



LE PILOTAGE DES POLITIQUES EUROPÉENNES : UN MANAGEMENT SOUS INJONCTIONS PARADOXALES

Michel Casteigts

► **To cite this version:**

Michel Casteigts. LE PILOTAGE DES POLITIQUES EUROPÉENNES : UN MANAGEMENT SOUS INJONCTIONS PARADOXALES : OU POURQUOI L'EUROPE EST DE PLUS EN PLUS SCHIZOPHRÈNE. Joachim Beck et Fabrice Larat. Transnationale Verwaltungskulturen in Europa – Les cultures administratives transnationales en Europe, Dike Verlag & Nomos Verlag, p. 335-348, 2015. halshs-01585711

HAL Id: halshs-01585711

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01585711>

Submitted on 11 Sep 2017

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.

Le pilotage des politiques européennes: un management sous injonctions paradoxales ou pourquoi l'Europe est de plus en plus schizophrène

Michel Casteigts¹

Publié dans Beck J. et F. Larat, 2015, *Transnationale Verwaltungskulturen in Europa – Les cultures administratives transnationales en Europe*, Zürich/St. Gallen, Dike Verlag & Baden-Baden, Nomos Verlag, p. 335-348.

La diversité culturelle européenne, entre mosaïque et chaos

En préambule de la déclaration sur la diversité culturelle adoptée par son comité des ministres le 7 décembre 2000, le Conseil de l'Europe rappelait que « que la diversité culturelle a toujours été une caractéristique européenne dominante ainsi qu'un objectif politique fondamental dans le processus de construction européenne ». En septembre 2008, dans une communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, la Commission affirmait que le multilinguisme était « un atout pour l'Europe et un engagement commun ».

Pourtant, à y regarder de plus près, diversité culturelle et multilinguisme constituent des atouts fortement ambivalents. A l'image d'une mosaïque ordonnée de cultures millénaires que véhiculent les représentations officielles, se superposent celles de cohabitations chaotiques et de rapports de forces inavoués. L'administration de la Commission n'échappe pas à cette règle. Elle en offre même un exemple particulièrement représentatif. Entre l'adhésion à la dynamique d'intégration communautaire, qu'impliquent leurs fonctions, et les forces de rappel de leurs identités nationales, les fonctionnaires européens sont tiraillés par des logiques contradictoires

C'est que les services de la Commission sont une administration hétérogène, au positionnement ambigu (I). Face à des conflits de rationalité multiples, leur management est soumis à des injonctions paradoxales, au sens que Gregory Bateson et l'école de Palo Alto ont donné à cette expression (II). Cette Europe malade de son management adopte des attitudes de plus en plus schizophréniques.

I- Une administration hétérogène, au positionnement ambigu

A- L'hétérogénéité structurelle de l'administration européenne

Contrairement à une idée complaisamment véhiculée, les services de la Commission constituent une administration légère. En 2013, ils comportent 33000 fonctionnaires (contre

¹ Inspecteur général de l'administration (France). Professeur des universités associé à l'Université de Pau et des pays de l'Adour (CDRE - Centre de documentation et de recherches européennes).

plus de 50000 pour la seule ville de Paris). Il faut cependant pondérer cette appréciation en tenant compte du niveau de qualification très élevé des administrateurs européens, notamment par rapport aux administrations nationales :

Même au bas de l'échelle, les administrateurs européens sont titulaires de diplômes de l'enseignement supérieur et parlent deux, trois ou davantage de langues de l'Union européenne. Par expérience, ils acquièrent une expertise horizontale et comparative qui n'a aucun équivalent dans les administrations nationales. La modestie de l'appareil administratif est donc toute relative. C'est une armée de généraux. (Bull, 2010 : 100)

Ces agents se répartissent en une multiplicité de statuts. A côté des fonctionnaires statutaires, la Commission recourt aux services de contractuels de diverses catégories : contractuels de haute technicité, contractuels d'exécution, experts nationaux détachés etc. Cette dernière catégorie mérite une attention particulière. Il s'agit de fonctionnaires de haut niveau, bien insérés dans les processus décisionnels communautaires, mais qui conservent des liens privilégiés avec leur administration nationale d'origine, qu'ils sont appelés à rejoindre dans un délai maximum de quatre ans.

