A leurs yeux, la hiérarchie n'est pas synonyme de structure. Parallèlement, leur comportement peut donner à penser qu'ils sont eux-mêmes "difficiles" et "anarchiques".

Lors de la rencontre de deux systèmes différents, leurs tenants respectifs prêtent à leurs homologues des comportements anarchiques qu'ils justifient de manière empirique.

De manière très générale, on constate souvent l'existence d'une ligne de démarcation entre le nord et le sud à la Commission. Si cette partition nous autorise à adopter une approche quelque peu réductrice dans la présentation de ce rapport, elle constitue un référentiel reconnu comme tel par quantité de fonctionnaires de la Commission. La distribution "nord/sud" évolue en fonction du contexte, mais le Royaume-Uni, l'Irlande, les Pays-Bas, le Danemark, l'Allemagne, le Grand-Duché du Luxembourg et quelquefois la Belgique sont généralement considérés comme les pays du nord tandis que la France, l'Espagne, l'Italie, la Grèce et le Portugal sont perçus comme des pays du sud. Sur certains points, la Belgique peut être définie comme du "sud". L'intégration métaphorique de la France à ce "pôle sud" est partiellement due à la durée inhabituellement longue du mandat qu'exerce M. Delors. Toutefois, en France comme dans bien d'autres pays, on relève, selon le contexte, une série d'oppositions nord/sud qui divisent le pays. Dans le même ordre d'idée, on a recours à des représentations de ce type pour opposer entre eux les pays du nord ou du sud. On dit parfois des Espagnols qu'ils incarnent la rationalité dans l'ensemble des pays méditerranéens, de la même façon qu'on dit des Irlandais qu'ils incarnent l'esprit de la fête au nord. Si de telles différenciations ne peuvent être assimilées à de simples divisions nationales ou géographiques, elles peuvent être utilisées comme autant d'assertions métaphoriques dans l'énoncé desquelles les sensibilités et les préoccupations morales et politiques prennent le pas sur toute autre considération, leur distribution fluctuant considérablement d'un point à l'autre de l'espace géographique et ethnologique étudié. Certains fonctionnaires n'emploient pas les termes nord ou sud, ils leur préfèrent les termes "*nordiques*" et "*latins*", par exemple, ou "*nordiques*" et "*méridionaux*".

De plus, dans certains contextes, l'opposition nord/sud est mise entre parenthèses pour céder la place à un clivage Britannique/Français; cette scission dont on dit souvent qu'elle domine la vie quotidienne n'en participe pas moins du même imaginaire, les autres divergences éventuelles étant ramenées à cette dimension réductrice. Par ailleurs, la perspective de l'élargissement de la Communauté à de nouveaux pays nordiques ainsi que le départ imminent du Président Delors et le changement de style présidentiel qui en résultera comptent au nombre des facteurs qui ajoutent une touche supplémentaire d'opposition nord/sud à la perception d'une quelconque spécificité nationale.

Parmi les fonctionnaires provenant des pays du nord, on constate à l'heure actuelle un sentiment de malaise plus prononcé. Cette évolution est partiellement due au fait qu'ils revendiquent leur adhésion au principe d'une bureaucratie rationnelle idéale. Ce discours

peut facilement définir "des problèmes" en rapport avec des questions de crédibilité et de légitimité. La rencontre de ces différents systèmes au sein de la Commission fait ressortir une sorte d'incompatibilité, à la fois conceptuelle et pratique, quant aux frontières séparant l'administration et la politique, le secteur public et le secteur privé, la vie publique et la vie privée. Aux yeux des fonctionnaires du nord (et en particulier des Britanniques et des Danois), certains problèmes en apparence politiques, privés ou personnels font irruption dans un contexte inapproprié. Pareille intrusion ou inadéquation est propre à susciter une sensation de désordre, un sentiment de malaise. Ils ont l'impression d'être aux prises avec des "*forces contradictoires*", une certaine forme d'"*imprévisibilité*", voire un manque de confiance. Ils peuvent être assailli par le sentiment d'une absence de cohérence dans le temps (que souligne l'absence de système de classement commun ou la production de compte-rendus ou de notes de qualité inégale) et d'une absence de cohérence dans l'espace (absence de coordination, de collégialité, réticence à partager les informations détenues). Ils ont quelquefois l'impression qu'il n'y a de place que pour l'idéalisme ("*regardez leurs notes!*"), les rivalités, le sabotage et le pouvoir. Tout semble renvoyer aux relations interpersonnelles.

Pour d'autres fonctionnaires, toutes origines confondues, la Commission s'est dotée de divers modes de coordination qui constituent à leurs yeux autant de systèmes de contrôles essentiels. La structure existante est perceptible et les moyens permettant de se procurer les informations nécessaires ne manquent pas. "*Faites-vous des amis*". "*Soyez le seul maître de vos dossiers*". "*Les fonctionnaires jouissent d'une autonomie considérable*". La marge dont ils disposent pour exprimer leur créativité est loin d'être négligeable. Cet univers est "*démocratique*". "*S'il y a le moindre problème, il suffit de le transmettre à qui de droit par la voie hiérarchique*". "*Ce n'est pas difficile*".

Cependant, pour de nombreux fonctionnaires venus des pays du nord, *c'est difficile* et il y a un problème majeur. Les fonctions ne sont pas définies avec précision. La hiérarchie n'a d'autre fonction que d'exercer un contrôle sur les activités et d'être sollicitée lorsque les fonctionnaires éprouvent le besoin de se débarrasser de problèmes encombrants. Les règles ne sont pas clairement définies. "*On vous traite comme un enfant*". Les fonctionnaires de rang plus élevé passent au crible la moindre lettre rédigée dans leurs services. "*On ne peut prendre aucune responsabilité*". On est constamment "*contraint de redéfinir au jour le jour les tâches affectées à son poste*". Il faut continuellement "*relancer la machine*". Où sont les limites? Jusqu'où ne pas aller trop loin? Et puis il y a le fameux article 50. "*C'est un monde cruel. On risque de perdre son emploi du jour au lendemain. Tout est flou*".

C'est ici que nous voyons les aspirations à la relative impartialité d'un système administratif qui jouirait idéalement d'une grande indépendance, se heurter à des systèmes au sein desquels les facteurs politiques et personnels jouent un rôle majeur. Les pressions exercées le sont des deux ou de tous les côtés.

Au sud de l'Europe, divers systèmes clientélistes constituent une structure morale importante sinon la seule. La place qui nous est impartie ne nous permet ni de fournir de plus amples explications ni de nous livrer comme il conviendrait à une analyse comparative des différents usages et codes de conduite. (De nombreuses études anthropologiques se penchent sur les différents systèmes en vigueur<sup>10</sup>). Tant au sein de la Commission qu'à l'extérieur de celle-ci, ces systèmes revêtent une importance manifeste pour ceux qui les exploitent. Le fait de contracter une dette est quelquefois vécu comme une affaire d'honneur; dans le même esprit les individus qui contractent une dette quelconque s'en acquittent par leur loyauté et leur soutien indéfectible. Lorsque l'on examine la réalité sous l'angle de tels systèmes, imaginer que la vie fonctionne différemment serait faire preuve d'une grande naïveté. Le fait de savoir comment exploiter le système considéré rejaillit sur l'honneur et la maturité du sujet, tandis que son ignorance est sanctionnée par la honte d'être perçu comme un individu stupide et d'une grande ingénuité. A l'endroit où les ressortissants des pays du sud ne voient que loyauté et fierté, les gens du nord sont enclins à ne voir que paresse, immoralité et corruption. A l'endroit où les gens du sud voient honneur et rectitude, ceux du nord suspectent volontiers des agissements frauduleux ou dignes de la mafia.

Les systèmes clientélistes font l'objet de critiques émanant de sujets qui participent activement à leur maintien. Mais les critiques formulées tendent à soutenir ces systèmes plutôt qu'à les dénoncer. Par exemple : "*Untel est notre Commissaire, pourtant il n'a rien fait pour mon mari!*" L'une des caractéristiques qu'ont en commun de nombreux systèmes clientélistes et qui contribue à leur stabilité réside dans le fait que

---

<sup>10</sup> Blok, A. 1981, "Rams and Billy Goats: a key to the Mediterranean code of honour", *Man* 16 (3). Boulay, J. du 1974 *Portrait of a Greek mountain village*, Oxford: Clarendon Press. Campbell, J. 1964 *Honour, family and patronage*. Oxford: Clarendon. Davis, J. 1977 *People of the Mediterranean*. Londres: Routledge. Gellner, E. 1977 "Patron and Clients", in Gellner E. and Waterbury, J. (eds.) 1977. Gellner, E. and Waterbury, J. 1977 (eds.) *Patrons and Clients*. Londres: Duckworth. Gilmore, D. 1987 (ed.) *Honour and shame and the unity of the Mediterranean*. American Anthropological Association, special publication no. 22. Giovanni, M. 1981 "Woman: a dominant symbol within the cultural system of a Sicilian town", *Man* 16 (3). Herzfeld, M. 1980 "Honour and shame: problems in the comparative analysis of moral systems", *Man* 15 (2). 1985, *The poetics of Manhood*. Oxford: Clarendon. Loizos, P. 1975 *The Greek gift: politics in a cypriot village*. Oxford: Blackwell. Peristiany, J. 1965 *Honour and Shame: the values of Mediterranean society*. Londres: Weidenfeld and Nicolson. Pitt-Rivers, J. 1954 *People of the Sierra*. New York: Criterion Books. Pitt-Rivers, J. 1977 *The Fate of Schechem, or the politics of sex*. Cambridge: Cambridge University Press. Wikan, U. 1981 "Shame and honour: a contestable pair", *Man* 16 (3).

toutes les parties concernées s'efforcent d'accumuler des privilèges ou des faveurs. Parmi les individus impliqués, nombreux sont ceux qui ont conscience que ce système moral n'est pas le seul système viable tant à travers leur vision du monde que parce qu'ils vivent et travaillent aux côtés de personnes dont la culture est différente. Bon nombre d'entre eux se meuvent avec agilité entre les différents systèmes de moralité en vigueur. Si un autre fonctionnaire obtient le poste ou la promotion convoitée, on invoquera volontiers "*le piston, la magouille, l'imbroglio ou l'enchufe*"; par contre, on attribuera sa réussite "*au hasard*" ou à la "*providence*". Comment êtes-vous entré à la Commission? "*Et bien, c'est un peu par hasard que je me trouve là...*".

