

opposent, sous la forme de la dichotomie du normal et du pathologique, l'ordre moderne à l'ancien, la bonne gestion à la mauvaise, la (bonne) pratique à la théorie (futile), le *day to day* à la vision de long terme, etc. Les luttes de classement étant toujours l'instrument de luttes en groupes sociaux, on peut du même coup se demander si cette normalisation ne relève pas d'une différenciation des élites bureaucratiques européennes par rapport aux élites économiques, ou si l'on veut d'une fusion de la haute bureaucratie publique par rapport à la technocratie des entreprises. En ce sens, la volonté de rompre avec la dimension élitiste, associée à la formulation de la nouvelle culture de service, voire de « démocratiser » l'accès à la fonction publique dans le cas du recrutement, doit être davantage questionnée. En favorisant les tests psychotechniques et les méthodes du management international, on démocratise moins qu'on ne favorise dans les effets les agents déjà formés au management international d'entreprise, soit pour faire très vite et sous la forme d'une hypothèse, la « bourgeoisie économique » au détriment de la « bourgeoisie de robe ». On comprend mieux dans ces conditions la signification sociologique des discours et des pratiques visant à disqualifier les connaissances. À l'œuvre tant dans les processus d'ordination que dans les pratiques de légitimation, cette disqualification est l'indice plus général d'un remise en cause du capital culturel comme l'un des fondements de la distinction entre public et privé et de sa sacralisation. Ultime signe, à toute fin d'hypothèse, de la normalisation de l'administration européenne par rapport à l'évolution générale des administrations nationales.

## L'ACCEPTATION DU CHANGEMENT AU SEIN DE LA COMMISSION EUROPÉENNE\*

Michael W. BAUER

*Professeur de sciences politiques à l'Université Humboldt, Berlin\*\**

### Résumé

Cet article étudie l'attitude des fonctionnaires de la Commission européenne à l'égard de la récente modernisation de la gestion de cette institution voulue par la réforme Kincock. L'utilisation d'approches théoriques concurrentes (théories de la maximisation de l'utilité, de la socialisation, de l'idéologie) permet d'élaborer des hypothèses empiriques sur ce qui, chez ces fonctionnaires, détermine l'approbation ou l'opposition à la réforme. Ces hypothèses sont testées sur la base de données provenant d'enquêtes récentes, suivant un modèle de régression linéaire simple. On relève que, sauf s'ils craignent des effets négatifs sur leur propre carrière, les fonctionnaires de la Commission acceptent plutôt bien la réforme. Ces réactions aux changements organisationnels récents indiquent que la Commission semble être entrée dans une ère de normalisation en matière de modernisation administrative interne.

### Mots-clés

Réforme Kincock – fonction publique européenne – perception de la réforme – analyse sociologique et psychologique – analyse théorique et étude empirique.

### Abstract

– *Acceptance of Administrative Change in the European Commission* – The paper tackles the question how civil servants of the European Commission relate to the recent management modernization (Kincock Reform). Competing theoretical approaches (utility maximization, socialization, ideology) are used to develop empirical hypotheses about the relationship between officials and their acceptance of or their opposition to the reform. The hypotheses are tested on recent survey data by applying a simple regression model. There is evidence that – unless they fear negative effects on their career – Commission officials accept the administrative reform rather well. With respect to recent organizational change, the Commission appears to have entered into an age of normalization with regards to internal administrative modernization.

### Keywords

Kincock Reform – European civil service – Attitude towards Reform – Sociological and psychological analysis – Theoretical and empirical analysis.

\* Texte traduit de l'anglais par Dominique Jeannerod.

Dans les années 1980 et 1990, la Commission a résisté avec persévérance à la vague de la nouvelle gestion publique (NGP) qui a touché pratiquement tous les États membres de l'Union européenne<sup>3</sup>. Mais du fait de cette résistance à la modernisation administrative, le processus de rattrapage qu'a connu la Commission dans les années 2000 s'est révélé plus intense et probablement plus pénible que dans beaucoup d'autres administrations publiques nationales<sup>4</sup>.

Dans une précédente étude consacrée aux chefs d'unité de la Commission européenne<sup>5</sup>, on avait pu constater que seule une petite fraction des cadres intermédiaires était favorable à la récente modernisation administrative, un autre groupe adoptant la position suivante, plus neutre : « l'esprit est bon, la mise en œuvre moins car elle crée un surplus de bureaucratie [...] et amène parfois à la diminution de l'effectivité »<sup>6</sup>. Mais la majorité des cadres intermédiaires se montrait quant à elle opposée sans ambiguïté à la réforme Kinnock caractérisée comme étant, « en un mot, [...] la bureaucratie ». Un des commentateurs les plus amènes parmi ceux exprimés dans cette catégorie considérait que « de nombreux chefs d'unité estiment qu'ils ont à porter le lourd fardeau de la bureaucratie et des procédures inefficaces qui ont été introduites ». D'autres étaient plus incisifs : « Kinnock est un désastre et signifie une augmentation de 300 % de la bureaucratie, les formulaires et procédures en représentant 80 % et la substance, seulement 20 % » ; c'est « de la paperasserie que personne ne lit » ou « de la paperasserie improductive ». D'autres évoquaient une « manie de contrôle » à l'intérieur de la Commission qui « crée une culture de la peur » ; « le contrôle devrait être maintenu à un niveau raisonnable : maintenant, le système est devenu fou ». De nombreuses déclarations reflétaient la crainte que la Commission perde ses « droits politiques », « ses priorités politiques », « sa fonction politique » et que « sa mission originale soit oubliée ». Le « vrai problème est que le processus est devenu un but en soi » ; il y a « beaucoup de mots, de déclarations, d'annonces qui ne mènent à rien, la productivité n'augmente pas »<sup>7</sup>.

\*\* Contact : Prof. Dr. Michael W. Bauer, Chaire d'analyse des politiques et de l'administration publiques, Institut des sciences sociales, Universität Humboldt, Unter den Linden 6, 10099 Berlin. Miel : michael.bauer@sowi.hu-berlin.de. Le présent article s'appuie sur les résultats de l'EUCIQ, qui est l'acronyme (anglais) du projet « La Commission européenne en question » subventionné par le sixième programme-cadre (par l'intermédiaire du réseau d'excellence EU-CONSENT) et par le Conseil du Royaume-Uni pour la recherche économique et sociale. Le principal responsable en est Hussein Kassim de l'Université d'East Anglia, les autres chercheurs constituant l'équipe étant John Peterson, Liesbet Hooghe, Renaud Dehousse, Andrew Thompson et Michael W. Bauer. Je tiens à exprimer ma reconnaissance aux autres membres de cette équipe ainsi qu'à Philipp Studinger pour son aide dans l'analyse statistique.

3. Pollitt (Christopher) et Bouckaert (Geert), *Public management reform - A comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

4. Kassim (Hussein), « Mission impossible, but mission accomplished : The Kinnock Reforms and the European Commission », *Journal of European Public Policy*, Vol. 15 (5), 2008, p. 648-668 ; Balint (Tim), Bauer (Michael W.) and Knill (Christopher), « Bureaucratic Change in the European Administrative Space : The Case of the European Commission », *West European Politics*, Vol. 31 (4), 2008, p. 677-700 ; Ellinas (Antonios) and Suleiman (Ezra), « Reforming the Commission : Between modernization and bureaucratization », *Journal of European Public Policy*, Vol. 15 (5), 2008, p. 708-725.

5. Bauer (Michael W.), « Diffuse Anxieties, Deprived Entrepreneurs : Commission Reform and Middle Management », *Journal of European Public Policy*, Vol. 15 (5), 2008, p. 691-707 ; *Idem*, « Impact of Administrative Reform of the European Commission : Results from a Survey of Heads of Unit in Policy-Making Directorates », *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 75 (3), 2009, p. 459-472.