Cette diversité statutaire n'est pas significativement plus forte que celle que l'on note généralement au niveau national. Mais l'existence d'un cadre juridique commun ne revêt pas la même signification et n'a pas le même effet d'intégration pour des fonctionnaires issus de pays ayant une longue tradition d'administration statutaire (Allemagne, Grande Bretagne ou France) ou de pays privilégiant les relations contractuelles et pratiquant le *spoils system*.

C'est que l'hétérogénéité des nationalités, et donc des cultures administratives, est une des caractéristique majeures de l'administration communautaire. Dans le document le plus synthétique de présentation du personnel européen, un recto-verso de format A4 intitulé *Key figures card staff members – chiffres clés des membres du personnel*², la présentation par nationalités occupe la même place que la présentation par directions, soit pour chacune un quart du total des informations contenues dans la plaquette.

A la multiplicité des cultures nationales se combinent les effets de la diversité des parcours individuels. Les services de la Commission se sont constitués au fil du temps, au gré de sédimentations qui traduisent, avec plus ou moins de fidélité et de retard, les élargissements successifs³. Dans cette histoire là, la trajectoire des individus est très étroitement liée à leur appartenance nationale, ce qui explique une surreprésentation des ressortissants des États fondateurs ou ayant adhéré depuis longtemps.

Tous ces facteurs expliquent l'absence, dans l'administration communautaire, d'habitus commun susceptible d'unifier les cultures administratives des individus comme des groupes nationaux en présence⁴. Cette faiblesse des représentations partagées ne permet pas la mise en

2 http://ec.europa.eu/civil_service/docs/hr_key_figures_en.pdf

3 Un ouvrage récent, publié sous la direction de Dider Georgakakis, dresse une sociologie politique très détaillée de « l'Eurocratie » (Georgakakis, 2012).

4 Le terme d'habitus a été utilisé par Thomas d'Aquin et le secteur social de la scolastique pour traduire la notion aristotélicienne d'*hexis*. Il a été repris par M. Durkheim, M. Mauss et N. Elias, avant d'être placé par Pierre Bourdieu au centre de sa théorie de la reproduction sociale comme système « de dispositions durables et transposables, structures structurées prédisposées à fonctionner comme des structures structurantes, c'est-à-dire en tant que principes générateurs et organisateurs de pratiques et de représentations qui peuvent être objectivement adaptées à leur but sans supposer la visée consciente de fins et la maîtrise expresse des opérations nécessaires pour les atteindre, objectivement 'régliées' et 'régulières' sans être en rien le produit de l'obéissance à des règles, et, étant tout cela, collectivement orchestrées sans être le produit de l'action organisatrice d'un chef d'orchestre » (Bourdieu, 1980 : 89).

œuvre de processus conventionnels⁵ de coordination de l'action collective. Cela explique la place prédominante conférée au pilotage par les procédures et les reproches corrélatifs de rigidité, ainsi que la « lourdeur » souvent évoquée, qui tient au mode de fonctionnement de l'administration et non à ses effectifs. Un des paradoxes de cette situation est un recours systématique à l'expertise externe lorsque la complexité des questions à régler nécessiterait des transactions internes entre services que les logiques organisationnelles de la Commission ne permettent pas (Robert, 2003).

B- Les ambiguïtés de son positionnement

Le processus décisionnel de l'Union européenne est aujourd'hui marqué par la rupture de l'équilibre initial des pouvoirs entre les trois pôles de décision. Dans le traité de Rome, la Commission incarnait la dimension supranationale de la Communauté et assurait l'essentiel de l'impulsion des politiques nouvelles. Le Conseil était constitué de ministres délégués par chaque gouvernement et fonctionnait dans le cadre d'une présidence tournante (article 146). Face à la permanence et au poids de la Commission, son influence était relativement limitée et ne jouait vraiment qu'en situation de veto opposé par un des membres⁶. Quand à l'Assemblée parlementaire, composée de délégations des parlements nationaux et ne siégeant de plein droit qu'une fois par an, son rôle était essentiellement formel.

La situation actuelle est radicalement différente. Le Conseil, qui se réunit quatre fois par an au niveau des chefs d'État et de gouvernement, sans que cela se substitue aux réunions de niveau ministériel, est devenu à la fois le centre d'impulsion et l'instance décisionnelle majeure. Le Parlement, élu au suffrage universel, exerce un contrôle effectif sur l'action de la Commission et partage avec le Conseil l'essentiel des pouvoirs législatifs. Face à ces deux instances sensiblement renforcées par rapport au traité de Rome, la Commission a perdu une bonne part de son influence et de ses marges de manœuvre.