Parallèlement, la façon dont les ressortissants des pays du sud sont perçus par les gens du nord les plongent dans une situation de "stress moral" où ils ont l'impression que la moindre démarche de leur part peut soulever une tempête d'accusations de corruption et de fraude. La confirmation empirique d'une "corruption" quelconque semble procéder de la même incompréhension. A ce titre, voici une anecdote exemplaire : une fonctionnaire grecque réintègre les services de la Commission après les vacances de Noël, elle découvre avec surprise que ses collègues lui ont préparé une petite réception à l'occasion de son anniversaire; ayant disposé dans son bureau des fleurs et des cartes de vœux; les fonctionnaires présents s'apprêtent à lui présenter leurs vœux. "*Mais ce n'est pas mon anniversaire*" explique-t-elle. Ses collègues avaient cru remarquer que le 1er janvier correspondait à la date de naissance mentionnée sur ses documents officiels. Toutefois, comme elle l'explique par la suite, cette date ne correspond pas à sa "véritable" date de naissance car on a l'habitude en Grèce de porter cette date sur les documents administratifs. L'une de ses collègues danoises ayant participé aux préparatifs de cette petite fête en est scandalisée au point d'exprimer ouvertement son indignation. L'intéressée fait immédiatement observer que cette réaction danoise est à la fois déplacée et "typique". Chacun peut y voir une preuve empirique du caractère "typique" des comportements imputés à l'autre. Cet incident isolé se caractérise par la manifestation simultanée d'une série de différences culturelles dont le télescopage s'est traduit d'un côté par une réaction d'indignation non feinte et d'autre part par une rancune sourde et embarrassée. Une vision différente du rôle de l'administration publique, certaines divergences relatives à la confession religieuse des intéressées, et l'importance respective qu'elles accordent aux priorités administratives ont une incidence particulière sur leur appréhension de la pertinence de la date de naissance d'un individu quelconque. En Grèce, la tradition orthodoxe veut que l'on célèbre la fête patronale d'un individu et non l'anniversaire de sa naissance. L'introduction des certificats de naissance (remplaçant les certificats de baptême) est relativement récente en Grèce de même que le fait de considérer la date de naissance comme un mode d'identification utile. Le calcul de l'âge des individus ne se fait pas nécessairement à partir de la date de naissance précise, mais à

compter de l'année. Qu'importe les précisions de jour et de mois qu'un individu mentionne sur un document? Du reste, une administration tatillonne peut voir ses dispositions réglementaires se retourner contre elle. Harcelé par ses collègues, un fonctionnaire grec leur signifia qu'il était prêt à énumérer une liste impressionnante d'avantages associés à la date du 1er janvier.

Rapportées par certains fonctionnaires des pays du sud et soulignant le caractère retors de certaines manipulations avérées, de multiples anecdotes témoignent de leur volonté d'appropriation consciente des stéréotypes nord-européens. Cependant, l'existence de nombreux modes d'affirmation de la préséance sociale (et de la masculinité) est parfaitement établie. Pratiquement impossible à exprimer en recourant aux codes moraux façonnés en Europe du nord, ces modes d'affirmation sont susceptibles de comporter diverses priorités familiales et alliances individuelles sur la portée desquelles nous nous sommes déjà penchés. Parmi les actes qu'accomplissent les ressortissants des pays du sud de l'Europe, - mais le savent-ils? - certains le sont sans tenir compte de la réglementation en vigueur et sans le consentement formel des autorités compétentes tant dans leurs pays respectifs qu'à la Commission; néanmoins, les intéressés justifient leur comportement au nom d'un sens de l'honneur et de vertus morales qui ne s'expriment pas aisément dans le modèle idéal d'une administration impartiale et rationnelle que privilégient les ressortissants des pays du nord.

L'absence de concordance entre deux codes de conduite crée une situation propice à l'émergence de malentendus qui n'épargnent personne. Ainsi par exemple, les Européens du sud peuvent-ils accuser ceux du nord d'être naïvement idéalistes, tandis que eux-mêmes feraient preuve d'un réalisme respectable. A l'endroit où les discours pratiqués dans les pays du sud accordent une large place à la loyauté et aux alliances honorables, au sens de la préséance, de la réciprocité et de la droiture, les discours cultivés au nord peuvent paraître inconsistants aux yeux des Européens du sud. Ils ressentent comme un vide, un silence. Pour certains, ce silence recouvre une foule de comportements suspects, une corruption massive d'autant plus insidieuse que personne n'en parle ni ne s'y adonne ouvertement. Deux Danois déjeunant à la même table suscitent une réaction lourde de sous-entendus : *"Mais les voilà!"*. Deux fonctionnaires du nord surpris en train de discuter avec le représentant d'un groupe de pression qui a obtenu gain de cause déclenche une réaction immédiate de la part d'un fonctionnaire italien : *"Ils prélèvent leur dîme au passage, croyez-moi"*.

Lorsqu'un index accusateur pointe vers le nord, il désigne en général le Royaume-Uni. A cet égard, il faut tenir compte du rôle important que joue la fracture entre la période antérieure à 1973 et la période qui s'étend de 1973 à nos jours. Dans certains contextes,

cette ligne de rupture éclipse toutes les autres tout en revêtant une apparence morale similaire. Si l'on en croit certains fonctionnaires dont le recrutement est antérieur au premier élargissement de la Communauté, c'est aux éléments arrivés après 1973 et plus particulièrement aux Britanniques que l'on doit l'apparition de comportements retors jusqu'alors inconnus. Selon d'autres, les fonctionnaires britanniques travailleraient sans faire preuve d'aucun militantisme clairement assumé avant de s'en retourner vers leur administration nationale à laquelle ils sembleraient vouer une fidélité indéfectible. Ces réseaux de protection nationaux que l'on a vu à l'oeuvre sans que leur existence soit le moins du monde justifiée au nom de quelque code de conduite ou d'honneur que ce soit, ont eu pour effet de fournir une confirmation empirique de la sournoiserie et de la déloyauté que l'on prête volontiers aux Britanniques ("*la perfide Albion*") et d'engendrer un sentiment d'amertume réciproque.

Il faut insister sur le fait que de tels commentaires et de telles suspicions sont toujours circonstanciels. Nous avons déjà fait état de quelques-uns des facteurs qui contribuent à rendre les différences nationales saillantes. De plus, l'intérêt que prête un chercheur au récit de ses interlocuteurs le met en situation de recevoir des confidences, d'être l'écho de ces griefs qui ne peuvent s'exprimer facilement à la Commission. Une succession d'événements sans rapport avec la Commission ont également soumis les fonctionnaires italiens à des pressions supplémentaires. Il suffit que l'on suspecte un fonctionnaire italien de fraude en 1993, en exagérant inconsidérément la portée de l'affaire, pour que nombre d'entre eux en viennent à craindre le pire. "*Mon pays a mauvaise réputation*", comme fût incité à le reconnaître un fonctionnaire italien qui se définit lui-même, dans ce contexte, comme un "compatriote", "*mais vous devriez vous pencher sur les méfaits que d'autres se préparent à commettre*".

Les exemples qui illustrent les différences nord/sud et d'autres divergences indiquées dans cette étude sont innombrables. Si la portée de certains d'entre eux paraît insignifiante, ils sont néanmoins révélateurs de l'ampleur des malentendus qu'engendre la rencontre de systèmes conceptuels différents. De pareilles discordances ne peuvent être balayées d'un revers de la main par ceux qui les vivent au quotidien. Cette confrontation de systèmes différents pose une série de problèmes à la Commission. A titre d'exemple, la définition du terme "corruption" est matière à controverse et les procédures d'établissement des rapports sont inévitablement imprégnées des divergences culturelles précédemment décrites. Autre problème : la rencontre de systèmes dissemblables et divergents (à laquelle il faut ajouter les difficultés inhérentes à l'appréhension et la discussion de telles questions sans paraître faire preuve d'anti-européanisme, cultiver des préjugés ou adopter une attitude trop critique) et les tensions qu'elle engendre, tensions abordées dans un autre chapitre de cette étude, suscitent un débat et ne sont pas

étrangères au stress, au surmenage, à l'épuisement, à l'anxiété, à la dépression, aux divorces et à l'alcoolisme dont souffrent bon nombre de fonctionnaires. Ces diagnostics sont souvent posés par les intéressés eux-mêmes ou par leurs collègues. Les fonctionnaires qui souffrent de telles affections ne font pas systématiquement appel à un praticien. Néanmoins, elles représentent près de 40% des demandes d'invalidité officiellement reconnues.

A propos de "l'alcoolisme", quelques commentaires s'imposent. Quelquefois, la réputation d'alcoolisme et la propension à l'éthylisme résultent de la rencontre de cultures différentes sur le plan de la consommation d'alcool, ce qui engendre des malentendus. La définition du dysfonctionnement social et de "la consommation excessive d'alcool" diffère considérablement d'une région à l'autre. Par conséquent, on ne doit pas imaginer que consommation massive d'alcool et Commission vont de pairs. Il faut plutôt y voir un creuset où se télescopent diverses définitions de la pathologie sociale, et on ne peut écarter le risque d'assister à un amalgame plutôt qu'à un éclatement de telles appréhensions du réel. Toutefois, il arrive que l'abus d'alcool résulte de la rencontre entre la culture du houblon et celle du vin; certains seraient enclins à boire du vin comme de la bière. La rencontre d'une culture de la consommation épisodique et festive de l'alcool avec une culture de la consommation quotidienne peut donner naissance à une culture de la consommation festive et quotidienne de l'alcool. Cette transformation culturelle semble opérer avec le plus de facilité lors de l'arrivée des fonctionnaires à la Commission, une période au cours de laquelle l'éloignement de leur pays engendre parfois chez eux le sentiment d'être en vacances, d'être "en dehors du temps". Par la suite, les problèmes rencontrés au quotidien dans leur vie professionnelle sont susceptibles de perpétuer le besoin de réconfort métaphorique, de gâité ou de snobisme que l'alcool est censé offrir. Sur la question de la consommation d'alcool à la Commission, il semblerait que les hommes originaires du nord de l'Europe soient plus vulnérables que ceux du sud. On ne peut raisonnablement parler d'un phénomène d'"alcoolisme" lié aux problèmes précédemment évoqués sans prendre en considération la rencontre de ces différentes cultures bachiques, ni le caractère localisé de ces manifestations.

### *De la difficulté d'être Allemand et de l'aisance relative d'être Irlandais*

Pour conclure ce chapitre, nous aborderons certains aspects particuliers des stéréotypes nationaux. La dualité rationalité / irrationalité se décline de façon différente selon que l'on observe l'une ou l'autre des douze nationalités représentées. Dans cette étude, nous nous penchons brièvement sur deux catégories nationales : une qui pourrait être des plus

difficiles à vivre - être Allemand - ; l'autre, qui semblerait être des plus agréables à vivre - la nationalité irlandaise.

On se penche sur la communauté allemande, non pas parce qu'il serait difficile en soi d'être Allemand, ni parce que cette nationalité serait impossible à porter en toutes circonstances; il semblerait simplement qu'elle soit plus difficile à vivre.

La vie sociale de la communauté allemande est assez développée à Bruxelles. Quoique relativement diffuse (Länder, partis politiques ou activités organisées à Tervuren dans le cadre de l'école allemande, par exemple), elle permet à ses membres de se rencontrer. Toutefois, les fonctionnaires d'origine allemande qui travaillent à la Commission s'enorgueillissent volontiers de leur intégration tant au sein de la Commission qu'à Bruxelles et ils se flattent d'avoir des amis belges, de connaître des gens "*normaux*" ou d'avoir des "*amis qui n'ont rien à voir avec la Commission*". De plus, il semble que les mariages mixtes n'aient rien d'exceptionnel.