6. En français dans le texte (NDT).

7. Ces citations reflètent les opinions de directeurs d'unités concernant les effets de la réforme Kinnock, cf. Bauer (Michael W.), *op. cit.*

L'opposition systématique et permanente de la majorité du personnel aux changements organisationnels que la direction estime cruciaux constitue évidemment un défi pour n'importe quelle organisation. Une telle opposition contient toujours un risque de paralysie. Des jugements exprimés par le personnel d'encadrement, tels que ceux présentés ci-dessus, impliquent que, dans le cas de la Commission européenne, la paralysie ne soit pas qu'une hypothèse distante, mais un risque véritable. L'étude précédente ne se fondait toutefois que sur un peu plus de cent entretiens, tous menés auprès de fonctionnaires d'un rang particulier, en l'occurrence des chefs d'unité. La question se pose donc de savoir si des fonctionnaires situés à tous les niveaux hiérarchiques et occupant diverses positions pensent de la même façon et si, après quelques années de pratique, le jugement de la réforme Kinnock reste toujours aussi négatif qu'il l'était en 2006. La question générale dont traite cet article est donc de savoir comment les fonctionnaires de la Commission ont fait face au choc de modernisation initié par la réforme Kinnock et où ils en sont aujourd'hui. Enfin, plus précisément, il vise à expliquer l'acceptation ou l'opposition manifestée par les personnels à la récente modernisation de la gestion de la Commission européenne.

Le présent article est structuré comme suit. Après une rapide présentation de la réforme Kinnock, seront exposées les approches théoriques permettant d'offrir des instruments d'analyse pour répondre à la question de savoir pourquoi certains fonctionnaires approuvent des changements dans la gestion tandis que d'autres y sont plus réticents. Suivra une brève présentation de l'enquête à partir de laquelle les données ont été collectées, ainsi que, dans ses grandes lignes, le plan de la recherche, puis l'analyse de régression. Enfin, nous exposerons les résultats empiriques de notre recherche.

L'hypothèse fondamentale qui inspire cette recherche est que la réception de la réforme par le personnel de la Commission européenne semble désormais beaucoup moins négative que ce dont la majeure partie de la littérature fait état sur la question. Les résultats de l'étude empirique à laquelle nous nous référons suggèrent que les fonctionnaires de la Commission se sont habitués aux récents changements administratifs. Il semble dès lors temps de « dédramatiser » la réforme Kinnock et de reconnaître qu'une certaine forme de normalisation a eu lieu et que des routines nouvelles ont émergé.

## LE CONTEXTE : LES CHANGEMENTS RADICAUX DE LA RÉFORME KINNOCK

Ni le contexte ni le contenu de la réforme Kinnock n'ont lieu d'être abordés ici en détail<sup>8</sup>. Ce qu'il importe de savoir est que, tant dans le domaine de la gestion du personnel que dans le cadre de la planification stratégique ou de la modernisation de la gestion financière, la culture administrative de la Commission s'est vue modifiée, passant d'un style de gestion à un autre, en l'occurrence de la gestion selon les fonctions (*input*), à une gestion au résultat (*output*). Aux dires des réformateurs, les fonctionnaires occupant les postes de direction les plus élevés devaient obtenir le pouvoir de fixer verticalement des priorités et de surveiller (ainsi que d'intervenir, si nécessaire) dès le début du processus administratif de production des politiques européennes. Ce qui veut également dire que les échelons inférieurs de la hiérarchie et les services fonctionnels spéciaux (comme le contrôle financier, ou les directions générales « dépenses ») sont tenus beaucoup plus rigoureusement.

8. Ils sont présentés dans l'« Introduction » du présent numéro de la *RFAP*, p. 7 sqq.

sement que par le passé de fournir les informations nécessaires, d'une manière continue et globale, afin de permettre aux gestionnaires supérieurs d'analyser, d'évaluer et, éventuellement, d'intervenir avec davantage de précision et une plus grande efficacité.

Les récents changements dans la gestion de la Commission ont été aussi complets que controversés. Ils ont affecté dans la pratique toutes les personnes travaillant dans cette institution, encore que de manière très différenciée selon leur position dans la hiérarchie ou leur appartenance à des domaines de travail spécifiques. Il est en tout cas peu vraisemblable qu'un changement de cette ampleur laisse indifférents des fonctionnaires contraints, pour de multiples raisons, de s'y confronter dans l'exercice quotidien de leurs activités. L'idée élémentaire du présent article est d'interroger les fonctionnaires de la Commission sur leur propre « évaluation » des récents changements organisationnels et d'utiliser des données de cette enquête pour découvrir les caractéristiques et les relations permettant de comprendre pourquoi certains personnels sont favorables à la réforme Kincock alors que d'autres la rejettent.

## LES MODÈLES THÉORIQUES DE PERCEPTION D'UNE RÉFORME ORGANISATIONNELLE

Pour produire des résultats positifs dans une organisation, les changements organisationnels ont besoin du soutien de son personnel. Un défaut ou une insuffisance d'acceptation de tels changements par une portion importante du personnel fait peser un grave risque non seulement sur le « succès » de certaines réformes, mais même, à moyen et long terme, sur la survie de l'organisation elle-même. La question de savoir pour quelle raison et de quelle manière les personnels approuvent ou désapprouvent les changements organisationnels revêt ainsi une grande importance théorique et pratique. La réforme Kincock a sans aucun doute marqué un changement décisif pour la Commission et pour son personnel. La question reste de savoir comment théoriser, dans le cas concret d'une administration supranationale unique comme la Commission européenne, la relation potentielle entre les individus employés par la Commission et le changement organisationnel<sup>9</sup>. Quelles sont les approches théoriques qui permettent de modéliser les attitudes individuelles envers le changement organisationnel ? Il existe toute une production littéraire sur le sujet des attitudes des fonctionnaires de la Commission européenne en général et de leur évaluation des changements administratifs, au sein de laquelle l'étude

9. Il faut souligner que le personnel des organismes publics constitue un objet bien établi de la recherche en science administrative. On peut dire que plus les fonctionnaires sont proches de la sphère politique, plus s'accroît l'intérêt universitaire pour leurs dispositions individuelles, leur origine sociale, leur éducation, leurs carrières ou leurs attitudes politiques. La recherche classique dans ce domaine porte sur l'« hybridation » et la « politisation » des fonctionnaires de rangs les plus élevés dans les services publics, ou encore sur l'analyse de la mesure dans laquelle la conception qu'ils se font de leur rôle converge avec celle des hommes politiques. En outre, seuls de petits échantillons de la population de ces hauts responsables ont été utilisés. Par ailleurs, ces recherches impliquent une dichotomie (peut-être dépassée) entre les sphères de la politique et de l'administration. Il existe en outre des recherches fondées sur des enquêtes portant sur les administrations nationales et parfois sub-nationales. Cependant, l'objet de ces recherches concerne généralement la « performance » des nouveaux outils et des pratiques opérant des changements en matière de gestion, ou encore parfois la sollicitation et l'impact des normes éthiques ou sociodémographiques, de même que des orientations idéologiques du personnel. Aucun de ces courants de recherche ne peut, de la sorte, contribuer grandement à répondre à la question soulevée dans cet article.

fondamentale de Liesbet Hooghe se dégage en tant qu'ouvrage de référence<sup>10</sup>. Ce n'est cependant pas sur les fonctionnaires dans leur ensemble, mais sur les attitudes des seuls hauts fonctionnaires que porte son analyse empirique. Cette étude permet néanmoins de dégager trois types d'explications qui offrent des perspectives concurrentes sur la question de savoir pourquoi les fonctionnaires de la Commission réagissent différemment aux changements organisationnels. Ces trois modèles explicatifs sont la maximisation de l'utilité, la socialisation et l'idéologie. Chaque modèle prétend expliquer différemment la façon dont se forment les attitudes des élites ; en cela, chacun d'entre eux indique une autre manière de conceptualiser les pronostics que l'on peut faire à partir de caractéristiques particulières des fonctionnaires (par exemple la position, la formation, ou l'attitude par rapport à la construction européenne) sur ce qui peut déterminer leurs jugements de la réforme Kincock.