Sans qu'il soit besoin d'expliquer cette évolution par des problèmes de leadership personnel, la situation actuelle s'explique notamment :

- *par les élargissements successifs* à des pays dont les motivations étaient très différentes de celles des membres fondateurs ; à l'ambition initiale de fonder une paix durable sur une prospérité partagée dans le dépassement des égoïsmes nationaux, ont succédé des préoccupations de libre-échange, de consolidation de la démocratie ou de rupture avec le communisme dans une adhésion irréversible à l'économie de marché ; si le rôle spécifique de la Commission comme organe supranational était au cœur du projet initial, il s'est banalisé au fur et à mesure que s'affirmaient les autres logiques ;

5 Pour la sociologie des conventions, il s'agit de cadres interprétatifs communs plus ou moins implicites utilisés par des acteurs pour évaluer des situations et se coordonner (Diaz-Bone et Thévenot, 2010).

6 La « politique de la chaise vide » menée par le gouvernement français de juin 1965 à janvier 1966 a constitué un bon exemple de cette configuration. Refusant un renforcement du rôle du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) dans la mise en œuvre de la politique agricole commune et la réduction de la place de la règle de l'unanimité dans la prise de décision au profit de la règle majoritaire, le général de Gaulle a suspendu la participation de la France au conseil des ministres de la CEE, bloquant le fonctionnement communautaire. Le compromis de Luxembourg a mis fin à cette crise en janvier 1966, en confirmant le principe d'une décision à l'unanimité pour les votes concernant des questions d'« intérêt vital » pour un État. Le compromis de Luxembourg peut être considéré comme un coup d'arrêt à la dynamique d'intégration et un certain retour à des logiques inter-gouvernementales dans le champ des compétences communautaires.

- *par la crise de la Commission Santer (1998-1999)* ; en décembre 1998, les parlementaires européens ont refusé de voter le quitus à la Commission pour l'exercice 1996 ; la commissaire française Edith Cresson et le commissaire espagnol Manuel Marin étaient particulièrement visés ; une motion de censure de la Commission a été rejetée de peu par le Parlement en janvier 1999 ; le 15 mars, le rapport d'un comité *ad hoc*, très sévère pour la Commission, a conclu à un défaut général de contrôle de l'administration par les commissaires, au delà des deux cas initialement soulevés ; le collège des commissaires a démissionné immédiatement ; Romano Prodi a été désigné comme président de la nouvelle Commission, avec comme mission prioritaire la réforme des méthodes de travail de l'administration; dès lors, la métamorphose du centre d'impulsion politique en appareil bureaucratique s'est accélérée, d'autant que cette crise a mis en évidence la modification des rapports de forces entre le Parlement et la Commission, sous l'arbitrage du Conseil ⁷ ;
- *par la montée en puissance du Parlement* ; au fur et à mesure que les modifications des traités accroissaient sa légitimité (élection au suffrage universel), ses pouvoirs et son champ de compétences, le Parlement s'est progressivement affirmé comme le défenseur des intérêts proprement communautaires face aux égoïsmes nationaux qui s'exprimaient au sein du conseil ; dans ce débat la Commission a conçu son rôle de défense des traités sur un registre de plus en plus juridique et de moins en moins politique, contrairement à ce qu'elle faisait du temps de Sicco Mansholt ou Jacques Delors ; elle est devenue un organe technique largement aligné sur les positions du Conseil, comme l'ont montré de façon emblématique les péripéties d'élaboration du budget 2014-2020 ;
- *et surtout par l'essoufflement de l'esprit communautaire* ; au souffle prophétique des pères fondateurs ont succédé des arbitrages inter-gouvernementaux relevant davantage de marchandages d'épicier que de l'enfantement de l'avenir ; l'Europe a cessé d'être un projet de société pour devenir une machine bureaucratique, dans l'ingénierie de laquelle les services de la commission constituent des rouages essentiels; l'instauration d'une présidence permanente du Conseil, disposant de ses propres services, a parachevé l'affaiblissement politique de la commission.