Qui ne connaît les stéréotypes faisant de l'Allemand un être froid, d'une rationalité extrême, d'un ordre absolu et d'un autoritarisme tyrannique. Nombreux sont les gens convaincus que l'on doit l'apparition de ces stéréotypes à la première et à la deuxième guerre mondiale. Il nous paraît toutefois important d'observer qu'ils sont antérieurs. Dans un certain sens, les deux guerres ont contribué à réaffirmer de manière empirique la "pertinence" de cette représentation. Mais il faut souligner la singularité de la construction allemande. L'Allemagne existait déjà dans les esprits sous une forme imprégnée de romantisme avant la réalisation de son unité nationale (sous Bismark) au niveau économique et politique. Par la suite, l'Allemagne est devenue une nation industrielle puissante dont l'existence même reste profondément marquée par le romantisme. Cette évolution a contribué à renforcer l'unicité de l'Allemagne. Partout ailleurs, le romantisme aura permis d'exalter les frontières conceptuelles des différentes nations tant à leur périphérie (p.ex. l'Ecosse pour le Royaume-Uni) que par rapport à d'autres nations (tel est le cas du Royaume-Uni et de la France, par exemple). L'Allemagne se percevait comme une nation rationnelle, industrielle qui se reconnaissait également - non pas un "autre" romantique - mais un "moi" romantique fondateur. Forte d'une identité romantique *et* d'une perception d'elle-même accordant une large place à la rigueur politique et économique, l'Allemagne qui entra dans les Communautés européennes peut être considérée comme un pays qui avait déjà épuisé toutes les ressources traditionnelles de la rhétorique nationale de l'identité.

Au sein de la Commission, on s'est consciemment efforcé de créer un espace propice à l'émergence d'une nouvelle identité dans une Europe en paix. On s'abstient de commémorer les deux guerres mondiales; les dates commémoratives ne correspondent à

aucun jour de congé officiel. Néanmoins, on éprouve quelque difficulté à découvrir la forme que pourrait prendre une nouvelle identité allemande. *"Quelle signification pourrait-on attacher au fait d'être Allemand?"*. A quoi cette nouvelle identité allemande pourrait-elle s'apparenter? Il semble que la réunification rende ce problème encore plus difficile à résoudre pour certains : *"Nous ne voulons froisser personne"*.

Les vieux stéréotypes associés aux Allemands réapparaissent au sein de la Commission, véhiculés tant par les ressortissants d'autres nationalités que par les Allemands eux-mêmes. Ces stéréotypes entravent leurs actions au point de causer parfois certains problèmes. Parmi les exemples qui illustrent cette réapparition des stéréotypes, on pourrait citer celui de tel fonctionnaire allemand connu pour ses prises de position particulièrement arrêtées quant à l'organisation et à l'investissement de sa Direction générale; à plusieurs reprises, ses collègues ont discrètement qualifié son attitude de *"typique"*. Au sein d'une autre Direction générale, une instruction jugée contestable émanant d'un Cabinet allemand a ému un fonctionnaire italien au point qu'il s'est risqué à parler du *"grand Deutschland über alles"*. Une jeune experte allemande détachée auprès de la Commission a pris la décision de quitter celle-ci après n'y avoir travaillé que peu de temps. Raison invoquée : elle juge insupportable l'"anarchie" qui règne à la Commission mais elle estime qu'en tant qu'Allemande, elle n'a pas la possibilité de s'exprimer ni de faire quoi que ce soit pour que cela change. Un autre fonctionnaire allemand avait coutume d'employer l'épithète "dégermanisé" pour décrire sa situation personnelle au sein de la Commission (d'autres fonctionnaires d'origine allemande utilisent également ce terme). Il n'organisait aucune réunion au sein de sa Direction pour ne pas donner l'impression de vouloir en imposer. Cependant, d'autres fonctionnaires travaillant à ses côtés n'en furent que plus convaincus des liens privilégiés qu'il devait entretenir avec la hiérarchie allemande. Quoi qu'il fasse, il semblait ne pas arriver à gagner leur confiance.

D'autres exemples illustrent cette défiance. Le comportement adopté par une jeune femme de nationalité allemande à la chevelure foncée constitue probablement l'un des cas les plus piquants. Elle confia un jour qu'elle s'efforçait de passer pour une Espagnole : *"Cela me rend la vie beaucoup plus facile"*. Il faut garder ici à l'esprit l'idée que les mêmes principes fondateurs de malentendus peuvent conduire à voir les Européens du sud comme diversement paresseux ou corrompus ou bien si amicaux et chaleureux qu'ils en deviennent un modèle d'identification séduisant. Ce qui complique par conséquent une quelconque distribution des vices et des vertus morales.

Le cas de l'identité irlandaise témoigne abondamment de cette difficulté. Depuis le dix-neuvième siècle, l'identité irlandaise s'est forgée dans une opposition conceptuelle de fond à l'Angleterre et au Royaume-Uni. A l'endroit où le Royaume-Uni était perçu

comme rationnel, l'Irlande représentait l'émotion. Là où le Royaume-Uni en arrivait à incarner une rationalité impériale et industrielle, l'Irlande était perçue comme une nation primitive, arriérée et estampillée du même coup d'un cachet d'authenticité mystique, rurale et festive. Cultivée par le tourisme, cette représentation joue désormais un rôle important dans l'économie du pays.

A l'intérieur de la Commission, la perception de cette identité irlandaise prend diverses formes. De nombreux fonctionnaires estiment qu'appartenir à cette communauté peut s'avérer très utile. Les Irlandais peuvent défendre leur point de vue avec acharnement et obtenir gain de cause : *"Sans que quiconque n'émette le moindre doute sur [leurs] intentions"*. Et s'ils se fâchent, on impute cet accès éventuel à leur "versatilité". Les Irlandais se rencontrent régulièrement à Bruxelles dans un club irlandais. Ils organisent leurs festivités parmi lesquelles la St Patrick mérite une mention spéciale. Le jour de cette fête, au sein de deux différents comités de la Commission, un fonctionnaire irlandais a offert à ses collègues un café gaélique, au son d'une musique irlandaise; ce fut l'occasion pour bon nombre de fonctionnaires de revêtir un noeud, un ruban ou une écharpe de couleur verte. Au beau milieu de la réunion d'un comité scientifique, on servit du whisky irlandais et on projeta un film consacré à l'Irlande rurale et festive. Quelque peu surpris, les spectateurs trouvèrent la chose plaisante. A l'exception d'un fonctionnaire de la Commission : *"C'est chaque année la même chose - on ose à peine imaginer ce qui se passerait si les Allemands se comportaient de la même manière"*.

### **La tension professionnelle, idées-valeurs et dénonciation**

*"Il n'y a pas de problèmes de nationalité en général mais des difficultés pour apprécier le sens des choses. On se juge parfois sur des critères anciens. Si un Allemand prend une position conservatrice, un Italien réagit en le traitant de nazi. Les Français traînent plus leur histoire que les autres",* dit un Français, *"on connaît la "perfide Albion" mais j'ai toute confiance dans mes fonctionnaires britanniques..."* Naturellement puisqu'ils sont pris par la règle hiérarchique. Mais le stéréotype est là, ainsi que la possibilité de rationaliser toute affaire sur ce registre. *"On joue, dit une secrétaire, avec les "standards", je suis belge et je la traite de "sale française"*. L'humour tolère ce genre de propos qui, dans certaines occasions, peut poser problème. *"On ne pense pas à ses collègues comme Allemands ou Français mais comme collègues..."*. Cela tant qu'aucune friction ne se produit.

Aux oppositions et aux clivages qui sont partie intégrante de la culture de la Commission, s'ajoutent d'autres oppositions distinctives qui ont un substrat identitaire

marqué. L'opposition entre Nordiques et Méridionaux, blonds et bruns, buveurs de bière et buveurs de vin, froideur et chaleur, rigoureux et brouillons, peuvent se retrouver dans n'importe quel type de collectivité. L'important est de savoir de quelle manière ce type de distinction se trouve actualisé pour mesurer les effets induits par l'emploi de tels stéréotypes.

Si certaines nationalités s'attirent plus de commentaires que d'autres, chacune se trouve affublée d'une idée-valeur qui est censée la situer dans l'univers de la Commission. Les exemples ne manquent pas. Les énoncés stéréotypiques témoignent d'une propension à induire des repères hiérarchiques dans un monde voué à la diversité. Ils opèrent souvent sur le mode de la dénonciation, afin de se positiver en infériorisant l'autre.

*"Certains collègues ne connaissent pas l'histoire en dehors du Saint Empire germanique... pour eux, les pays du sud ne savent que magouiller... Les Allemands nous méprisent depuis la réunification des deux États", dit un Grec. "Pour les Allemands, les Espagnols sont des Africains"... dit un Catalan. "Les Français, les Espagnols, les Italiens et les Portugais ont les mêmes valeurs de base, non reconnues par les Anglais et les Danois, tandis que les Allemands sont plus proche de nous par leur système juridique" considère une Italienne. "Les gens du sud sont plus imaginatifs et les gens du nord plus rigoureux", dit un Néerlandais. "Des oppositions téléologiques traversent la Communauté; on verra d'un côté les libéraux anglo-saxons, de l'autre les interventionnistes franco-italiens".*

Ils sont nombreux à vouloir que la culture européenne soit autre chose que la somme des parties. Mais à côté du discours qui exalte la richesse de la situation multiculturelle, chacun impute à celle-ci les difficultés du travail ou de la carrière. Lorsqu'il s'agit de pourvoir un poste de middle management et supérieur, un tel sera de la bonne nationalité, l'autre sera victime de ses origines. Le fait que le premier puisse être parachuté tandis que le second se voit privé d'une promotion qu'il ambitionne depuis dix ans attise les conflits.

La juxtaposition de nationalités différentes représente un vecteur d'instabilité au sein de la Commission. Les codes de politesse changent d'une culture à l'autre et l'usage d'un espace professionnel commun ne suffit pas à fonder une sociabilité parfaite entre des individus éduqués et structurés dans des registres nationaux distincts. Les discussions sont pratiquement infinies sur les formes d'adresse à utiliser dans telle et telle langue vis à vis de telle et telle personne et sur les attitudes à observer. Vouvoiement et tutoiement, utilisation des titres ou des prénoms, adresse directe ou par la voie hiérarchique varient selon le contexte, la nationalité des interlocuteurs, leurs âges relatifs et leurs positions hiérarchiques.

Les fonctionnaires avouent avoir du mal à trouver le ton juste et la forme correcte. Mais les usages se fixent et se transmettent. A la Commission comme ailleurs le tutoiement mutuel scelle le partage d'un certain nombre de références, l'inter-compréhension née de rencontres répétées; les assistants se tutoient, les directeurs aussi, les agents des mêmes services, etc. Lors de rencontres occasionnelles, ou dans les situations hiérarchiquement asymétriques, le tutoiement et le vouvoiement alternent avec une fréquence qui est fonction de la langue maternelle et de l'âge des individus.

L'instabilité de ces formes résulte entre autres de ce que la Commission "*combine des bouts de culture*", par sédimentation successive plutôt qu'elle n'organise la coexistence des délégations nationales comme à l'ONU, ou qu'elle n'impose un style dominant comme à la Banque mondiale, dont le travail, plus centralisé et plus économique, est marqué par l'influence anglo-saxonne. Ceux qui ont l'expérience d'autres institutions internationales soulignent l'empirisme prévalant à la Commission. Au style national, s'ajoute la personnalité des chefs et de chacun. Il en résulte une variabilité dans le style de commandement et dans les codes de conduite individuels qui laisse planer l'idée qu'aucune règle du jeu n'est définie. Cela induit des conditions de travail réputées plus dures que dans une administration nationale : "*ici, le coup de gueule est nécessaire, l'institution a pris ce pli-là... les Espagnols ont quitté la Commission car ils ne supportaient pas la tension professionnelle...*". D'autres considèrent que les supérieurs ne prêtent attention au travail de leurs subalternes que lorsqu'ils commettent des fautes, sans jamais les complimenter. Ces affirmations font corps avec un ensemble d'autres constats sur l'imprévisibilité, "*on ne sait pas à quoi s'attendre*", sur la "*cruauté de la Commission*" et ses rapports de force, imagés par des expressions comme : "*se faire tordre le bras pour...*", "*piquer une crise*", "*taper du point sur la table...*", "*avoir la peau dure et l'échine souple*".