### Premier modèle : la maximisation de l'utilité

La logique de la maximisation de l'utilité repose sur une approche économique et sur la théorie des choix rationnels. La formation des préférences y est exogène<sup>11</sup> et soumise à un calcul personnel du rapport des coûts et des avantages. Les individus sont mus par l'objectif de maximiser leur profit individuel. Les préférences sont par conséquent instables. Elles changent avec les intérêts et objectifs généraux des individus. Dès que changent les structures créatrices d'opportunités, les préférences individuelles s'adaptent de même (« logique de la conséquence »)<sup>12</sup>. L'hypothèse est la suivante : tant l'adhésion que l'opposition au changement devraient dépendre d'une façon déterminante de la position de l'individu dans la hiérarchie administrative de la Commission.

Il apparaît en effet que les coûts et avantages induits par la réforme Kincock, réforme inspirée de la nouvelle gestion publique, sont répartis aussi bien verticalement qu'entre les services internes. En résumé, plus on s'élève dans la hiérarchie, plus on devrait avoir de raisons d'y être favorable. Car les informations sur la gestion sont produites au prix de grands efforts aux niveaux inférieurs avant de remonter vers le sommet, où elles servent à améliorer le processus de la prise de décisions organisationnelles. Les fonctionnaires du rang, ainsi que les cadres moyens en payent le prix par davantage de coordination et la production de davantage d'information tandis que les fonctionnaires supérieurs bénéficient quant à eux d'une meilleure capacité de pilotage dans la mesure où ils peuvent décider de leurs politiques en fonction d'une base d'information apparemment améliorée.

### Deuxième modèle : la « socialisation formative »

L'approche de la constitution des préférences par le rôle qu'y joue la socialisation trouve ses racines dans la sociologie et dans la psychologie. La formation des préférences y est conçue comme un processus endogène. L'hypothèse fondamentale est que les individus développent des préférences par intériorisation des normes et des valeurs de leur

10. Hooghe (Liesbet), *The European Commission and the Integration of Europe. Images of Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

11. Mansbridge (Jane), « The Rise and Fall of Self-Interest in the Explanation of Political Life », in Mansbridge (Jane), ed., *Beyond Self-Interest*, Chicago, University of Chicago Press, 1990, p. 3-22 ; Niskanen (William A.), *Bureaucracy and Representative Government*, New York, Aldine-Atherton, 1971.

12. March (James) et Olsen (Johan P.), *Rediscovering Institutions : The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989, p. 160.

environnement social, et cela, la plupart du temps, dès le début de leur existence<sup>13</sup>. La manière précise selon laquelle les dispositions personnelles et les valeurs sociales s'impriment sur l'identité personnelle et forment ensuite les préférences individuelles dans des domaines plus ou moins concrets est vivement débattue<sup>14</sup>. On s'accorde cependant pour considérer que ce phénomène s'opère par le biais de l'influence, voire la programmation, de « l'environnement » sur les dispositions individuelles. Les préférences face à des questions concrètes sont réputées entretenir un rapport avec les liens unissant l'individu au groupe : ce qui est considéré par le groupe comme approprié constitue une ligne directrice pour l'individu (« logique de l'adéquation »<sup>15</sup>). Une fois façonnées, les préférences individuelles tendent à demeurer relativement stables durant la vie entière<sup>16</sup>. Cette prédisposition ne signifie pas que les préférences des individus ne puissent pas faire l'objet de modifications. Mais en cas de changement de circonstances, les préférences sont ajustées de manière graduelle plutôt que brutale. Pour résumer, la logique sociologique indique que les préférences sont modelées par l'environnement des individus, en particulier par leurs années de formation. Elles présentent un degré élevé de stabilité et ne changent que progressivement<sup>17</sup>.

Si l'on applique cette approche à la question qui nous occupe, on peut, par exemple, constater que les réformes de la nouvelle gestion publique se trouvent avoir été mises en œuvre en premier lieu et avec le plus d'intensité au Royaume-Uni et dans le nord de l'Europe. Les fonctionnaires de la Commission européenne originaires de ces pays devraient y être habitués et ainsi accepter des changements organisationnels similaires plus volontiers que ne le feraient des fonctionnaires ressortissants d'un pays ayant plus tardé à appliquer les préceptes de la nouvelle gestion publique. Conformément à cette même logique, on devrait probablement rencontrer plus de partisans de la réforme chez les fonctionnaires ayant une formation en économie et chez ceux qui ont travaillé pendant un certain temps dans le secteur privé, que chez ceux qui ne sont pas dans ce cas. En effet, la réforme Kincock repose sur une rationalité économique. Des concepts issus de l'administration des entreprises se voient ainsi transférés dans la sphère de l'administration publique.

Une logique similaire s'applique aux fonctionnaires qui proviennent d'un contexte national où la confiance dans les institutions gouvernementales est faible. Ils montrent généralement une considération plus grande pour la façon dont les choses se font au niveau

supranational que dans l'État dont ils sont ressortissants. Ils sont, par conséquent, plus disposés à embrasser la modernisation de la gestion au niveau supranational, dans la mesure où ils souhaitent voir intervenir des changements similaires dans les institutions gouvernementales de leur pays d'origine.

### Troisième modèle : l'attitude à l'égard de la construction européenne

Alors que la maximisation de l'utilité et la socialisation sont fondées sur des mécanismes qui peuvent être directement « appliqués » à des individus en tant que tels, il existe également des approches suggérant de mettre l'accent sur des facteurs intermédiaires. De telles approches font, par exemple, valoir que les idéologies fonctionnent comme des « repères » ou de manière « heuristique » pour les individus, les aidant à se positionner face à de nouveaux aspects de leur environnement<sup>18</sup>.

Ainsi, par exemple, le fait qu'une personne apprécie ou non le processus d'unification européenne existant est parfois vu comme étant fonction de ses convictions politiques, placées sur une échelle qui va d'une adhésion au libéralisme économique à l'interventionnisme social. Cette hypothèse est sous-jacente dans l'étude faite par L. Hooghe, lorsqu'elle examine si les orientations des hauts fonctionnaires de la Commission européenne, en faveur d'un modèle d'organisation de l'Union européenne de type supranational ou intergouvernemental, changent en fonction du temps qu'ils passent à travailler pour la Commission. Autrement dit, une sorte de socialisation « supranationaliste » a-t-elle lieu à la Commission ?<sup>19</sup> Sa réponse est « plutôt négative »<sup>20</sup>. L. Hooghe démontre ainsi que la réponse à la question fondamentale de la finalité de l'Union européenne est généralement fondée sur des dispositions idéologiques stables que les fonctionnaires « apportent avec eux » et qui « restent avec eux » tout au long de leur carrière.

Les implications de cette démonstration sont importantes dans la perspective de notre recherche. Il se peut qu'une sorte d'auto-sélection soit à l'œuvre dans le recrutement du personnel de la Commission européenne (des fonctionnaires européens de la Commission recrutent d'autres fonctionnaires européens pour la Commission). Cependant, une fois en poste, les fonctionnaires semblent s'en tenir à leurs convictions sur la forme de gouvernance qu'ils jugent idéale pour l'Union européenne, indépendamment de la circonstance qu'ils sont en fait employés par une institution qui a évidemment un intérêt organisationnel particulier dans cette question. Intergouvernementalisme et supranationalisme fournissent d'ores et déjà des « repères » clairs et concurrents quant à la perception du rôle de la Commission en général et l'acceptation probable de la réforme administrative de celle-ci en particulier. Les supranationalistes souhaitent généralement une Commission forte et entreprenante, tandis que les intergouvernementalistes voient la Commission comme un exécutant et réservent le rôle dirigeant au Conseil. Quelles en sont alors les implications pour leur interprétation individuelle de la réforme de la Commission ?