Dans ce dispositif où l'administration relève du pôle décisionnel devenu le plus faible, il n'y a rien d'étonnant que la Commission et ses services fassent l'objet d'incessants procès en légitimité, leur statut symbolique et leurs prérogatives formelles⁸ semblant disproportionnés par rapport à leur capacité à impulser positivement politiques et projets. Face à ces remises en cause, leur réflexe naturel a été de se replier sur les compétences les mieux assurées, c'est à dire les pouvoirs normatifs garantis explicitement par les traités, au détriment des ambitions stratégiques et des dynamiques de projet. Il en résulte un inexorable renforcement des dimensions juridiques et procédurales des cultures administratives en présence. Cette évolution est d'autant plus marquée que les services de la Commission n'ont généralement pas la responsabilité de la mise en œuvre opérationnelle des politiques européennes, qui incombe aux États-membres. L'efficacité des actions mises en œuvre dépend de la qualité de la collaboration entre instances nationales et instances communautaires, qui constituent un conglomérat composite qualifié souvent d'"administration composée" (Schmidt-Assmann,

7 Pour plus de détail sur l'effet dévastateur de cette crise se reporter à Cantelli (2001). Il s'agit d'un article de référence, même si certaines considérations optimistes ont été démenties par les faits.

8 Y compris le niveau de rémunération de leurs agents...

2006). Ce dispositif hybride est caractérisé par un mode de fonctionnement mêlant coopération et compétition. Dans ce jeu là, les services de la Commission, privés de la légitimité « de terrain », s'arc-boutent sur celle des normes.

Tous ces processus, qui s'enchaînent en boucle, nourrissent une spirale de bureaucratisation qui éloigne de plus en plus l'administration communautaire de la réalité des enjeux sociétaux. Dès lors, les fonctionnaires européens sont enclins à donner des gages à leur pays d'origine, soit faute de référence stratégique communautaire (dans un processus décisionnel européen qui arbitre davantage en fonction des intérêts nationaux que d'une dynamique d'intégration), soit par affinités culturelles (en l'absence d'une culture administrative communautaire forte), soit par intérêt de carrière (notamment dans le cas des experts nationaux détachés).

Il en va souvent de même des membres de la Commission qui sont tentés de s'appuyer sur les représentants de leur propre État pour faire prévaloir leur position au niveau du Conseil, au détriment des dispositifs décisionnels internes à la Commission : les règles de décision à l'unanimité ou à la majorité qualifiée permettent souvent de transformer les procédures communautaires en processus d'arbitrage inter-gouvernementaux. Par ailleurs, la tentation est grande pour eux d'adopter des postures dictées moins par les problématiques communautaires que par le souci de renforcer leur visibilité dans leur pays d'origine et d'améliorer leurs perspectives de réinsertion à terme dans la vie politique nationale. Ces forces centrifuges sont cependant limitées par le rôle majeur que joue un petit groupe influent de très hauts fonctionnaires, au sein duquel s'inversent « les oppositions qui s'instaurent entre des pôles communautaires/nationaux et généralistes/sectoriels » et se renversent tendanciellement les hiérarchies « au profit des pôles communautaires et généralistes » (Georgakakis et de Lassalle, 2007 : 38).

Pour éviter que tous ces facteurs de complexité et d'incertitude ne débouchent sur un mal-être structurel, il aurait fallu que les services communautaires disposent d'un système de management subtil dans sa conception, pertinent dans ses modalités et fort dans sa mise en œuvre. Tel n'est malheureusement pas le cas.

II – Une Europe malade de son (ses) managements(s)

A- La contradiction entre la gestion communautaire des ressources humaines et les principes du management interculturel

Piloter une organisation interculturelle n'a rien de simple :

L'interculturel dans les organisations se caractérise par des cohabitations de représentations, de sens, de codes, de règles multiples, derrière des usages que l'on recherche à plus ou moins unifier, à plaquer. Cette multiplicité de strates organisationnelles, de logiques identitaires peut être violente et s'apparenter pour les acteurs à des situations de doubles contraintes, de malentendus, ou encore générer des mécanismes de cliques, d'alliances/coalitions et renforcer l'instabilité organisationnelle. (Gauthey, 2002)

Dans ce contexte, un des principes essentiels du management interculturel consiste à tirer pleinement profit de la diversité des cultures en présence, en valorisant les différences dans le jeu des complémentarités. Cela suppose un modèle organisationnel qui parte des compétences concrètes des individus et qui construise un dispositif à géométrie variable avec

le souci de les mettre en valeur de façon optimale. Or telle n'est pas du tout la logique d'organisation des services communautaires, structurés de façon uniforme dans une perspective logico-rationnelle de bureaucratie wébérienne revue par les méthodes des consultants anglo-saxons. Dans ce cadre les individus doivent être parfaitement interchangeables et il ne saurait être question d'adapter les procédures pour valoriser les qualités spécifiques de chacun.