Les plus rationnels affirment qu'il existe deux styles de commandement à la Commission : "*le Français dira 'faites-moi une note', l'Anglais dira 'je cherche moi-même'*". Les autres styles iraient d'un côté ou de l'autre. Si les agents s'y adaptent par nécessité, malaise et agacement se nourrissent des marques nationales dans l'expression administrative. Cela se surmonte avec le temps. Ainsi, les agents expérimentés s'amusent-ils à faire des notes en anglais de style français (logique cartésienne, une seule solution) et des notes en français de style britannique (énoncés successifs sans lien d'articulation jusqu'à la recommandation finale).

La coexistence de traditions administratives différentes ajoute à la complexité de l'organisation et crée un clivage supplémentaire. Au moindre incident l'opposition prend corps. A l'approche "légère" des Britanniques capables de passer d'un dossier à l'autre en

souplesse, critiquée par ceux qui y voient un manque d'investissement professionnel, s'oppose l'absence de délégation de responsabilité et de signature des Français. *"Les pays du sud s'encombrent de lois, commente un Danois, mais jamais ils ne les appliquent. A l'inverse les gens du nord ont un minimum de règles mais ils s'y tiennent"*. Ce constat valide pour l'extérieur de la Commission est intériorisé pour critiquer les modes de communication parallèles; par exemple, l'usage qu'ont les Français du téléphone pour doubler la transmission écrite des dossiers.

La diversité des traditions, des langues et des cultures alimente des représentations contradictoires. Les fonctionnaires qui font l'expérience de ce relativisme, 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. L'usage du stéréotype est une arme d'autant plus redoutable qu'il renvoie à des traits observables quand bien même il simplifie outrageusement la réalité. Le fait que chacun puisse l'utiliser à sa manière est facteur de confusion, en démultipliant les ordres de référence possibles. L'altérité, c'est à dire les possibilités de différenciation qu'offre l'appartenance nationale, se loge au coeur de l'identité que fomentent la culture professionnelle nourrie par la construction de l'Europe.

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. Il faut composer avec les nouveaux, et pour surmonter le trouble, "être bien armé". Il ne s'agit pas tant de force de caractère que d'un solide référentiel pour préserver les repères qui permettent à l'individu d'agir.

Chacun s'accorde pour dire que l'équilibre des nationalités est indispensable au fonctionnement de la Commission. Mais le jeu politique des nationalités à l'intérieur de la Commission, et dans les grades les plus élevés, est perçue comme une attaque frontale à l'égard du microcosme européen. Les services parlent de "re-nationalisation" compromettant l'esprit européen. Pour certains, ce processus est de la responsabilité des derniers arrivés dans la Communauté, exemple concret de la façon dont fonctionnent les idées-valeurs : *"Ils (les Espagnols et les Portugais) ont fait baisser la performance de la Commission en plaçant à des postes élevés des personnes qui n'avaient aucune expérience de l'Europe, alors que le profil du fonctionnaire européen exige des qualités spécifiques. Les hauts fonctionnaires espagnols parlent à la première personne sans se rendre compte qu'il existe une communauté derrière eux"*.

Les propos tranchés - et les exemples abondent -, s'expliquent toujours par un contexte particulier. Ils invitent à relativiser les points de vue : des tensions factuelles peuvent

opposer les nationalités sans remettre en cause le fonctionnement de l'ensemble. Leurs réalités poussent néanmoins les fonctionnaires à se demander comment la Commission s'adaptera aux élargissements prévus. Au delà de la question des langues, des codes de politesse, des styles de commandement, les idéologies comptent. On entend parler d'affinités entre les pays du nord, dont le renforcement pèsera sur l'union des peuples latins, de poids respectifs des grands et des petits pays, de tradition religieuse, de culture politique de coalition. Qui dominera dans le panorama des influences, les idées socialistes, démocrates-chrétiennes ou libérales? Quelle Europe met-on en place? Toutes réflexions qui traversent la Commission et affectent les perceptions mutuelles des agents.

L'affectation des postes "à drapeau", abstraction faite des calculs politiques, représente au moins une pratique positive, dans la mesure où elle érige dans chaque cas un pôle de référence et contribue à déjouer une plus grande confusion. Aussi pour mieux comprendre les processus induits par le contact interculturel à l'intérieur de la Commission, nous proposons d'introduire le concept d'"identité transactionnelle".

Loin d'être des essences qui cohabiteraient les unes et les autres dans une même sphère, la Commission, (le "Français", l'"Allemand", le "Britannique"), les identités sont le produit d'un ensemble de relations qui se développent au quotidien. L'identité culturelle de l'un est "affectée" au sens spinoziste du terme, par celle du voisin et réciproquement. Lorsqu'un fonctionnaire impute telle "nature" à son collègue en référence à sa "germanité" ou sa "francité", c'est en regard d'une situation donnée. Le concept de transaction permet de mettre en évidence la manière dont l'identité se trouve négociée dans des stratégies offensives ou pour se conforter face au spectre du relativisme généralisé.

Une réflexion récurrente aux divers niveaux de l'édifice est symptomatique de la tension entre la propension hiérarchique et centralisatrice du système d'une part, le relativisme culturel et ses effets centrifuges de l'autre : "*à la Commission, il n'y a pas de vrai management*", entend-on souvent. Cela introduit une nouvelle question, très présente tout au long de notre enquête, celle du pouvoir dans toutes ses dimensions.

## CHAPITRE III : LA QUÊTE DU GRAAL

Au fil de leur enquête les anthropologues, dont le regard est d'abord attiré par les structures formelles et les hiérarchies propres à la Commission, comme à toute organisation, discernent un ensemble de relations plus flexibles qui font l'originalité de cette institution.

### Relations formelles et hiérarchies

En haut de l'édifice, siègent le Collège et les Commissaires qui ont, chacun dans leur partie, vocation à connaître l'ensemble. Autour fourmillent les conseillers et les membres de Cabinet qui tissent les liens entre les services et les missions. La structure politique conduit l'action de la Commission, la structure administrative, au service de la première, mobilise les rouages, les procédures et les individus. L'articulation entre structure politique et structure administrative s'est historiquement constituée.

Tout était à construire en 1958, et pendant les deux mois où ils étaient seuls, les premiers Commissaires discutèrent du schéma administratif à suivre : le Président Hallstein opta pour une "hiérarchie en escalier", non pour la formule d'équipe. A l'enchaînement pyramidal des fonctions, les Français ajoutent la structure de Cabinet inconnue des autres Etats membres de l'époque. Les premières années de la Commission furent marquées par un véritable travail d'équipe qui reste comme un modèle idéal des relations au sein du Collège ou dans la Commission dans son ensemble. Mais avec le temps, la démultiplication des activités et l'accroissement du nombre des Etats membres, la structure est affectée, la fonction collégiale est discutée.

Le statut, le système de recrutement, ou la gestion des carrières, bien pensés pour un millier de fonctionnaires ne résistent à l'usage qu'en devenant des objets "tabous". La petite administration de mission des premiers temps gère aujourd'hui des corporatismes, des passe-droits, des "*pratiques que l'on n'aurait jamais connues autrefois*", dit-on. Les problèmes auxquelles elle est confrontée du fait de son succès, de l'accroissement de son nombre et de ses compétences conduisent la Commission à s'interroger.

Pour justifier de l'actuel, et lorsqu'ils dressent une sorte d'état des lieux, les fonctionnaires citent l'action des hommes, des Commissaires, des directeurs, des conseillers qui opèrent comme des éminences grises, des syndicats. L'aura des chefs, leurs implications dans le projet européen, leurs qualités propres retentissent sur le moral

des troupes. Ce sont eux qui donnent le sens des actions à mener, qu'il s'agisse de définir de grands objectifs communautaires, de changer de structure (élargir, approfondir, recentrer), ou de mœurs (plus de transparence, plus de cohésion). Ce sont eux qui donnent aux services le sentiment d'avancer ou celui de "réinventer la roue".

D'un côté le Breydel, les Commissaires et leurs Cabinets, l'univers de la prise de décision, des arbitrages, des grandes manoeuvres et des compromis. Un monde qui reçoit chez lui et se déplace rarement dans les Directions générales. Un monde concentré, doté de toutes les spécialités, à qui toutes les portes sont ouvertes. Une effervescence de pouvoirs. De l'autre, les Directions générales vivent leurs segmentations entre hiérarchie supérieure et services de base, les uns au contact du politique, les autres de la technique. A chaque échelon, les chefs jouent un rôle clé autour duquel se focalisent les agents.

Les Commissaires déterminent la ligne politique, concentrent les dossiers et extériorisent l'activité des Directions générales. Dans leur rôle de représentation, ils sont secondés, et parfois remplacés, par les Directeurs généraux et les directeurs qui les accompagnent dans leurs déplacements et ont la maîtrise technique des problèmes traités. Avoir accès au cabinet et au Commissaire est un élément de notoriété, reconnu par tous.

Chacun dans son fief, les Directeurs généraux, chefs administratifs plus que chefs politiques, conduisent l'action de leurs services dont ils assurent la cohésion interne. Ils manifestent dans leur façon de gérer des différences de style, imputables autant à leur nationalité qu'à leur personnalité. Leur action s'appuie sur la structure de "management" - Directeur général adjoint, directeur et chef d'unité - qui ont, plus que les précédents la mission d'animer les équipes au travail.

Le service est un lieu d'identité marquant pour les fonctionnaires, la personnalité de son chef (secteur, unité ou division) détermine la nature de la sociabilité interne. Il y a ceux (ou celles) qui savent écouter leurs agents et s'entourer de leur avis, ceux qui parlent sans cesse et imposent leurs vues, ceux qui cloisonnent et divisent pour mieux régner, ceux qui forcent l'admiration par leurs talents. Le chef d'unité a *"le pouvoir d'actionner les choses; toute instruction de dossier est initiée par lui mais le directeur peut bloquer une initiative"*.

Les chefs sont importants, non seulement parce qu'ils fonctionnent comme des modèles (à atteindre ou à dépasser) dans le système de carrière mais parce qu'on leur impute les bons ou les mauvais résultats de la Commission. Les chefs intermédiaires ont, eux, le privilège d'être jaugés par le haut et par le bas, le risque de perdre son poste croissant avec le grade. La réitération des discours sur la Commission débouche inévitablement sur une évaluation des individus et des actions. Une appréciation des qualités : *"les*

*Commissaires les plus efficaces combinent capacité technique et talent politique, tels Sir Léon Brittan et Jacques Delors*"; la formulation d'une demande : *"on attend depuis quatre ans que notre Commissaire nous donne des directives politiques"*; un constat critique : *"Autrefois, le Cabinet était un relais, maintenant ils font et refont le travail des services, la politisation est plus grande aujourd'hui, avant nous étions plus techniques"*.

Dans les missions de type "horizontal", chaque poste, avec sa spécialité, crée pour son titulaire les conditions d'un changement d'affectation en raison des opportunités qui se dégagent de ses contacts professionnels ou para-professionnels. Les postes techniques, sectoriels, de type "vertical", restreignent en revanche les possibilités de contact, ce qui crée les conditions d'un cloisonnement dans lequel les titulaires s'enferment. *"La mobilité dans les Directions générales de la Commission n'est pas assez développée"*, dit-on, ce qui est dommageable à la dynamique collective.