Ce qui est clairement apparu lors des entrevues avec des fonctionnaires de la Commission portant sur la modernisation administrative récente<sup>21</sup>, c'est la prégnance narrative de l'affirmation selon laquelle la Commission a été volontairement affaiblie par

18. Anderson (Christopher J.), « When in doubt, use proxies : attitudes toward domestic politics and support for European integration », *Comparative Political Studies*, Vol. 31 (5), 1998, p. 569-601 ; Hooghe (Liesbet) and Marks (Gary), « Does Efficiency Shape the Territorial Structure of Government ? », *Annual Review of Political Science*, Vol. 12, 2009, p. 235-241.

19. Hooghe (Liesbet), *op. cit.*

20. *Ibid.*

21. Voir les témoignages présentés dans l'introduction ci-dessus

13. Converse (Philip E.), « The Nature of Belief Systems in Mass Publics », in Apter (David E.), ed., *Ideology and Discontent*, Ontario, Collier-Macmillan, 1964, p. 206-261 ; Johnston (Alastair Iain), « Treating International Institutions as Social Environments », *International Studies Quarterly*, Vol. 45 (4), 2001, p. 487-515 ; Loveless (Matthew) and Rohrschneider (Robert), « Public Perceptions of the EU as a System of Governance », *Living Reviews in European Governance*, Vol. 3 (1), 2008 ; Wildavsky (Aaron), « Choosing Preferences by Constructing Institutions », *American Political Science Review*, Vol. 81 (1), 1987, p. 3-21.

14. Hooghe (Liesbet), *op. cit.* ; Beyer (Jan), « Multiple Embeddedness and Socialization in Europe : The Case of Council Officials », *International Organization*, Vol. 59 (4), 2005, p. 899-936.

15. March (James) and Olsen (Johan P.), *Rediscovering Institutions : The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989, p. 160.

16. Sears (David O.), « Symbolic Politics : A Socio-Psychological Theory », in Iyengar (Shanto) and McGuire (William J.), eds., *Explorations in Political Psychology*, Durham, Duke University Press, 1993, p. 113-149 ; Sears (David O.) and Funk (Carolyn L.), « The Role of Self-Interest in Social and Political Attitudes », *Advances in Experimental Social Psychology*, Vol. 24, 1991, p. 1-91.

17. Il convient de souligner que le débat sur la socialisation et sur les conditions dans lesquelles elle opère est riche de contrastes, en particulier dans les institutions de l'Union européenne (voir le numéro spécial de la revue *International Organization*, 59 (4), 2005). Elles sont présentées ici de manière simplifiée pour les besoins de la présente étude empirique, en mettant l'accent sur le rôle de la formation dans l'argument de la socialisation. Voir à ce sujet Hooghe (Liesbet), *op. cit.* ; Trondal (Tarle), « Re-socialising civil servants : The transformative powers of EU institutions », *Acta Politica*, *International Journal of Political Science*, Vol. 39 (1), 2004, p. 4-30.



la réforme Kinnock<sup>22</sup>. Les « supranationalistes » regrettent l'époque de Jacques Delors et le sens d'anticipation de la Commission d'alors. Ils identifient la réforme Kinnock à un affaiblissement de l'institution et à la perte de sa « vraie mission ». De ce point de vue, la réforme Kinnock serait une stratégie perfide de sur-bureaucratization déléguée, destinée à paralyser la Commission et à distraire le personnel, l'empêchant de s'engager dans des projets intégrationnistes.

Il en résulte qu'on pourrait s'attendre à ce que ceux qui souhaitent voir la Commission jouer un rôle actif dans la prise de décision des politiques européennes (les supranationalistes classiques) s'opposent aux réformes, tandis que ceux qui sont favorables à un rôle plus important des gouvernements nationaux (les intergouvernementalistes) devraient rester neutres ou même approuver la récente modernisation administrative de la Commission européenne.

En résumé, trois approches théoriques ont pu être identifiées dans cette section, qui proposent des hypothèses concurrentes sur les relations entre attitude des fonctionnaires de la Commission européenne et acceptation des changements administratifs conduits ces dernières années. Des hypothèses plus détaillées et plus spécifiques seront présentées dans un second temps. Mais il convient auparavant d'introduire brièvement la source des données utilisées.

## CARACTÉRISTIQUES DE LA RECHERCHE

Les données proviennent de l'enquête de l'EUCIQ<sup>23</sup>. L'équipe EUCIQ a été constituée pour étudier la Commission européenne en tant qu'organisation, dans le contexte de la gouvernance de l'Union européenne actuelle. Cette équipe a élaboré un questionnaire consistant en trente questions « fermées » (comportant un nombre considérable de sous-questions) sur plusieurs sujets importants tels que les relations interinstitutionnelles, la coordination interne horizontale et verticale, les effets de l'élargissement, ainsi que les récentes réformes de l'administration de la Commission européenne. L'échantillon de 4 000 fonctionnaires de l'administration a été soigneusement construit comme un échantillon disproportionné, stratifié au hasard<sup>24</sup>. L'enquête a été menée au moyen d'un sondage en ligne, grâce à Yougov, une agence privée britannique de sondages. Elle a été lancée avec l'accord de la Commission à l'été et à l'automne 2008. Sur les 4 000 fonctionnaires de l'échantillon, plus de 2 000 ont répondu aux questions, de sorte qu'un taux de réponse exceptionnel de 53 % a été atteint.

### La variable dépendante

La variable dépendante a pour base une batterie de questions de l'enquête EUCIQ sur l'évaluation par les individus de l'impact des changements administratifs récemment mis

en œuvre à la Commission. La question générale était : « Nous voudrions vous demander votre opinion sur les récentes réformes administratives. Si vous songez aux réformes administratives mises en œuvre depuis 2000, comment jugez-vous les affirmations suivantes ? ». Les illustrations conçues pour donner plus de consistance à cette question générale indiquaient par exemple : « je suis devenu plus efficace dans mon travail quotidien », « mon unité / mon service est devenu plus efficace », « les ressources sont mieux adaptées aux priorités des politiques », « les nouveaux outils et les nouvelles règles conduisent à davantage de paperasserie et augmentent la charge administrative », ou encore « la gestion du personnel est devenue plus légère et plus ciblée ». Les fonctionnaires interrogés avaient le choix entre une gamme de réponses allant de « tout à fait d'accord » à « pas d'accord du tout ».

L'analyse factorielle sert à construire la variable dépendante à partir de ces sept questions qui tendent toutes à apprécier (en même temps que divers autres aspects) l'évaluation de la récente réforme administrative. L'analyse factorielle révèle que toutes les sept variables contribuent à un facteur<sup>25</sup>. Les valeurs qui y sont exprimées peuvent donc être extraites et interprétées comme une variable dépendante unique indiquant l'attitude générale face à la réforme administrative. Ces données constituent la variable dépendante dans l'analyse de régression subséquente.

### Les variables indépendantes

#### La maximisation de l'utilité

Nous avons vu que la réforme de l'administration distribue verticalement et entre les groupes sectoriels les coûts et les bénéfices du changement d'organisation. Par conséquent, une première hypothèse met l'accent sur le rang hiérarchique (cadres intermédiaires A1 et cadres supérieurs A2) et prévoit que mieux un individu se trouve placé dans une hiérarchie verticale, plus il tend à accepter la réforme.

Nous avons également vu que la réforme demande des efforts supplémentaires considérables pour ceux qui ont à gérer le personnel, à commencer par les chefs d'unité. Par conséquent, l'hypothèse A3 (responsabilité personnelle) prévoit que plus un individu se trouve amené à gérer le personnel au sein de la Commission, moins il sera enclin à accepter cette réforme.