Ce mode d'organisation n'est pas propre aux administrations communautaires mais, au niveau national, il y a moins de différenciations culturelles et il existe un *habitus* administratif commun, qui est globalement en phase avec les procédures mises en œuvre. Tel n'est pas le cas dans le contexte européen où la standardisation des tâches ne permet pas de valoriser les potentiels individuels et génère de nombreuses frustrations. Ces frustrations sont d'autant plus difficilement supportées que la complexité des processus décisionnels communautaires rend quasiment inaccessible tout aménagement des procédures :

L'administration communautaire est encore victime d'un trait particulier des institutions européennes : l'extrême rigidité des procédures. La catégorie des normes « constitutionnelles » est envahissante et a diffusé ses métastases dans tout le corps européen. Établir une règle nouvelle prend des années ; la changer est tout aussi compliqué, long et pesant. Contrairement aux administrations nationales qui peuvent rapidement corriger, suspendre, retirer une norme qui s'avère, à l'application, inutile, inefficace, contre-productrice ou tout simplement mal conçue, le processus de *trial and error* est difficile à mettre en œuvre au niveau européen une fois le train lancé. Dans la meilleure des hypothèses, les correctifs – s'ils bénéficient du consensus des États membres – exigeront des années d'efforts, de pressions et d'interventions. (Bull, 2010 : 101)

Par ailleurs, au prétexte d'assurer l'équité entre nationalités, la répartition des postes de responsabilité génère l'iniquité ou l'absurdité dans la prise en compte des compétences. Il en va notamment ainsi de la réticence à tenir compte de certaines compétences linguistiques et culturelles lorsqu'elles semblent constituer des reliquats de situations coloniales. Ce colonialisme à rebours peut ainsi conduire à préférer un letton à un français pour travailler avec l'Afrique francophone, ou un autrichien à un portugais pour développer les relations entre l'Europe et le Brésil.

De façon plus générale, la réalité du modèle linguistique communautaire est bien loin des déclarations de principes de la Commission, et notamment de la communication de septembre 2008. Le multilinguisme est réservé à la publication des textes et à l'expression publique dans certaines phases procédurales (débats publics du Parlement, par exemple). Mais les processus concrets d'élaboration des politiques et des textes utilisent comme langue instrumentale un anglais appauvri, qui sert de matrice à une pensée commune au vocabulaire restreint et à faible potentiel de conceptualisation⁹. Cela contribue à un formatage procédural frustré et sans créativité, déclinant dans les domaines les plus divers des méthodes répétitives et inadaptées. Lorsqu'il s'avère nécessaire d'élaborer des raisonnements complexes, hors d'atteinte des capacités d'expression du *globish* communautaire usuel, c'est évidemment vers les universitaires ou consultants – essentiellement anglo-saxons - que les services de la Commission se tournent spontanément, contribuant ainsi à renforcer les références néolibérales dans les politiques européennes (Commission européenne, 2001).

Les effets de la fragmentation culturelle de l'administration européenne sont donc traités par une sélection restreinte de principes communs élémentaires, majoritairement importés d'outre-atlantique, et non par la mise en synergie de l'extraordinaire richesse que

9 L'usage de l'allemand ou du français comme langue de travail relève de plus en plus de la fiction.

devrait constituer la diversité des identités culturelles des pays européens. Cet appauvrissement délibéré et institutionnalisé du potentiel interculturel communautaire est à la fois frustrant pour les individus et mutilant pour l'Europe. Il a notamment pour effet de renforcer les injonctions paradoxales auxquelles sont soumis les fonctionnaires et l'administration et de réduire leurs capacités d'adaptation et de réponse.