Les résistances individuelles résultent de plusieurs facteurs; peur du risque, crainte de perdre le capital relationnel nécessaire à la promotion au grade supérieur, réputations des Directions générales, règles subtiles de l'équilibre géographique dans les services, effet du parachutage... Quelques fonctionnaires trouvent la Direction générale de leur choix au détour d'une promotion tels ceux qui changent de Direction générale et de métier, en remerciement de bons services au Cabinet d'un Commissaire, ou ceux dont la compétence sectorielle acquise dans une autre Direction générale s'avère utile dans un poste dit "à drapeau". Certains osent quitter un secteur de la Commission qui les motive peu, voire une structure hiérarchique qui les bride, pour un univers plus conforme à leurs aspirations.

A côté de la mobilité interne, que les fonctionnaires choisissent lorsqu'ils estiment avoir des chances raisonnables de progresser dans leur carrière sans perdre aucun des acquis antérieurs, et plus rarement par refus de la routine et goût de la remise en question, les réorganisations structurelles de la Commission sont responsables de changements d'affectation qui secouent plus ou moins les individus. Le modèle de "l'asperge", symbole d'une carrière-modèle à l'intérieur d'une seule Direction générale, est remis en question. Une carrière bien menée passe désormais par le Cabinet d'un Commissaire, ce qui suscite de nombreux litiges.

Le fonctionnaire qui retourne dans les services après une période de Cabinet est bien accepté, en revanche celui qui vient "d'ailleurs", de sa fonction publique nationale et qui est intégré dans la Commission par "le fait du prince" est fortement critiqué. Si l'on compte aussi les postes de chefs d'unité, gelés dans les services, au profit d'un titulaire,

toujours membre d'un Cabinet, disposition qui frustre les "faisant fonction", on prend mieux la mesure de l'ambiguïté du système.

Aussi contesté soit-il, le parachutage n'a pas que des aspects négatifs : l'expérience des Cabinets, une connaissance approfondie des réseaux peuvent aider considérablement aussi bien dans le montage d'opérations délicates que dans la gestion quotidienne des services. Mais l'accélération de la carrière par le Cabinet est contestée sur le plan éthique par ceux qui font une carrière-maison : *"cela va à l'encontre de la notion même de service public et de l'objectivité indispensable en la matière"*. S'ouvre ici un débat sur la conception des méthodes de direction; au nom d'une revendication éthique, d'objectivité et d'égalité on accepte mal de se plier à un système de promotion laissant trop de place à l'arbitraire. La lutte se situe sur un terrain moral avec l'opposition classique des "bons et des méchants". La question des carrières devient la corde sensible d'un milieu qui souffre, selon un interlocuteur, du *"syndrome de Mme Bovary"* : un statut matériel et social assuré mais des attentes souvent déçues.

A première vue dans l'institution, les relations professionnelles sont ordonnancées par une hiérarchie bien réelle qui apparaît comme un facteur de cohésion. A moins de faire partie d'un Cabinet, les fonctionnaires s'intègrent dans les services aux différents échelons de la structure pyramidale. Mais, il existe des différences notables au sein des Directions générales.

Certains directeurs, ou chefs d'unité, au nom de l'efficacité et d'une gestion plus rationnelle, laissent les coudées franches à leurs agents, sans céder sur le fond des prérogatives. Dans certains cas, la familiarité prévaut dans les relations entre chefs d'unité et directeurs, et au sein de l'unité - usage des prénoms, tutoiement, rencontres informelles, discussion téléphonique -, dans d'autres les rapports sont distanciés par l'usage des titres, du vouvoiement, la prise de rendez-vous, la transmission de notes écrites. Certains chefs ont à coeur de cloisonner totalement leurs services pour les rendre dépendant d'eux-mêmes, ce qui ne facilite pas la passation de pouvoirs. D'autres responsabilisent leurs subalternes : *"comme il est désormais d'usage, venez prendre les instructions que vous souhaitez exécuter"*, précise un Britannique. Ce style de management qui repose sur la capacité des subalternes à se responsabiliser inverse la pratique (courante) du chef qui dirige la base à partir d'instructions émises depuis le sommet. Les sommets hiérarchiques étant généralement localisés en haut des édifices, s'établit une correspondance physique entre hiérarchie pyramidale et localisation des services, avec un ordre d'importance relatif décroissant vers le bas. Etre proche du "soleil" est une métaphore couramment employée pour évoquer les liens de proximité avec le chef.

L'appréhension de ces rapports hiérarchiques rend-elle compte de la réalité de la Commission? C'est là que l'enquête anthropologique s'avère tout à fait instructive. En fait, à l'écoute des fonctionnaires, une question surgit avec insistance. Celle de l'information et de la coordination. Des réflexions récurrentes concernant la mauvaise circulation de l'information ne sont pas le fait du hasard. Dans une organisation telle que la Commission l'information peut être considérée comme une ressource essentielle. Sa captation peut engendrer un type de pouvoir parallèle aux hiérarchies officielles, parfois bien plus efficient.

### **Informer**

La Commission est une gigantesque entreprise d'information, constamment en quête des données nécessaires à l'élaboration des dossiers politiques ou administratifs qu'elle transmet à ses partenaires institutionnels. Données qu'elle se procure à l'extérieur auprès des partenaires administratifs nationaux ou communautaires, et privés (experts, lobbies, consultants, etc.) et sur lesquelles se construisent des petits fiefs. La complexité des affaires européennes, au sens large, implique une division correspondant aux compétences des Directions générales d'un côté, et à l'intérieur de celles-ci aux spécialisations opérationnelles et intellectuelles. Une grande partie des énergies est consacrée à l'obtention des informations, relevant de la compétence propre à chaque Directions générales, et au contrôle de leur circulation, à l'intérieur comme à l'extérieur.

Certains directeurs se révèlent très jaloux de leurs pouvoirs; tous les documents doivent transiter par eux, ils monopolisent la signature, ne concédant qu'un minimum d'initiative à leurs Chefs d'unité. Leur situation n'est pas aisée car ils sont pris entre le pouvoir de leurs subalternes qui ont la maîtrise technique des dossiers, et celui de leurs supérieurs qui apprécient politiquement et globalement les actions.

Un commentaire revient fréquemment dans la bouche de nos interlocuteurs : "*quand j'écris un texte, je ne peux le faire circuler s'il n'est avalisé par mes supérieurs, le chef d'unité et le directeur*". Cela montre que le pouvoir passe par une concentration verticale de l'information. En grim pant les échelons, le travail du fonctionnaire de base peut être vaguement corrigé ou totalement transformé par le chef d'unité; s'ensuit parfois une sorte de guérilla.

L'enjeu n'est pas mince, car il s'agit de tester à la fois les compétences des subalternes et la responsabilité des chefs. C'est une affaire de légitimité. Le règlement de situations conflictuelles passe par une manifestation d'autorité, au terme de laquelle se joue la

reconnaissance du chef comme tel. Mais tout se passe comme si l'ordre bureaucratique propre à l'institution engendrait son contraire par un excès de formalisme. Deux énoncés sont à cet égard significatifs : "*l'information circule mal; il est difficile de se coordonner*". Ils sont les symptômes d'une réalité plus profonde.

L'information doit irriguer le pouvoir, les chefs aux différents niveaux cherchent à en maîtriser les canaux afin d'affirmer leur emprise. Mais les services ont besoin d'être informés, aussi bien pour cadrer leurs actions, que pour connaître le destin de leur travail. L'information doit donc circuler dans les deux sens, du haut en bas de la hiérarchie, et latéralement.

C'est l'objet de tout l'appareil de réunions qui mettent en contact par stratifications successives les différents niveaux : Comité de direction (Commissaire/Cabinet / Directeur général et directeurs), réunion de management (Directeur général / directeurs), réunion de direction (directeur / chefs d'unité), réunion de division (chef et fonctionnaires), pour ce qui concerne les Directions générales; réunions hebdomadaires des assistants, et des Directeurs généraux, avec le Secrétaire général, bien ancrées dans la tradition et perçues comme indispensable à la coordination inter-unités administratives sur laquelle repose l'action de la Commission dans sa totalité.

L'information peut être factuelle, technique ou politique, ou bien fantaisiste et il est du ressort des dirigeants de maîtriser ces flux pour les orienter dans le sens qu'ils jugent bon. Ils peuvent alors déployer ce qui constitue une qualité maîtresse dans une institution qui ne peut, par définition, s'installer dans la routine : l'anticipation. S'ils n'y parviennent pas, ils perdent en crédibilité et risquent de perdre le contrôle de la machine. A quelque niveau que l'on se situe la problématique est la même. Celui qui contrôle l'information, qui domine l'ensemble des dossiers sous sa responsabilité, et qui connaît ce qui se passe ailleurs, se forge une image d'homme fort, bien plus que celui qui aura des manifestations autoritaires.

Le contrôle de l'information est parfois stratégique. Les fonctionnaires qui suivent certaines affaires arrivent à concentrer un capital précieux. Devenus importants aux yeux des décideurs, ils peuvent utiliser leurs dossiers comme des munitions dans une stratégie axée sur la verticalité du système, pour valoriser leur capital et non le diluer parmi des collègues de niveau analogue.

La maîtrise des flux d'information met en jeu toutes les strates d'une Direction générale. De même les rapports entre la Direction générale et le ou les Commissaires pour lesquels elle travaille sont fortement déterminés par une compétition pour l'accès à l'information. Le Cabinet joue un rôle essentiel. Son premier souci est d'avoir accès aux dossiers et

d'assurer la jonction entre le Commissaire et les services. Sa structure spécialisée répond à ce besoin. De son côté, le Directeur général souhaite être l'interlocuteur privilégié du Commissaire et répugne à être court-circuité. A chaque nouveau mandat correspond une période de turbulences liée à la question de l'information. Puis comme le résume un directeur *"au bout de quelques temps, après une période d'agitation et d'activisme du Cabinet, on parvient à une sorte de statu quo; les territoires sont alors délimités pour le reste du mandat et les relations s'assouplissent"*. Mais le besoin d'information paraît toujours inassouvi, ce qui laisse place à la rumeur. Cela pour l'intérieur.

Pour l'extérieur, la Commission représente à la fois une "maison de verre" ouverte à tous vents, où chacun peut mettre la main sur tous les dossiers, et une structure opaque qui retient l'information qu'attendent avidement les délégations des Etats membres. *"Il n'est pas normal, nous dit l'un de ces représentants, que nous ayons les dossiers via les services spéciaux, ou les USA, avant que la Commission nous les transmette"*. Effet bureaucratique? Méfiance entre des partenaires différemment disposés sur l'échiquier institutionnel? Remise en cause ordinaire du partage de la souveraineté par des fonctionnaires défendant chacun leurs chapelles?

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. Si les positions sont claires en apparence, dès qu'on gratte un peu les étiquettes, apparaissent des fissures. Derrière les certitudes de l'organigramme se profilent la fragilité des sommets administratifs - l'article 50 rend les Directeurs généraux et les directeurs vulnérables -, la pression des Cabinets et des Commissaires qui limite l'autonomie des Directions générales, et in fine le pouvoir des hommes-clés.