Par ailleurs, les groupes qui gèrent les transactions financières, ainsi que ceux impliqués dans la coordination interne se trouvent, eux aussi, fortement affectés par les règles et procédures nouvelles. L'hypothèse A4 (gestion financière) prévoit ainsi que plus les tâches de gestion financière pesant sur une personne sont élevées, moins son acceptation de la réforme est acquise. L'hypothèse A5 (gestion interne) suit la même logique, prévoyant que plus les tâches de gestion interne d'une personne sont élevées, moins grande sera son acceptation de la réforme.

Reste enfin l'hypothèse « rationnelle », hypothèse selon laquelle ceux qui sont convaincus que la réforme administrative crée un cadre affectant négativement l'avance-

25. Pour de plus amples informations concernant les données et l'analyse statistique, voir le site <http://www.sowi.hu-berlin.de/lehrebereiche/politikundverwaltung/>.

22. Bauer (Michael W.), *op. cit.*

23. Voir <http://www.uea.ac.uk/psi/research/EUCIQ>.

24. Il a par exemple été fait en sorte que, pour toutes les directions générales et tous les échelons de la hiérarchie, assez de femmes figurent dans l'échantillon, assez de fonctionnaires du groupe des douze pays entrés dans l'Union européenne depuis 2004, etc. Ces « sous-groupes » généralement sous-représentés ont été échantillonnés selon un rapport de trois pour un par rapport au nombre des fonctionnaires du groupe des quinze pays membres avant 2004. Les réponses finales ont ensuite été « pondérées » pour représenter les caractéristiques réelles de la population de la Commission dans son ensemble.

ment de leur carrière individuelle doivent faire preuve d'une acceptation plus faible de la réforme que ceux qui ne voient pas une telle relation (hypothèse A6 : les perspectives de carrière).

### La « socialisation formative »

Ainsi que nous l'avons vu, la force structurante du groupe environnant est le mécanisme décisif dans le contexte de la socialisation. Plus fondamentalement, on distingue entre l'origine et l'éducation, la formation des préférences individuelles étant affectée tant par l'origine que par la socialisation lors de la période de formation de l'individu.

### L'origine

Un mécanisme essentiel apparaît dans l'étude des relations entre les traditions nationales en matière de réforme administrative et l'attitude individuelle des agents face à de telles réformes. La modernisation des secteurs publics nationaux a été engagée de manière plus intensive dans certains pays que dans d'autres. Les agents issus de pays adhérant sans réserve aux réformes de la nouvelle gestion publique sont plus susceptibles d'approuver la réforme Kincock que ne le sont leurs homologues, ressortissants d'États marquant peu d'empressement pour la nouvelle gestion publique, c'est-à-dire provenant d'un contexte administratif plus conservateur (hypothèse B1, la tradition administrative).

La recherche sur les attitudes envers l'Union européenne accorde un poids considérable à l'idée de considérer « la confiance dans les institutions gouvernementales nationales » comme « substitut » à la confiance d'un individu dans des institutions supranationales<sup>26</sup>. Deux arguments ressortent de la littérature empirique. La confiance envers les institutions de l'Union européenne devrait être élevée lorsque la confiance envers les institutions nationales l'est également. Aussi, prenant en compte un mécanisme causal quelque peu différent, on soutient que lorsque la confiance dans les institutions gouvernementales nationales est faible, cette confiance devrait être plus élevée envers les institutions supranationales perçues comme pouvant compenser les inaptitudes nationales (la Grèce et l'Italie sont souvent citées à titre d'exemples pour ce dernier cas). Nous analysons les deux hypothèses : lorsque la confiance nationale dans les institutions de l'Union européenne est élevée, les fonctionnaires originaires de pays où cette conception prévaudrait sont censés adhérer à la manière dont les choses sont gérées au niveau européen et donc également soutenir la récente réforme (hypothèse B2 de la confiance dans l'Union européenne). Mais il se peut encore que les fonctionnaires venant d'un pays où la confiance dans leurs « propres » institutions gouvernementales est faible approuvent les réformes administratives récentes, exprimant de cette façon la conviction selon laquelle les affaires publiques sont généralement mieux gérées au niveau européen<sup>27</sup>. C'est ce que nous appelons l'hypothèse B3, la confiance dans les institutions d'origine.

### L'éducation

Pour tester si une « socialisation interne » a lieu au sein de la Commission, nous proposons de rechercher les effets de la « durée de service » (hypothèse B4). Bien que

L. Hooghe n'ait pas trouvé de tels effets dans les données qu'elle a étudiées, on ne peut exclure que le travail au sein de la Commission européenne ait pour effet de façonner d'une certaine manière des attitudes dans des conditions différentes. Puisque les récits qui circulent couramment sur la réforme de la Commission dépeignent cette réforme comme une mauvaise chose allant à l'encontre de l'esprit de cette organisation, on devrait s'attendre à une corrélation selon laquelle plus le temps de service d'un individu est élevé, plus son acceptation des changements organisationnels récents devrait être faible.

Les hypothèses suivantes (B5, B6 et B7<sup>28</sup>) obéissent à une logique très similaire et sont fondées sur le parcours professionnel et une expérience de travail à l'extérieur de l'administration. On peut s'attendre à ce que les fonctionnaires ayant travaillé dans le secteur privé ou ayant une expérience professionnelle dans le domaine de l'économie (par opposition, notamment, aux juristes) soutiennent la réforme de la Commission plus que ceux qui ne partagent pas une telle expérience formatrice, parce que la logique de nouvelle gestion publique qui caractérise la réforme Kincock consiste à transposer des cultures managériales issues du secteur privé dans la sphère publique.

### L'attitude par rapport à la construction européenne

Les fonctionnaires de la Commission (ici, uniquement ceux ayant le grade d'administrateurs) sont sans aucun doute une élite qui vit l'intégration européenne dans les réalités quotidiennes de son activité professionnelle. Les catégories idéologiques que constituent le supranationalisme et l'intergouvernementalisme leur sont familières. Ils sont amenés bien souvent dans leur carrière à examiner les implications de ces concepts dans le « monde réel », afin de pouvoir faire correctement leur travail. Dans ce cadre, l'hypothèse C1 (supranationalisme) prévoit que les personnes qui marquent leur préférence pour une organisation supranationale de l'Europe, montrent une acceptation plutôt faible des changements administratifs récemment intervenus au sein de la Commission. Il en va ainsi parce que la logique supranationale de l'intégration préfère des institutions européennes fortes, alors que la réforme administrative a été interprétée comme affaiblissant la Commission. Les supranationalistes devraient en conséquence éprouver peu de sympathie pour la réforme administrative, alors que les intergouvernementalistes devraient quant à eux l'apprécier, pour la raison opposée.

Selon une logique similaire, on devrait également s'attendre à ce que ceux qui sont entrés à la Commission européenne en raison de leur idéalisme européen pro-intégrationniste n'apprécient guère la réforme (hypothèse C2, idéalisme pro-Union européenne). Suivant le même type d'argumentation, on devrait également voir les fonctionnaires qui identifient la mission de la Commission à la poursuite de l'unification européenne, à l'aide de projets intégrationnistes (c'est-à-dire, essentiellement, l'ancienne école néofonctionnaliste) manifester peu d'adhésion envers la récente réforme administrative (Commission entreprenante, hypothèse C3). Enfin, on devrait voir ceux qui estiment que la Commission a récemment perdu de son influence au sein du système de l'Union européenne, afficher une faible acceptation de la réforme administrative, celle-ci étant considérée comme une des raisons de ce déclin. Cette logique s'applique aux

26. Anderson (Christopher J.), *op. cit.*

27. Kritzinger (Sylvia), « The influence of the nation-state on individual support for the European Union », *European Union Politics*, Vol. 4 (2), 2003, p. 226 ; Sánchez-Quenca (Ignacio), « The political basis of support for European Integration », *European Union Politics*, Vol. 1 (2), 2000, p. 147.