B - Une organisation sous injonctions paradoxales

La double contrainte, de la psychiatrie à la sociologie des organisations

La théorie des injonctions paradoxales (ou double contrainte), introduite par Gregory Bateson (Bateson et al., 1956), permet de rendre compte de la façon dont les dynamiques psycho-culturelles inhérentes au fonctionnement de l'Union européenne pèsent gravement sur la cohérence et l'efficacité des décisions politiques et administratives.

Anthropologue anglais, naturalisé américain en 1956, époux de Margaret Mead avec laquelle il a travaillé sur Bali et la Nouvelle-Guinée, Bateson fonde en 1952, au sein du *Veterans Administration Hospital* de Palo Alto, un groupe de recherche sur les paradoxes de l'abstraction dans la communication, financé par la Fondation Rockefeller. En 1954, le projet est prolongé de deux ans grâce à un financement de la Fondation Macy et recentré sur l'étude de la communication chez les schizophrènes. En 1956, Bateson et son équipe publient un article fondateur *Toward a theory of schizophrenia*, qui introduit le concept de « double contrainte ».

Une injonction paradoxale, c'est à dire qui soumet à une double contrainte celui à qui elle s'adresse, peut être ainsi décrite :

Un message est émis qui est structuré de manière telle que : *a)* il affirme quelque chose, *b)* il affirme quelque chose sur sa propre affirmation, *c)* ces deux affirmations s'excluent. Ainsi, si le message est une injonction, il faut lui désobéir pour lui obéir ; s'il s'agit d'une définition de soi ou d'autrui, la personne définie par le message n'est telle que si elle ne l'est pas, et ne l'est pas si elle l'est. Le sens du message est donc indécidable...

Enfin, le récepteur du message est mis dans l'impossibilité de sortir du cadre fixé par ce message, soit par une métacommunication (critique), soit par le repli. Donc, même si, logiquement, le message est dénué de sens, il possède une réalité pragmatique : on ne peut pas *ne pas* y réagir, mais on ne peut pas non plus y réagir de manière adéquate (c'est à dire non paradoxale) puisque le message est lui-même paradoxal. (Watzlawick et al., [1967] 1979 : 213)

Cette notion d'injonctions paradoxales va bien au delà de la situation classique de choix à opérer entre hypothèses contradictoires, puisqu'elle implique l'impossibilité logique d'un choix rationnel. C'est cette impossibilité logique qui induit des comportements pathologiques, dans la mesure où il n'y a pas de solution « normale » pour trancher le dilemme.

La théorie de la double contrainte a rapidement franchi les limites du champ clinique pour devenir une clé d'analyse très générale des comportements humains et des dynamiques organisationnelles. Elle a ainsi été mobilisée dans les domaines les plus divers, comme la souffrance au travail (Clot, 2010), les effets pervers de l'idéologie gestionnaire (de Gaulejac, 2005) ou le management de la formation (Snyder & Cummings, 1997).

Double contrainte et fonctionnement communautaire

Après la chute de la Commission Santer, une réforme majeure de l'organisation et du fonctionnement de la Commission européenne a été entreprise sous l'autorité de Neil Kinnock, à partir de 1999. Elle était marquée de la double préoccupation d'en améliorer l'efficacité et d'en renforcer l'éthique (Cini, 2010). Rien d'étonnant dans ces conditions qu'une part significative des injonctions paradoxales qui pèsent sur les services communautaires soit précisément liée aux contradictions entre éthique et efficacité.

Trois codes de conduite ont été adoptés pour définir les droits et devoirs des commissaires et de leurs services : le premier, approuvé avant la réforme Kinnock, s'appliquait aux membres du collège ; le second réglait les relations entre les membres du collège et leurs services ; le troisième concernait le fonctionnement propre de l'administration. De façon parfaitement convenue, les maîtres-mots de ces codes éthiques étaient « transparence » et « responsabilité ». Parallèlement, au titre de l'efficacité, un nouveau règlement financier fut mis en chantier. Au terme d'une gestation longue et complexe, car les relations avec les États-membres étaient directement concernées, il fut adopté en 2002 pour entrer en vigueur en 2003¹⁰. Il mettait en place de nouvelles règles pour la gestion du budget communautaire, ainsi que des dispositifs rigoureux et complexes de validation, de contrôle et d'audit.

Au terme de ces réformes, le discours officiel est bien évidemment que la Commission et ses services sont aujourd'hui une « administration moderne » :

Chacun a son idée de ce que peut être une administration « moderne ». À la Commission, nous pensons que c'est une administration fondée sur les principes d'efficacité, de transparence et de responsabilité.