Ces personnages jouent un rôle essentiel dans leur Direction générale. Cela tient, pour certains d'entre eux, au fait qu'ils sont souvent consultés par les Cabinets. D'autres ont montré une aptitude particulière à la négociation et se trouvent chargés de missions délicates au terme desquelles ils deviennent incontournables. D'autres encore ont, du fait de leurs fonctions, été mis en contact avec différents types de personnalités du monde de la Commission ou du monde politique et ont par ce biais le moyen d'agir dans un certain

sens. Ils détiennent une influence plutôt qu'un véritable pouvoir mais aucun des dirigeants, Commissaire ou Directeur général, ne peut s'en passer.

Il existe différents types d'hommes-clé, depuis celui qui sait passer d'un domaine à l'autre, en souplesse, au gré des commandes, jusqu'à celui qui est le gardien d'un secteur particulier. Appartenir à cette catégorie peut être souhaitable - c'est voir son nom et ses talents reconnus - mais cela ne garantit pas nécessairement une réussite éclatante. La meilleure manière de s'assurer leurs services est de les maintenir dans une position convenable en évitant qu'ils s'émancipent et jouent leurs propres cartes. On peut ainsi mettre un frein à leur promotion ou à leur mobilité.

La figure de l'homme-clé est née dans la tête des pionniers de la Commission : Jean Monnet avait pour méthode d'identifier pour chaque affaire l'homme-clé en mesure de résoudre le problème. Le revers de la médaille est que, à défaut de faire fructifier un capital d'information en maximisant les réseaux, des personnages de ce type peuvent être les victimes d'une position par définition instable et sans assise hiérarchique.

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 de prendre appui sur des repères particuliers à l'intérieur de la Commission - ce qui les sort du relativisme évoqué plus haut - et influencent le travail de multiples façons. Sur le fond, en orientant les dossiers - ce peut être le cas par exemple du réseau dit "des hommes du Président" -, et sur la forme, avec la disposition des hommes-clés aux postes stratégiques.

### **Négociateur, coordonner**

La question de la coordination a partie liée avec le fonctionnement des services de la Commission. Elle revient sous des formes diverses dans les réflexions et dans l'action, à l'intérieur de la Commission et de ses services sous forme d'interrogation sur le leadership : pourquoi la coordination de telle action a-t-elle été confiée à telle Direction générale, tel service, telle personne? Elle renvoie à la position structurelle de la Commission dans le dispositif institutionnel européen. Si la Commission est habilitée par ses compétences techniques, elle est, sur le plan politique, constamment amenée à négocier sa position vis-à-vis de celles de chacun des Etats membres qui disposent, ensemble, du pouvoir décisionnel au sein du Conseil. Une grande partie du travail des fonctionnaires de la Commission se développe au sein de comités de statuts divers -

groupes d'experts, comités de gestion et de réglementation, groupes du Conseil - ce qui les conduit en permanence à arbitrer entre des positions contraires, et à préparer les positions de compromis ou de consensus qui qualifient la prise de décision européenne. Le simple terme de "compromis" revêt différents sens en anglais, en français ou en espagnol. Au delà de ces groupes, les fonctionnaires sont en relation permanente avec divers partenaires, contractants, consultants, lobbies qu'ils écoutent, orientent, recrutent ou déboutent de leurs demandes.

La Commission pense son action sous des registres qui prennent nom de "complémentarité", "coordination entre les Etats membres", "subsidiarité", "intérêt communautaire", "approche globale". Elle agit non pour elle-même mais comme l'expression de douze volontés.

Qu'est ce que cela signifie concrètement pour des fonctionnaires que de représenter la Communauté face à leur pays d'origine? Si la plupart des fonctionnaires voient leur propre pays comme un Etat membre, ni plus ni moins important qu'un autre, la relation avec les Etats membres est tout à fait singulière. L'adhésion à l'"idéal européen" conduit le fonctionnaire à tenir un propos conventionnel, significatif d'une tension : *"je travaille pour la Communauté, ni contre les Etats membres, ni pour mon Etat d'origine"*.

La première règle de conduite du fonctionnaire européen est d'être indépendant de son Etat d'origine. Mais chacun sait que, à différents niveaux, les agents de la Commission sont l'objet de pressions, auxquelles ils doivent répondre puisqu'ils sont dans une situation de partenariat, et auxquelles ils peuvent être tentés de céder dans une stratégie carriériste : pour obtenir l'appui nécessaire à la promotion dans les grades les plus élevés. Si l'éthique professionnelle, défendue avec ferveur par la plupart des agents, ne suffit pas, l'équilibre géographique dans les instances supérieures de l'administration de la Commission freine les possibles favoritismes, notamment en matière d'attribution de marchés de travaux, de fournitures ou de prestations de service. Diverses procédures de contrôle sanctionnent les violations les plus flagrantes. Mais les agents parlent toujours des exceptions...comme de ce fonctionnaire qui a préféré se suicider. Il apparaît cependant que, dans l'esprit des agents, la corruption et l'attachement national semblent moins problématiques que la conciliation des intérêts des Etats membres, parfois perçus comme des adversaires.

Dans le dialogue que la Commission noue avec les Etats membres, elle est souvent mise en accusation, au point de devenir aux yeux de l'opinion publique un "bouc émissaire" idéal. Posture qui résulte d'un défaut d'information sur la réalité de la prise de décision au niveau communautaire, et qui place les fonctionnaires dans une situation d'instabilité. Sur un plan, la complexité du fonctionnement de la Commission, manifestement ouverte à

tous types d'influences, est la source de son opacité. Sur un autre, l'intérêt national entre souvent en conflit avec l'intérêt européen qui répond à des critères différents. De même que l'intérêt général n'est jamais la simple somme des intérêts particuliers, l'intérêt communautaire a une dimension singulière et paradoxale.

Cette notion, omniprésente dans le discours de la Commission, offre à l'anthropologue un terrain d'analyse fécond, si on lui applique le précepte de l'analyse structurale selon lequel un terme ne prend son sens que du contexte où il fonctionne et par opposition à d'autres de même portée.

Dans le cadre des politiques régionales, l'intérêt communautaire est invoqué dans le contexte de la négociation menée avec les États membres en vue de réviser les règlements des fonds structurels. L'utilisation des fonds doit être effectuée afin de satisfaire les besoins réels, mais on ne saurait se dissimuler les appétits des États. La question de la répartition implique qu'on tienne compte d'un intérêt supérieur, afin de ne pas se laisser submerger par les égoïsmes nationaux. De leur côté, les États membres mettent en avant le principe de subsidiarité qui implique une plus grande souplesse de la part de la Communauté dans des problèmes qui concernent les collectivités nationales et régionales. Dans la préparation de la négociation, puis durant son déroulement, on voit fonctionner l'opposition intérêt communautaire / subsidiarité.

L'intérêt communautaire est, dans une certaine mesure, un "signifiant flottant", expression par laquelle Lévi-Strauss désigne des notions à la fois essentielles et suffisamment floues pour que leur seule invocation revête une puissance particulière. C'est le cas du mana qui vient en quelque sorte suturer le discours endogène<sup>11</sup> C'est cet excès de signification<sup>12</sup> qui donne toute sa valeur à ce terme invoqué aussi bien dans le contexte politique que dans la magie et les mythes. Bien sûr il y a loin du mana à l'intérêt communautaire : ce qui importe, c'est la fonction de marquage et de reconnaissance attribué à ce concept. Ce dernier se trouve investi dans le débat sur l'utilisation des fonds structurels, car s'il vient contrecarrer la montée en puissance des thématiques de la

---

<sup>11</sup> "Cette distribution d'une ration supplémentaire - si l'on peut s'exprimer ainsi - est absolument indispensable pour qu'au total, le signifiant disponible et le signifié repéré restent entre eux dans le rapport de complémentarité qui est la condition même de l'exercice de la pensée symbolique (C. Lévi-Strauss, "Introduction à l'oeuvre de Marcel Mauss", in M. Mauss, *Sociologie et anthropologie*, Paris, PUF, 1950, XLIX).

<sup>12</sup> "Force et action; qualité et état; substantif, adjectif et verbe à la fois; abstraite et concrète; omniprésente et localisée. Et en effet le *mana* est tout cela à la fois; mais précisément n'est-ce pas qu'il n'est rien de tout cela: simple forme, ou plus exactement symbole à l'état pur, donc susceptible de se charger de n'importe quel contenu symbolique?" (*Ibid.*, L).

subsidiarité, avec en arrière-fond ce qui est perçu comme un danger de re-nationalisation des politiques communautaires, il conduit à affirmer la réalité d'un intérêt proprement européen.

Cette notion d'intérêt européen est, de nouveau, mise en avant quand les Etats membres évoquent la menace économique d'autres puissances, telles que l'Asie et l'Amérique. Intérêt face aux autres, intérêt réactif : ici la notion est présentée dans sa positivité, comme affirmation incontournable d'une dynamique englobante. Opposée à la subsidiarité, la notion d'intérêt communautaire prend une réelle charge politique.

Se placer du point de vue de l'intérêt communautaire, c'est mettre en oeuvre une politique destinée à atténuer les disparités régionales et à réaliser les transferts indispensables pour permettre aux régions de s'adapter au marché unique. Cela implique tout à la fois un travail d'identification des besoins réels dans les pays concernés et la détermination des priorités, en prenant en compte simultanément les différents contextes régionaux et nationaux.

En ce qui concerne les politiques de coopération et de développement, le même type de réflexion incite à coordonner les actions des Etats membres, tout en donnant à la Communauté la charge de réaliser un certain nombre d'actions, plus appropriées dans ce cadre. L'intérêt communautaire n'a plus le même sens. La complémentarité des politiques nationales et des programmes européens, la coordination des actions de la Communauté et des Etats membres vise autant l'objectif d'une plus grande efficacité relative, à moyens constants, que le souci d'asseoir la Communauté dans le club des bailleurs de fond, position par laquelle la Communauté et ses Etats membres se renforcent mutuellement. Le FED représente un levier puissant pour l'action communautaire dans les pays ACP mais il ne couvre pas toutes les régions du monde, ni tous les aspects sectoriaux du développement. Des lignes budgétaires ont été votées par le Parlement pour financer des actions spécifiques, par lesquelles la Communauté signale sa présence dans le panorama des relations internationales : action humanitaire, démocratie et droits de l'homme, femmes et développement, forêt tropicale, développement durable, etc. Dans le débat sur l'ajustement structurel dirigé par les institutions de Bretton Woods, la Communauté occupe une place spécifique avec ses programmes d'appui aux réformes de l'ajustement structurel, destinés à en atténuer les effets sociaux.

Les discussions entre les Etats membres et la Commission, se situent sur un autre terrain dans la mesure où il ne s'agit pas de politiques communautaires, mais l'enjeu du développement, la nécessité de parler d'une seule voix face aux autres grandes puissances économiques, notamment les USA et le Japon, et le petit poids relatif de chacun des Etats membres dans les enceintes internationales, mettent en avant la

question du choix du niveau de l'action. Certaines stratégies, pour être efficaces, ne peuvent être que coordonnées à grande échelle qu'il s'agisse par exemple de lutte contre le Sida, ou contre la pauvreté. Les agents de la Commission se situent dans cette perspective globale de recherche d'une plus grande cohérence relative. Ce qui, à un moment donné, pose la question de la représentation des Etats membres par la Commission, et celui de l'expression de l'intérêt européen aux côtés des intérêts nationaux. En matière de commerce extérieur, la délégation de souveraineté est déjà faite - et l'on voit surgir des problèmes à l'occasion -, en matière d'action diplomatique, le chantier est en route. Les Etats membres et la Commission sont en compétition ouverte sur le thème de la représentation, les premiers gagnants la première manche avec la réputation dont jouissent le Quai d'Orsay ou le Foreign Office, par exemple.