28. B5, expérience professionnelle dans un secteur du privé ; B6, formation professionnelle en économie, ce qui conduit les individus se trouvant dans cette situation à se montrer plutôt favorables à la réforme, tandis que B7 s'attend à ce que les juristes soient plutôt opposés à la réforme.

fonctionnaires qui ont une haute estime de Jacques Delors et voient en lui le président idéal de la Commission. Ils devraient se montrer plutôt défavorables et réticents face aux dernières modifications administratives (hypothèse C4 pro-Delors).

Demeure enfin l'hypothèse selon laquelle les fonctionnaires qui voient la Commission européenne comme perdant du pouvoir, soit dans l'absolu (au cours des années récentes : hypothèse C5 de perte de pouvoir de la Commission 1) soit relativement, par rapport aux autres institutions supranationales, telles que le Parlement européen (hypothèse C6, perte de pouvoir de la Commission 2), devraient également être opposés à la réforme Kincock, puisque celle-ci est présentée comme une composante de l'affaiblissement politique de la Commission.

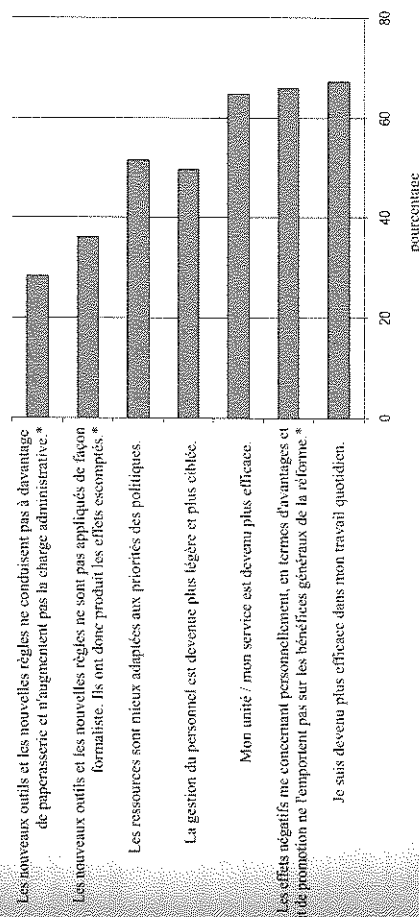
Telles sont, classées en trois modèles explicatifs concurrents, les hypothèses qui doivent maintenant être testées empiriquement. La grande majorité des informations nécessaires est tirée de l'enquête EUCIQ. Nous avons utilisé en outre (pour les hypothèses B2 et B3) les données de l'Eurobaromètre, ainsi que des informations trouvées dans les études comparatives pertinentes sur la réforme du secteur public, pour établir des groupes d'États précurseurs et d'États retardataires en matière de nouvelle gestion publique (B1). D'autres opérations de classification ont été faites avec l'aide de fonctionnaires de la Commission, telle celle qui distingue entre services financiers et internes exigeant un haut degré de coordination et les autres services (hypothèses A4 et A5).

## ANALYSE DES DONNÉES EMPIRIQUES

Débutons par un aperçu de la dépendante variable, autrement dit les résultats des questions posées concernant les effets de la réforme administrative. Le schéma ci-dessous indique le pourcentage d'individus approuvant le récent changement organisationnel ou, du moins, restant neutres ne répondant que « ni-ni ». On voit clairement que certains aspects de la réforme sont très critiqués. Par exemple, seules 25 % des personnes interrogées considèrent que « les nouveaux outils et les nouvelles règles ne conduisent pas à davantage de paperasserie ». D'autres déclarations plus positives doivent être relevées, comme « mon unité / mon service est devenu plus efficace » ou encore « je suis devenu plus efficace dans mon travail quotidien ». Près de 70 % des personnes interrogées approuvent ces déclarations ou, du moins, ne les désapprouvent pas. Il y a de quoi s'interroger lorsqu'une personne répond qu'elle est « neutre ». N'est-ce pas véritablement un échec si des fonctionnaires restent mitigés sur des points aussi essentiels de la réforme administrative ? Peu importe notre évaluation de la neutralité, il faut reconnaître qu'une importante fraction du personnel adopte désormais la réforme Kincock et lui porte un jugement très positif<sup>29</sup>.

29. Le pourcentage des sondés dont l'opinion est positive vis-à-vis de la réforme administrative sont ceux ayant indiqué au minimum une position neutre. La gamme de réponses va de tout à fait d'accord (= 4) à pas d'accord du tout (= 0).

## Schéma n° 1 : Perception des changements organisationnels



\* NB : Ces affirmations ont été recodées afin de s'assurer que les grandes valeurs indiquent une attitude positive envers la réforme administrative.

Les analyses statistiques (régression employant la méthode des moindres carrés ordinaires) génèrent un tableau différentiel. Aucun des trois modèles envisagés n'obtient d'excellents résultats pour toutes les variables, mais chacun des trois pôles explicatifs laisse voir un certain nombre de relations significatives qui vont toutes dans le sens attendu théoriquement, sauf dans le cas de l'idéalisme pro-Union européenne. Le coefficient de détermination reste faible dans tous les modèles (autour de 0,25) mais ce chiffre se situe dans la fourchette de ce qu'on peut normalement attendre de ce type de données d'enquête<sup>30</sup>. Par ailleurs, on ne peut pas produire de « coefficient de détermination ajusté », car les données ont déjà été « pondérées ». La relative faiblesse de la valeur du coefficient de détermination devrait cependant nous faire prendre conscience qu'il existe probablement d'autres facteurs potentiellement capables d'expliquer la relation entre les fonctionnaires et leurs attitudes à l'égard du changement organisationnel, en dehors du modèle explicatif utilisé. On peut voir dans le tableau ci-dessous les résultats des régressions. Le test t inclut toutes les variables obtenues à partir des hypothèses théoriques. Cependant, les modèles suivants éliminent ensuite les variables de la régression n'ayant pas produit de relation statistiquement significative. Le codage a été fait de manière à refléter clairement la relation prévue dans chacune des hypothèses. Par exemple, la variable concernant les cadres intermédiaires (A1) doit être interprétée comme signifiant qu'être cadre intermédiaire rend plus susceptible d'approuver la récente réforme que ce n'est le cas pour les fonctionnaires du rang (on attend donc du coefficient de régression un signe « + »). La variable fondée sur la perspective de carrière (A6) anticipe que plus les fonctionnaires ont de raisons de craindre pour leurs perspectives de carrière, moins ils seront favorables à la réforme (et cette relation « négative » se traduit par une marque « - » dans les données). Il s'ensuit que le changement d'un signe négatif à un signe positif dans le cas de la variable fondée sur

30. R2 exprime le pourcentage de variation de la variable dépendante pouvant être expliquée par notre modèle, soit l'arrangement des variables indépendantes. Une valeur de R2 égale à 1 signifierait une corrélation parfaite. Si R2 était égal à 0, cela signifierait qu'il n'y a aucune corrélation. Le présent modèle atteint un R2 situé entre 0,23 et 0,27. Dans une telle étude de recherche, on peut au mieux espérer un R2 autour de 0,4. Ceci veut dire qu'en termes de capacité explicative, le présent modèle ne fait pas d'exploit, mais est acceptable.

L'idéalisme pro-Union européenne (C2) nous enseigne que plus un individu obtient un score élevé sur l'échelle de « l'idéalisme pro-Union européenne », plus il est favorable (signe « + » du coefficient) à la réforme Kinnoek. Ce résultat est intéressant et le seul cas de la régression dans lequel le sens théoriquement escompté de la relation (en l'occurrence, que les idéalistes de l'Union européenne devraient s'opposer (!) à la réforme Kinnoek, ce qui devrait ainsi être signalé par la marque « - ») ne se concrétise pas dans les données. Envisageons maintenant les résultats de l'analyse de régression.