Le système et les procédures administratives, la gestion des ressources humaines et financières, ainsi que la planification et la programmation des activités de la Commission ont été soumis à une vaste réforme. Cet exercice de modernisation est le plus important qui ait jamais été réalisé depuis la création de la Commission européenne en 1958.

(source : http://ec.europa.eu/civil_service/index_fr.htm)

« Pour en savoir plus sur les différents aspects, politiques et actions qui font de la Commission une administration moderne », le site détaille un certain nombre de rubriques : efficacité, transparence, éthique et conduite, égalité des chances, commission en ligne, respect de l'environnement, multilinguisme. Le détail de ces *item* est éloquent. Ainsi, s'agissant de l'efficacité, elle implique de « fixer les priorités et allouer les ressources », « professionnaliser les ressources humaines », « décentraliser la gestion financière », « simplifier les outils et les procédures ». Le caractère résolument novateur de ces principes n'échappera à personne... Leurs contradictions méritent par contre un décodage plus précis.

En effet si, au nom de l'efficacité, on assigne à l'administration l'objectif d'alléger les procédures, au nom de la transparence on multiplie dans le même temps les rapports et les contrôles. Les services, tenus de se conformer simultanément aux deux injonctions, sont placés dans une situation typique de double contrainte. Il en va de même du principe de responsabilité, dont la traduction concrète est l'imputabilité précise des conséquences des décisions. Cela a conduit à mettre en place une traçabilité intégrale des procédures, alourdissant de façon considérable les processus décisionnels et contribuant, paradoxalement, à déresponsabiliser les individus, en inhibant toute prise de risque, c'est à dire tout exercice concret d'une responsabilité effective. Là encore, les injonctions paradoxales sont manifestes.

¹⁰ Le précédent datait de 1977.

De façon plus générale, le renforcement continu des contraintes procédurales et des règles formelles est totalement contradictoire avec les injonctions maintes fois répétées à l'initiative et avec toute culture de l'autonomie¹¹. Cette double contrainte, qui est caractéristique de bien des organisations sociales, explique que, de plus en plus, la société soit « malade de la gestion » (Gaulejac, 2005). Mais dans le cas de la Commission, l'insularité organisationnelle et le fétichisme procédural en aggravent sensiblement les effets. En outre, les conditions concrètes des prises de décision européennes ne peuvent qu'alimenter le malaise. Que doivent ressentir des fonctionnaires, dont on exige transparence et responsabilité dans la conception et la mise en œuvre de politiques, face à des processus décisionnels aussi peu transparents et aussi peu responsables ? C'est peu de dire que les arbitrages qui interviennent au sein du Conseil n'ont que de lointains rapports avec les principes d'efficacité, de transparence et de responsabilité affichés sur le site de la Commission. Mais ils ont des rapports encore plus lointains avec « l'intérêt communautaire » auquel se réfèrent les codes éthiques et le statut des fonctionnaires européens (Maggi-Germain, 2005). Comment exiger d'eux qu'ils fassent preuve de loyauté, d'efficacité, de transparence, et *a fortiori* de conviction, dans la promotion et la mise en œuvre de choix politiques qui résultent de marchandages entre intérêts nationaux, aux limites du chantage ? Rien dans le fonctionnement des instances communautaires, au plus haut niveau, ne donne à leurs serviteurs des clés pour arbitrer, en leur âme et conscience, les injonctions paradoxales de la fidélité à l'intérêt communautaire et des attachements aux intérêts nationaux.

Conclusion : Pourquoi l'Europe est de plus en plus schizophrène

Gregory Bateson a introduit la théorie de la double contrainte pour éclairer le comportement pathologique des schizophrènes. Au regard de l'ampleur des injonctions paradoxales auxquelles sont soumis la Commission et ses services, il n'y a rien d'étonnant que le fonctionnement des administrations communautaires semble de plus en plus schizophrénique : c'est pour elles une question de survie. En prise avec un monde réel où on exige d'elles tout et son contraire, elles n'ont d'autre recours que d'interposer, entre elles et cette insupportable réalité, un système de représentations reconstruites destiné à rétablir une cohérence formelle dans leur perception des choses. Il s'agit d'un monde fantasmé, réorganisé autour de dispositifs normatifs qui conditionnent les grilles d'analyse des enjeux, fournissent les références de l'action et *in fine* façonnent l'image de la société.