La coordination est au coeur de l'action de la Commission comme l'illustre cette réflexion humoristique d'un haut fonctionnaire britannique : "*nous nous coordonnons entre nous et les Etats membres coordonnent contre nous*". Mais ce concept est susceptible d'applications très différentes. Ainsi par exemple, en ce qui concerne le marché intérieur la coordination est-elle essentielle, à l'intérieur de la Commission et avec les Etats membres, car les autres politiques communautaires apportent les mesures d'accompagnement nécessaires et permettent à l'espace communautaire de fonctionner sans frontières. Le caractère global de l'approche et l'objectif de cohérence implique, pour la Direction générale en charge de la gestion du marché intérieur, de prendre en considération toutes les dimensions connexes sur lesquelles interviennent les autres Directions générales. Ce n'est pas une question administrative mais un objectif politique, qui démultiplie les partenaires, les zones de négociation et les besoins de coordination.

Si la cohérence de l'action de la Commission résulte de la coordination établie au niveau des services, si les différents services admettent qu'il est indispensable que les objectifs des unités administratives n'entrent pas en contradiction les uns avec les autres, le processus est illimité dans le temps.

D'un côté, il conduit à surmonter le principe de spécialisation qui alimente le cloisonnement entre les services sur lequel les agents font des commentaires infinis. De l'autre, il résulte du mode de gouvernement collégial de la Commission. Le fait que les décisions sont prises en commun implique que chaque Commissaire soit informé et puisse donner un point de vue sur toute question traitée par les services de la Commission. Cela signifie un alourdissement des procédures, des va et vient entre une multitude de services et la mise à rude épreuve des bonnes volontés individuelles. Certains fonctionnaires évoquent une détérioration de la collégialité : "*on ne masque plus les points de vue des représentants permanents dans les Cabinets. C'était autrefois une*

*insulte que de parler du Cabinet français, espagnol ou allemand, c'est dorénavant courant".*

Cette enceinte qui devrait être la quintessence de la coordination vis à vis des services se présente comme le lieu des rapports de force : *"La réunion spécialisée des Chefs de cabinet peut détruire ce qu'ont fait les services, aussi a-t-on pris l'habitude de présenter les dossiers à la dernière minute"*. La triple conjonction Cabinet / nationalité / parti politique crée un problème de réaction à l'événement : qui fait quoi? et par rapport aux services de la Direction générale? Problèmes de double emploi, de rivalités, de frustrations. D'où ce constat pessimiste d'un fonctionnaire : *"A la Commission tu t'occupes à 80% d'empêcher les autres de travailler, à 20% tu auras un dossier, à 80% les autres t'empêcheront de travailler"*. Même dans les "maisons" où les agents se connaissent personnellement et où la coordination inter-services tourne bien, la satisfaction n'est pas assurée : il échappe toujours un secteur, un dossier, des responsables. Et lorsque la coordination s'impose par la procédure des visas, par exemple, ou la circulation de fiches techniques, lorsqu'elle conduit à une procédure supplémentaire, elle demande une énergie si considérable que, en dehors de l'obligation bureaucratique, seuls l'assurent ceux dont c'est la fonction principale, ou ceux qui ont la foi.

Avant de savoir qui fait quoi, un immense travail de recueil des informations de base est à faire, reposant sur les bonnes volontés des partenaires, ici les Etats membres, là les politiques ou les sectoriels.

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, pour ressortir dans la bouche des personnels : *"Nous sommes la Commission, pas la DG X ou Y, nous formons un même groupe et travaillons pour la même cause"*. 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. Lorsqu'un Irlandais nous dit par exemple que *"celui qui parle le plus fort emporte la décision"*, cela place le débat de la rationalité objective des choix et des arbitrages sur un terrain formel.

La nécessité de la coordination résulte de la différence. Celle-ci peut être technique ou politique mais elle se donne toujours à voir par la médiation des hommes ou des femmes qui, à un moment donné, incarnent le service, la Direction générale, la Commission face à des interlocuteurs de même rang, ou à des partenaires institutionnels. D'un côté compte la position hiérarchique ou dominante des interlocuteurs; la voix d'un Commissaire, d'un

Directeur général ou d'un administrateur n'a pas le même poids, le chef de file est dans une meilleure position que les autres. De l'autre, c'est sur le plan formel que les différences linguistiques et nationales peuvent s'exprimer explicitement ou indirectement.

La coordination idéale tend vers ce monde sans frontières que l'Europe commence à définir pour elle-même. Dans la pratique, elle se heurte à des volontés de pouvoir bien réelles. L'anthropologue constate ainsi que le fonctionnaire de la Commission représente et défend les intérêts de son service dans l'ensemble de la Commission, de la même façon que les Etats membres poursuivent leurs intérêts nationaux derrière l'affichage de l'intérêt européen. L'affirmation des points de vue singuliers ne remet pas nécessairement en cause la perspective de cohésion si l'égalité de traitement est plus ou moins garantie. C'est pourquoi, indispensable à l'affirmation d'une Commission à la fois une et unique, la coordination se conjugue avec transparence, visibilité et véritable politique d'information, aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur.

### **Une question de management ?**

La problématique du "management" a acquis une dimension importante dans les services de la Commission. Voici résumées en quelques lignes certaines des hypothèses avancées et quelques-uns des problèmes soulevés. Nous osons espérer qu'elles aideront le lecteur à approfondir sa réflexion sur ce point.

D'après de nombreux historiens qui se sont penchés sur les études de management, les théories du management s'inscrivent pour une grande part dans le prolongement de traditions et de préoccupations anglo-américaines. Les hypothèses sur lesquelles travaillent les théoriciens et les conseillers en organisation se fondent souvent sur un modèle humain élaboré à partir de préoccupations anglo-américaines. Les motivations supposées des travailleurs (et plus tard des femmes actives) vont par conséquent de la simple "stimulation" économique (niveau des appointements) à la "stimulation émotionnelle" jouant sur le sentiment d'appartenance et de participation à l'entreprise pour en arriver dans le courant des années 60 à la notion d'autonomie, de réalisation du "moi" et à la délégation de responsabilités individuelles accrues.

Cultivant ces idées héritées des années 60, de nouveaux courants de pensée ont gagné en influence. Se basant sur certaines hypothèses avancées en psychologie et en psychanalyse, le "transactionnalisme" constitue l'un d'entre eux. Dans les années 60, cette école semblait avoir le mérite de prendre en considération l'individu et de réaffirmer la rationalité organisationnelle par son recours à la langue du marché (par la conclusion de

"transactions"). La vie était conçue comme un "jeu", l'interaction de multiples "ego" évoluant selon divers processus de stimulation et d'échange mutuel. Trente ans plus tard, on découvre dans un manuel de "management" publié chaque année à l'intention des fonctionnaires de la Commission par des conseillers en organisation que l'analyse transactionnelle n'y a plus droit qu'à un bref rappel indiquant que cette approche serait mieux reçue par les fonctionnaires français que d'autres théories d'inspiration plus manifestement anglo-américaine (cf. le manuel intitulé "*Programme de développement au management*", Cegos). Cette évaluation a suscité certains commentaires grinçants de la part de fonctionnaires de diverses nationalités : "*Les Français vivent dans un monde où les relations se doivent d'être gratifiantes*".

Rompant avec la confiance relative des années 60 et 70, certains chercheurs ont été amenés pendant quelque temps à penser que de nombreuses hypothèses formulées par la théorie du management portaient vraisemblablement l'empreinte d'un certain "ethnocentrisme". Résultat : les études de "management interculturel" connurent une vogue sans précédent. Toutefois, la théorie du management fonctionne dans le cadre d'un modèle positiviste qui stipule que la culture doit être définie avant de pouvoir être "opérationnalisée". La culture doit être une entité "instrumentalisable", sinon elle échappe à toute évaluation; et si elle ne peut être évaluée en appliquant certains schémas de causalité et autres modèles du même ordre, alors nul ne peut prétendre à une approche scientifique. Dans cette optique, la culture répond à une définition positive qui englobe quantité d'éléments tels que les normes, les valeurs, les convictions, les attitudes, les attentes et les rôles (toutes ces composantes étant d'une certaine manière réifiées comme autant de domaines distincts). On prête ensuite à ces diverses composantes le pouvoir d'exercer une "influence" sur le management. C'est comme si l'on pouvait dresser une liste de tous les éléments constitutifs de la vie en prétendant définir une série de relations univoques entre chacun de ces éléments et un autre ensemble qui porterait le nom de "management" ou d'"organisation". Cependant, on relève dans ces mêmes études de management interculturel une définition implicitement négative de la culture. Les cultures ainsi définies appartiennent à une taxinomie qui englobe également l'économie, la politique et tous les autres domaines qui entretiennent des relations étroites avec les "organisations"; d'ailleurs, les définitions des différentes cultures sont l'oeuvre de théoriciens plutôt que celle des populations étudiées. Un tel modèle produit inévitablement des questions du type "*La culture influence-t-elle le management d'une organisation ou l'organisation elle-même?*", autant de questions dont la portée est limitée. Si la culture recouvre tout, alors elle englobe le management. Si elle ne recouvre pas tout, alors son influence est par définition minimale. Cette question n'est pas restée sans réponse. On ne doit pas s'étonner outre mesure du déclin qu'ont commencé à enregistrer les études de management interculturel.

La notion de "culture" n'en demeure pas moins vivace dans le domaine du management. Accordant une large place au modèle des cultures nationales, cette notion part de l'hypothèse que l'uniformité et l'homogénéité internes peuvent être à l'origine d'un certain esprit de corps. De telles idées paraissent séduisantes pour de nombreux fonctionnaires de la Commission.

Depuis qu'elle a fait son entrée à la Commission, la théorie du management semble souvent y prendre une forme composite conciliant une perspective interculturelle avec l'objectif théorique d'une culture d'organisation homogène. Selon ce scénario qui opère une synthèse entre deux visions antagonistes, les différentes cultures nationales et les diverses Directions générales devraient travailler en "synergie", une série de règles et de procédures rationnelles acceptées par toutes les parties devraient constituer la base d'une culture et d'une identité spécifiques. Dans de nombreuses sphères de la Commission, le terme "synergie" revêt une importance et une charge émotionnelle particulières. Il rejoint parfois d'autres principes unificateurs impalpables allant de la "coordination" à l'"esprit européen".

L'attraction qu'exerce la théorie du management semble s'être développée de manière progressive à la Commission après l'élargissement de la Communauté en 1973. Les fonctionnaires provenant des pays du nord de l'Europe furent les principaux instigateurs de cette prise de conscience de l'intérêt du management. Ils étaient convaincus que la synergie des services et l'établissement de procédures rationnelles claires ainsi que l'avènement d'une culture spécifique permettraient d'en finir avec l'"anarchie" qu'ils percevaient à la Commission. Le renouvellement des Commissaires, les diverses loyautés envers certains "groupes de clients", les nationalités, les confessions et les partis politiques, les tensions entre les structures ou les secteurs verticaux et horizontaux ainsi que les agendas quelquefois indépendants et concurrents des Cabinets entre eux, ou avec les services, suscitent en permanence un sentiment d'instabilité : un "management digne de ce nom" devrait, au moins selon certains, atténuer l'impact de cette somme de facteurs d'entropie.