Tableau n° 2 : Facteurs influençant l'acceptation du changement de gestion à la Commission européenne

VARIABLES	Test 1	Test 2	Test 3	Test 4	Test 5	Test 6
	Hypothèses d'origine	Élimination des variables sans relation statistiquement significative				
A1 Cadre intermédiaire	0.000	0.261***	0.261***	0.262***	0.172**	0.191***
A2 Cadre supérieur	0.307*	0.435***	0.434***	0.436***	0.358***	0.366***
A3 Responsabilités touchant le personnel	-0.016					
A4 Gestion financière	0.175	-0.008				
A5 Gestion interne	-0.314**	-0.112	-0.110	-0.109		
A6 Perspectives de carrière	-0.198***	-0.313***	-0.313***	-0.317***	-0.305***	-0.307***
B1 Traditions administratives	-0.286*	-0.183*	-0.196**	-0.182**	-0.210***	-0.208***
B2 Confiance dans l'Union européenne	0.010	0.006	0.007*	0.007*	0.007*	0.007*
B3 Confiance dans les institutions nationales	0.000	0.001				
B4 Durée de Service	-0.006	-0.009	-0.009	-0.008		
B5 Expérience du secteur privé	-0.138	-0.132*	-0.133*	-0.129*	-0.094	
B6 Économistes	0.317*	0.264**	0.265**	0.242***	0.184**	0.198**
B7 Juristes	0.185	0.028	0.031			
C1 Supranationalisme	0.053	0.031	0.032			
C2 Idéalisme pro-Union européenne	-0.055	0.106	0.105	0.126*	0.129*	0.131*
C3 Commission entreprenante	0.077*	0.041	0.042	0.044	0.048*	0.051*

C4 Pro-Delors	-0.061					
C5 Perte de pouvoir de la Commission 1	0.074	-0.097**	-0.098**	-0.091**	-0.104**	-0.099**
C6 Perte de pouvoir de la Commission 2	-0.318***	-0.150***	-0.149***	-0.142***	-0.118***	-0.119***
Europe de l'est	0.740**	0.300	0.265*	0.267*	0.300**	0.299**
Âge	-0.020*	-0.017***	-0.017***	-0.018***	-0.019***	-0.018***
Femme	-0.110	-0.141*	-0.141*	-0.152**	-0.094	
Constante	1.876***	1.803***	1.810***	1.951***	1.769***	1.666***
Observations	240	672	672	678	773	774
Coefficient de détermination	0.26	0.27	0.27	0.27	0.24	0.23

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Les variables « cadre dirigeant » et « cadre intermédiaire » sont importantes, ce qui suggère la validité de l'argument suivant lequel plus la position d'un individu est élevée dans la hiérarchie, plus il est porté à soutenir les récents changements de direction en matière de gestion. D'autres relations postulées par l'approche de la maximisation de l'utilité, à savoir la responsabilité en matière de personnel, la gestion financière et la gestion interne n'apparaissent pas de manière évidente dans les données obtenues. En revanche, la variable « perspective de carrière » apparaît, quant à elle, très fortement : ceux qui redoutent qu'elle n'entraîne des répercussions négatives sur leur carrière n'ont guère de sympathie pour la réforme Kinnoek.

Concernant l'approche fondée sur la socialisation, il apparaît que ni les avocats, ni les diplômés en science politique, ni les ingénieurs ne semblent spécialement opposés à la réforme ; en outre, la confiance dans les institutions de l'Union européenne ou dans les institutions nationales se révèle n'être, soit pas du tout (institutions nationales), soit seulement très faiblement (institutions européennes) déterminante. Il existe une faible corrélation entre la durée du service au sein de la Commission et une aversion pour la réforme. On trouve aussi des éléments confirmant l'hypothèse qu'une formation professionnelle en économie augmente la probabilité d'être partisan des réformes inspirées de la nouvelle gestion publique. La plus forte relation au sein de cette unité explicative apparaît cependant dans la variable concernant les différentes « traditions administratives » : les personnes interrogées originaires de pays qui peuvent être considérés comme touchés plus tardivement en matière de nouvelle gestion publique désapprouvent clairement la récente réforme administrative de la Commission.

Les résultats concernant l'explication par l'idéologie relative à l'Union européenne sont les plus surprenants. Les supranationalistes ne témoignent pas à l'encontre de la réforme l'aversion que l'on aurait pu attendre de leur part ; qui plus est, ceux qui ont rejoint la Commission (notamment) en raison de leurs convictions pro-européennes (idéalisme Union européenne) perçoivent positivement – ainsi que déjà mentionné ci-dessus – les changements dans la gestion, alors même que, selon les hypothèses tirées de la théorie, on devrait plutôt s'attendre à ce qu'ils critiquent la réforme Kinnoek. Il n'y a pas non plus de « facteur Delors », les enquêtes qui montrent une grande estime pour les réalisations de la présidence de Jacques Delors n'étant pas opposés aux récents changements administratifs. Les variables les plus fortes – et présentant les signes attendus – dans le groupement



d'après l'idéologie sont ceux qui concernent l'idée d'une « perte de pouvoir de la Commission ». Les sujets interrogés qui considèrent que la Commission européenne est moins forte actuellement qu'elle ne l'était dans le passé et ceux qui sont convaincus que la Commission a perdu de son pouvoir au profit du Parlement européen, montrent une évidente antipathie à l'encontre de la réforme administrative actuelle.

Pour finir, quelques variables de contrôle (âge, sexe et origine de l'est de l'Europe). Ni l'âge ni le sexe ne semblent avoir un grand effet systématique. La provenance de l'Europe de l'est a un effet limité. Toutefois, cette variable montre que les fonctionnaires ressortissants des pays d'Europe orientale ont une vision un peu différente et, en l'espèce, légèrement plus positive, de la réforme Kinnock que ceux de l'Union européenne des quinze. C'est intéressant en soi, mais de peu d'intérêt à l'égard de la problématique de cet article, parce que la question originale du sondage était de savoir comment évaluer l'impact de la réforme, ce qui implique une comparaison *ex ante* et *ex post*. Comme les fonctionnaires des nouveaux pays membres ne sont entrés dans l'Union européenne qu'après 2004, ils peuvent difficilement se prononcer à ce sujet. Cependant, la faible valeur relative du coefficient de détermination indique qu'il existe d'autres variables que celles utilisées dans le modèle, variables qui seraient susceptibles d'expliquer certaines parties de notre problématique. Il appartiendra à des recherches ultérieures de les théoriser et de les vérifier empiriquement.

## DISCUSSION

La position de l'individu dans la hiérarchie et son attente d'un traitement équitable dans la gestion des carrières sont les facteurs les plus susceptibles de prédire l'acceptation de la réforme de la gestion. Qu'un fonctionnaire doive ou non gérer un grand nombre d'agents et puisse en conséquence être frustré par l'augmentation de la charge de travail d'accompagnement qui en résulte (en raison des profonds changements apportés dans le système de gestion des ressources humaines de la Commission par la réforme) ne semble pas avoir un grand impact. Apparaît aussi la question peu pertinente de savoir dans quel « secteur » travaille le fonctionnaire, c'est-à-dire s'il travaille dans une direction générale qui est « plus » touchée par les récents changements administratifs (en termes d'augmentation de la charge de travail en matière financière et de coordination interne). Cela signifie que la question déterminante n'est pas tant de savoir dans quelle mesure la réforme a modifié l'activité professionnelle d'un fonctionnaire en tant que telle, mais plutôt de savoir si un fonctionnaire peut bénéficier, en raison de sa position « de supériorité » dans la hiérarchie, de la mise en place d'un système amélioré de distribution de l'information.

Le modèle fondé sur les motifs de la « socialisation formative » présente une très forte variable explicative : les traditions administratives nationales. Les fonctionnaires originaires de pays « retardataires » en matière de nouvelle gestion publique sont aussi les plus critiques de la réforme Kinnock. D'autres variables ont peu d'impact ; ainsi l'ancienneté d'un fonctionnaire au sein de la Commission ne fait-elle pas automatiquement de lui un adversaire de la réforme ; la confiance dans les institutions de l'Union européenne ou la méfiance à l'égard des parlements nationaux (pris pour les institutions nationales en général) ne semblent pas davantage pertinents.