Dans cette mise à distance de la vie réelle, s'estompent l'intensité des attentes sociales, la brutalité des rapports de forces, l'ampleur des désespérances et la fragilité de l'espoir : rien de tout cela n'a sa place dans les guides de procédures et dans les *progress reports*. Cet aveuglement bureaucratique peut déboucher parfois sur des moments parfaitement surréalistes, lorsque le réel surgit inopinément, comme un retour du refoulé. Ainsi la Commission européenne a-t-elle été récemment amenée à retirer précipitamment une proposition de réglementation fixant la manière de servir l'huile d'olive dans les restaurants. Il est vrai qu'au regard des enjeux majeurs auxquelles les sociétés européennes sont confrontées l'urgence de ce dossier n'était pas flagrante. Le fait qu'il ait été engagé et poursuivi pendant de nombreux mois en dit cependant long sur la coupure entre les administrations européennes et le monde réel.

¹¹ En grec, auto-nomos signifie capacité de se donner à soi-même ses propres lois. Or le fonctionnement de l'administration communautaire est manifestement hétéronomique.

Bibliographie

- Bateson G., D.D. Jackson, J. Haley & J. Weakland, 1956, « Toward a theory of schizophrenia », *Behavioral Science*, Vol. 1, n°4, p. 251–264.
- Bourdieu P., 1980, *Le sens pratique*, Paris, Editions de Minuit.
- Bull H., 2010, « Kafka à la sauce bruxelloise ? Observations d'un praticien désabusé », *Revue française d'administration publique*, 2010/1, n° 133, p. 99-104.
- Cantelli F., 2001, « La question administrative européenne à l'agenda : enjeux croisés d'un séisme », *Pyramides*, 3-2001, p. 81-100. [Mis en ligne le 30 septembre 2011] <http://pyramides.revues.org/540>
- Cini M., 2010, « Ethique et réforme administrative de la Commission européenne », *Revue française d'administration publique*, 2010/1, n° 133, p. 45-60.
- Clot Y., 2010, *Le travail à cœur. Pour en finir avec les risques psychosociaux*, Paris, La Découverte.
- Commission européenne, 2001, *Democratising Expertise and Establishing Scientific Reference System*. Report of the Working Group for White Paper on Governance.
- Diaz-Bone R. et L. Thévenot, 2010, « La sociologie des conventions. La théorie des conventions, élément central des nouvelles sciences sociales françaises », *Trivium*, 5/2010. [En ligne] <http://trivium.revues.org/3626>
- Gaulejac V. de, 2005, *La Société malade de la gestion. Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*, Paris, Le Seuil.
- Gauthey F., 2002, « Management interculturel : représentations et pratiques en questions », *Communication et organisation*, 22-2002. [Mis en ligne le 27 mars 2012] <http://communicationorganisation.revues.org/2721>
- Georgakakis D. (dir.), 2012, *Le champ de l'Eurocratie : une sociologie politique du personnel de l'Union Européenne*, Paris, Economica.
- Georgakakis D. et M. de Lasalle, 2007, « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen. Les très hauts fonctionnaires de la Commission européenne. », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 166-167, p. 38-53. [En ligne] <http://www.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2007-1-page-38.htm>
- Maggi-Germain N., 2005, « Les fonctionnaires communautaires et l'intérêt général communautaire », *Études européennes*, n°6, avril, vol.2. [En ligne] <http://www.etudes-europeennes.eu/archives-completes/3.html>
- Robert C., 2003, « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique Européenne*, 2003/3, n°11, p. 57-78.
- Schmidt-Assmann E., 2006, « Le modèle de l'administration composée et le rôle du droit administratif européen », *Revue française de droit administratif*, 2006-6, novembre-décembre, p. 1246-1255.
- Snyder W. M. & Cummings Th. G., 1997, *Organization-learning Disorders: Conceptual Model and Intervention Hypotheses*, Los Angeles, CEO Publication G 97-10 (322) – University of Southern California.
- Watzlawick P., J. Helmick Beavin & Don D. Jackson, 1967, *Pragmatics of Human Communication*, New York, Norton & Compagny ; trad. franç. *Une logique de la communication*, Paris, Le Seuil, 1972 ; édition citée Collection Points 1979.