Répondre promptement à une telle attente est une véritable gageure. D'une durée relativement brève, les cours de management qui ont parfois été organisés sous l'influence de pressions extérieures, n'ont pas toujours respecté le principe d'une distribution homogène. Bien plus, le "management" n'a pas su trouver la panacée interculturelle qu'il a semblé quelquefois être en mesure d'offrir. Au contraire, le management s'est laissé souvent déborder par quelques-uns des problèmes et des divergences qu'il prétendait éradiquer. Le fait qu'un Commissaire danois fut le premier à insister pour que l'ensemble des fonctionnaires bénéficient d'une formation en

management dont l'organisation a été confiée à une société danoise de conseil en organisation n'a certainement pas favorisé l'introduction officielle du management à la Commission. Il s'agit là de l'une des anecdotes à propos du "management" que les fonctionnaires originaires du sud de l'Europe se plaisent à raconter en savourant pleinement cet indice d'une corruption implicite (nous avons abordé les réactions de cet ordre au début du dernier chapitre). Plus récemment, les possibilités de décentralisation, y compris de décentralisation du recrutement au niveau des différentes Directions générales, ont fait l'objet de discussions et de consultations élargies. Certains fonctionnaires normalement favorables à toute décentralisation craignent néanmoins qu'une telle évolution se traduise par une irruption de l'arbitraire et de l'irrationalité : *"Vous savez parfaitement ce que nous entendons par là"*. Les syndicats sont généralement opposés au changement quoique l'une des centrales syndicales les plus importantes, penchant ouvertement vers la gauche, prétende être favorable à une telle transformation pour autant que le *"dialogue social soit totalement décentralisé"*. (Une telle décentralisation impliquerait la participation de certains représentants locaux du personnel au recrutement des fonctionnaires au niveau décentralisé comme c'est le cas à l'heure actuelle dans le cadre des procédures centralisées de la DG IX). L'autre organisation syndicale importante ne revendique aucune allégeance politique mais elle est perçue comme étant plutôt marquée à droite par les observateurs extérieurs; selon l'un de ses représentants, elle séduit essentiellement des Européens du nord tandis que l'autre syndicat semble attirer davantage les Européens du sud. Cette seconde centrale syndicale est officiellement opposée à tout changement. L'un de ses membres nous a expliqué qu'il ne souhaitait pas que le recrutement *"soit entièrement calqué sur une sorte de matrice méridionale"*. Les Européens du nord se sont généralement manifestés en faveur d'une décentralisation en invoquant un renforcement des responsabilités, du travail en équipe, de la coordination et de la discipline. Comme bien d'autres idéaux, cette aspiration à la décentralisation paraît illusoire dans le sens où elle risque en pratique de se dissoudre dans tout ce qu'elle ne doit pas être.

Au cours de ces derniers mois, plusieurs Directions générales ont perdu ou gagné un certain nombre d'unités et de directions. Lors de ces transformations, le rétablissement d'un semblant de cohérence au niveau des services ne s'est pas fait sans mal. Dans deux cas au moins, les Directions générales soumises à des bouleversements de cet ordre ont mis sur pied des groupes de travail en management permettant de débattre des problèmes à l'ordre du jour et de proposer des solutions visant à créer une nouvelle culture interne. Néanmoins, les questions qui ont été posées ont invariablement évoqué les différents types de problèmes abordés dans cette étude. Manifestement, certaines questions sans détour portant sur l'adoption de systèmes de classement et de traitement de la correspondance et les conditions d'information et de communication n'ont pas

automatiquement débouché sur une simple règle de procédure acceptée par toutes les parties. Au contraire, ces problèmes ont suscité et ranimé certaines tensions entre les diverses traditions de centralisation et de décentralisation, les différentes façons d'appréhender l'information, son contenu et les conditions de son obtention ainsi que les différentes manières de concevoir l'archivage et sa destination. A l'occasion, les perceptions que les gens du sud ont des gens du nord, et vice versa, auxquelles nous avons précédemment fait allusion, ont déteint sur ces questions et bien d'autres encore. Les théories du management ne s'embarrassent ni de considérations sur la place de l'individu ni des nuances que revêtent les différentes formes d'alliance et de loyauté individuelles qui influent souvent sur le fonctionnement des services de la Commission.

En fin de compte, alors que certains Européens du nord seraient tentés d'imaginer que le "management" doit leur permettre de créer une organisation rationnelle et unifiée au sein de laquelle les employés sont pris en considération, soutenus et responsabilisés, de nombreux fonctionnaires du sud de l'Europe y voient plus volontiers un affaiblissement de la démocratie, la mise en place de règles fictives que personne ne respectera, l'impossibilité d'éradiquer les stratégies et les loyautés individuelles et l'émergence d'une nouvelle anarchie qu'ils perçoivent comme une menace par rapport à leur conception des structures et du contrôle. Le discours de l'ordre et du désordre ou de la rationalité et de l'irrationalité (et ainsi de suite) à travers lequel le "management" séduit autant qu'il dérange jouit néanmoins d'une certaine indépendance et, comme on a pu l'observer au début du dernier chapitre, il s'affranchit de toute considération nationale ou de toute implication nord/sud. Au sein de la Commission, nombreux sont les fonctionnaires provenant aussi bien du nord que du sud de l'Europe qui perçoivent l'intérêt que revêtent l'adoption d'une réglementation claire et le respect d'une certaine rigueur; mais ils y voient aussi l'anéantissement de la "créativité" et de l'"*imagination*". Ce débat souligne quelques-unes des difficultés et des ambiguïtés internes et externes auxquelles la Commission est confrontée : "*Nous deviendrons une bureaucratie*".

## Conclusions

En introduisant cette enquête nous avons souligné le défi que représentait l'étude anthropologique d'une institution aussi complexe que la Commission. Il s'agissait tout à la fois de pénétrer à l'intérieur de ce monde qui paraît souvent opaque au public et de conserver une distance suffisante pour mieux mettre en relief les modes de pensée et la vie interne de l'organisation. Dans le cours de cette étude nous nous sommes progressivement familiarisés avec les services qui constituaient le terrain de l'enquête ethnographique. Le choix de Directions générales différentes a permis de ne pas être

victime d'erreurs d'optique en privilégiant telle ou telle donnée au détriment du souci comparatif qui nous animait. Un autre élément important dans ce travail est le temps que nous avons pu consacrer à l'observation participante. Suivre l'activité des fonctionnaires, la manière dont certains dossiers sont traités d'un bout à l'autre aux différents niveaux de responsabilités offre la possibilité d'appréhender les représentations et les logiques qui animent le travail quotidien au sein de la Commission.

Cet approfondissement permanent d'une enquête menée dans la durée amène aussi les anthropologues à modifier leur perception de départ. Pareils aux autres observateurs, ils ont en pénétrant dans cet univers une représentation spontanée de ce qu'est généralement une organisation de ce type : administration gouvernementale, bureaucratie internationale, entreprise multinationale, la Commission évoque, selon les lieux observés, des modèles bien connus. Une première approche superficielle est de nature à aplatir les aspects les plus saillants de la vie de la Commission. Or nous avons à l'inverse cherché à ne pas gommer ce qui fait, à notre sens, l'originalité de cette institution : alors que fleurissent bien des idées toutes faites concernant la "technocratie bruxelloise", alors que les intéressés peuvent sans transition passer de l'autosatisfaction au pessimisme, il faut adopter un regard résolument extérieur mais soucieux de lucidité pour pénétrer dans ce véritable laboratoire de l'Europe en train de se faire que représente la Commission. Ne jamais perdre de vue les conditions historiques qui ont présidé à son développement; ne jamais oublier que cette institution fondée sur un projet commun est aussi à la conjonction de cultures différentes : telles ont été nos deux maximes.

Au terme de cette enquête, plusieurs remarques s'imposent. L'enseignement essentiel de l'analyse anthropologique concerne la spécificité de la Commission : on a eu trop tendance à penser cette institution comme une administration ordinaire, sur le modèle des appareils d'État nationaux. Certains ont fait valoir qu'à l'origine la Commission était conçue comme une administration de mission, avant de s'être progressivement alourdie au fil des élargissements successifs, pour devenir une maison de plus en plus difficilement gérable. Si l'on se situe dans cette perspective, une amélioration du management visant à surmonter les cloisonnements au sein des services et à optimiser l'utilisation des ressources humaines devrait permettre de remédier à une certaine rigidification des structures administratives. Ce diagnostic présuppose en son principe que la Commission est un organisme homogène et qu'elle présente, en positif et en négatif, tous les traits des organisations qui ont connu une croissance accélérée.

Notre appréciation est un peu différente : la fréquentation quotidienne des fonctionnaires, l'observation participante menée dans les différentes Directions générales révèle 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.

Cependant la confrontation permanente des différences culturelles a aussi un rôle dynamique. 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.

L'approche anthropologique de la Commission met aussi en évidence un mode de rapport à l'histoire et à la mémoire qui mériterait à lui seul une étude spécifique. Les fonctionnaires sont en permanence tournés vers l'avenir : ils travaillent dans le souci d'un futur dont l'avènement est toujours retardé. L'obsession de conclure, de "finaliser" est très présente à la Commission, alors même que l'Europe n'en finit pas de se faire. En même temps la demande de réflexivité qui s'est manifestée tout au long de l'enquête témoigne de l'impérieuse nécessité de réarticuler les dimensions du futur et du présent sur un passé dont beaucoup se sentent en quelque sorte expropriés. La quasi inexistence des symboles et des rituels, particulièrement sensible pour des anthropologues, est significative. Il y a là un véritable déficit qui contribue à brouiller, même parmi ceux qui en sont les principaux porteurs le projet européen.

Y a-t-il là seulement un problème de communication, de techniques médiatiques et relationnelles insuffisantes? En fait, c'est l'image même des fonctionnaires de la Commission, telle qu'elle est livrée au public par celle-ci, qui nous paraît à bien des égards sommaire. Tout se passe comme on occultait en permanence ce qui constitue le creuset européen, à savoir cette complexité interculturelle qui fait la richesse de l'institution. Tout se passe comme si on refusait d'assumer publiquement cette complexité, au profit d'une image de la performance et de l'efficacité qui finit par se retourner contre ses promoteurs, au point de susciter dans l'opinion publique des réactions de défiance, voire de rejet. Il est temps aujourd'hui de développer une information qui rende justice de la réalité et permette aux citoyens de mieux comprendre ce qu'il en est de l'activité et des problèmes quotidiens des fonctionnaires. C'est du moins ce que nous enseigne ce voyage à l'intérieur d'un univers dont nous réalisons combien il est mal connu.

# APPROCHE ANTHROPOLOGIQUE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE I : UNE CULTURE DE LA COMMISSION.....	9
Une société à maisons .....	9
<i>L'expression des maisons</i> .....	9
<i>Les agents de la maison</i> .....	18
La sociabilité enclavée.....	25
Un univers ordonné.....	27
La mémoire et le temps .....	30
Une culture de la Commission .....	34
CHAPITRE II : L'ECHO DES FRONTIERES.....	37
Langage.....	37
Langue et culture .....	39
Incongruence et stéréotypes .....	45
<i>Unité et diversité</i> .....	45
<i>La rencontre de systèmes différents</i> .....	47
<i>De la difficulté d'être Allemand et de l'aisance relative d'être Irlandais</i> .....	55
La tension professionnelle, idées-valeurs et dénonciation .....	58
CHAPITRE III : LA QUETE DU GRAAL.....	63
Relations formelles et hiérarchies.....	63
Informer.....	67
Négociateur, coordonner.....	70
Une question de management ? .....	76
CONCLUSIONS .....	80