Enfin, l'attitude quant à la construction communautaire n'est pas un modèle explicatif convaincant, ce qui constitue en fait un résultat étonnant et contredit bon nombre d'explications populaires des différences d'opinions sur la réforme Kinnock. Les supranationalistes ne s'opposent pas à la réforme, comme ils seraient censés le faire. Quant aux

idéalistes de l'Union européenne, ils vont jusqu'à la défendre. Il n'y a pas de corrélation entre un sentiment d'admiration pour les réalisations de son ancien Président Jacques Delors et une opinion négative sur les récents changements administratifs expérimentés par la Commission. Seule l'opinion selon laquelle la Commission a perdu de son pouvoir sur le plan institutionnel augmente la probabilité de s'opposer aux changements de la gestion introduits par la réforme Kinnock. Cela signifie qu'il faut, pour utiliser l'argument de l'idéologie, préciser de manière plus fine quelles sont les relations attendues et quels sont les mécanismes qui y sont à l'œuvre.

\*  
\*  
\*

La question principale posée dans cet article était de savoir comment le personnel se situait par rapport aux changements organisationnels intervenus récemment au sein de la Commission européenne. Des hypothèses rationnelles ou sociologiques sont d'ordinaire mises en avant, de manière ponctuelle, en vue d'expliquer l'acceptation des réformes administratives au sein de la Commission. Il n'existe guère cependant de données empiriques solides, sans même parler de statistiques. Le principal objectif du présent article était ainsi de déduire de manière systématique des hypothèses à partir d'approches théoriques et de les soumettre à un test empirique.

On peut critiquer la qualité des données et la façon dont les trois pistes d'explication (maximisation de l'utilité, « socialisation formative » et attitude par rapport à la construction européenne) ont été construites, ainsi probablement que beaucoup d'autres caractéristiques des données et arguments présentés. La qualité de l'opérationnalisation est-elle vraiment comparable pour chacune des variables conceptualisées ? L'ancrage théorique des modèles respectifs dans des théories générales issues de la recherche sur les attitudes populaires se justifie-t-il vraiment, les fonctionnaires de la Commission constituant une élite administrative hautement qualifiée ? Les trois modèles sont-ils véritablement sur un pied d'égalité en tant que théories concurrentes ? Il n'est pas aisé d'aborder ces questions. L'idée essentielle est toutefois que, compte tenu du manque d'analyses systématiques, empiriques et comparatives, le présent article peut prétendre avoir fait progresser le débat un peu plus loin et, au vu des résultats empiriques obtenus, avoir soulevé des questions qui méritent un complément d'enquête.

Laisant de côté pour l'instant les objections de principe, et prenant les résultats pour ce qu'ils indiquent, l'enseignement qu'on peut retirer de ces données est qu'elles sont probablement plus intéressantes pour ce qu'elles ne montrent pas que pour ce qu'elles montrent.

Ainsi, par exemple, l'acceptation de la réforme ne semble pas être déterminée par les variables d'ordre idéologique. Les variables qui tentent de relier des modèles d'acceptation ou d'opposition à la récente réforme de la gestion interne de la Commission à des options idéologiques individuelles, comme la foi dans les avantages de la supranationalité, la conviction que la Commission Delors a produit un meilleur travail, ou encore la nécessité d'une Commission entreprenante, se révèlent très décevantes. Ceux qui idéalisent l'Union européenne, loin de s'opposer à la réforme, semblent même l'apprécier ! Dans l'ensemble, une seule variable fondée sur l'idéologie, celle qui concerne les fonctionnaires qui voient la Commission comme une institution en perte d'influence ces dernières années, est corrélée avec une nette opposition à la réforme Kinnock, comme prévu théoriquement.

En revanche, on peut dire que le personnel employé par la Commission européenne se compose de fonctionnaires plutôt fidèles. Même si on modifie leur rôle professionnel de façon spectaculaire, comme pour ceux qui s'occupent de la gestion interne, de la gestion

financière ou qui sont directement responsables de la gestion du personnel, ils ne deviennent pas pour autant *ipso facto* des opposants au changement organisationnel. Les fonctionnaires de la Commission ne semblent pas du tout hostiles au changement, synonyme de nouveaux défis dans leur travail. Toutefois, les attitudes neutres ou positives trouvent leurs limites lorsque les fonctionnaires sont menacés dans leur propre carrière. Lorsque les perspectives de carrière s'assombrissent, l'opposition aux changements organisationnels s'affermir.

La découverte la plus importante apportée par la présente étude est que l'ensemble des fonctionnaires de la Commission européenne acceptent plus de modernité en termes de culture de gestion au sein de leur organisation, même si c'est à contrecoeur. Il est donc temps de dramatiser la réforme Kinnock et de reconnaître qu'une certaine normalisation a eu lieu. D'une certaine façon, les fonctionnaires semblent avoir pris leur parti de la réforme et s'y être habitués, des routines sont apparues sur la manière de gérer ses paradoxes et ses pathologies. Les fonctionnaires de la Commission européenne constituent une élite bureaucratique internationale et une classe de fonctionnaires extrêmement professionnelle. Tant que la modernisation administrative n'interfère pas avec leurs perspectives de carrière et l'assurance que cette dernière soit équitable, ils soutiennent, ou tout au moins ne s'opposent pas très longtemps à des changements organisationnels, même spectaculaires. La gestion interne peut ne pas toujours se dérouler sans heurts et nombreux sont ceux qui doutent de la logique ultime et de la cohérence pratique de bon nombre des récents changements administratifs. Mais pris individuellement, les fonctionnaires devant faire face aux changements issus de la réforme Kinnock semblent appliquer une devise que l'on a fréquemment l'occasion d'entendre à Bruxelles : « on s'arrange ».

## KAFKA À LA SAUCE BRUXELLOISE ? OBSERVATIONS D'UN PRATICIEN DÉSABUSÉ

Hans BULL

(pseudonyme)

*A exercé d'importantes fonctions au niveau européen*

Un objet d'analyse peut être étudié de différentes perspectives ou angles de vue, selon des méthodologies diversifiées et avec des questionnements variés. Les images qui en résulteront seront forcément assez hétéroclites, voire contradictoires.

Les quelques lignes de ce « Point de vue » ne dérivent ni d'un projet de recherche ni d'un questionnement ou d'une méthodologie sophistiqués. Elles n'ont pas et ne peuvent pas avoir la prétention d'une recherche scientifique. S'il fallait tenter de relier ces brèves réflexions à une approche scientifique, ce serait celle de l'observateur participant, l'auteur ayant eu l'occasion d'une interaction fréquente (une sorte « d'observation participative ») avec l'administration de la Commission européenne en particulier et avec les institutions de l'Union européenne en général. En quelque sorte, un point de vue forcément partiel et partial d'un usager de la « bureaucratie bruxelloise ».

### LES PARADOXES DE L'ADMINISTRATION DE L'UNION EUROPÉENNE

Historiquement, l'administration communautaire s'identifiait complètement avec la Commission européenne. En dépit de l'évolution de la dernière décennie (et plus encore des perspectives à venir), qui permettent d'observer un accroissement considérable des effectifs du Conseil, ce point de vue ne porte donc que sur la Commission et ses agents.

Tous ceux qui ont souhaité minimiser ou relativiser l'impact de l'administration européenne pour répondre aux critiques des euroscopiques à l'égard d'une « bureaucratie téniaculaire » ont souligné le caractère « limité » de celle-ci : un ensemble de faible ampleur (quelques 30 000 agents), soit moins, disait-on, que l'administration d'une grande métropole comme Paris ou Londres ; une capacité d'action limitée à des domaines spécifiques et un rôle exclusif ou quasi-exclusif de régulation, la mise en œuvre étant de la responsabilité des États membres. *So far, so good* diraient les britanniques.