

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE
DEPARTMENT OF POLITICAL AND SOCIAL SCIENCES

EUI Working Paper SPS No. 2005/4

Organisational culture in the institutions of the European Union

MAGALI GRAVIER and VASSILIKI TRIGA (eds.)

BADIA FIESOLANA, SAN DOMENICO (FI)

All rights reserved.
No part of this paper may be reproduced in any form
without permission of the author(s).

© 2005 Magali Gravier and Vassiliki Triga
and individual authors
Published in Italy in September 2005
European University Institute
Badia Fiesolana
I – 50016 San Domenico (FI)
Italy
www.iue.it

Organisational culture in the institutions of the European Union

Magali Gravier and Vassiliki Triga (eds.)

Contents

Introduction (Magali Gravier and Vassiliki Triga)	3
1. Spelling out unity and living in diversity: the EU administrative culture at a crossroads. (Irène Bellier)	7
2. Orientations to integration: the cultural dimension of EU institutional reform. (Les Metcalfe)	21
3. De la loyauté du mercenaire à la loyauté-identité. Éléments d'une sociologie historique de la fonction publique communautaire (1951-2003). (Magali Gravier)	41
4. Le collège des commissaires: entre hétérogénéité et spécificité. Une forme originale de socialisation à l'Europe? (Jean Joana)	68
5. Working-to-Rule: Culture, Ethics and Reform in the European Commission. (Michelle Cini)	87
6. Une institutionnalisation du Parlement européen. La distribution des positions de pouvoirs, l'émergence d'un capital spécifique et l'autonomisation de l'espace politique européen. (Willy Beauvallet)	108
7. Understanding Europe beyond Brussels: Representing decentralization in the discourse of the European Agencies. (Vassiliki Triga)	132
Bibliography	163

Introduction

Magali Gravier and Vassiliki Triga

This edition is the outcome of an international workshop held at the EUI on 11th and 12th April 2003 on the organisational culture of the EU institutions. The objective of the working papers presented here is to disseminate to a wider audience the contributions made at the workshop. In particular, it provides the opportunity to reflect upon methodological aspects of the study of EU personnel and organisations. The exchanges that took place revealed the relevance of an interdisciplinary approach bringing together scholars of political science, anthropology, sociology, and law in order to study the complexity of the multi-level European institutions and their staff. But the richness of the discussions would not have been so great without the stimulation provided by the dialogue between the scholars and the practitioners of the European Commission that were present during the whole workshop.

Until now scholars have focussed their interest on understanding the EU by analysing policy-making, governance and institutions. In doing so, too little attention has been paid to the individuals and groups that embody the European institutions, be it services or organisations. The workshop we organised was meant to explore this path. Our hypothesis was that the study of dynamics developed in the internal life of the EU institutions can help us understand the European integration project from another and interesting perspective. Indeed, within the process of initiating decisions and implementing policies, the administrative staff does not just serve the state, it embodies it, it *is* the state. The capacity of administrators to elaborate and stand for the interests of the institutions of a given polity is therefore crucial for the survival of the latter. For social scientists focusing on this group of actors is therefore of major importance: studying civil servants, administrative agents and members of parliament is one of the keys to understand political institutions, be they of an “unidentified political object”, as Jacques Delors once put it, when speaking of the European Union.

The case of the EU is peculiar because it is not really a state. It still lacks some specific attributes of “classical” states. The IGC held in Brussels on 12th and 13th December 2003, failing to adopt the Constitution drafted by the European Convention, revealed once more the difficulties for the member states to accept to give more ‘stateness’ to the EU. Yet, the EU has an important political and administrative staff resembling more or less that of its member states: 20 commissioners, 624 MEPs, over 28.000 civil servants. This edition tackles modestly the puzzling nature of the EU polity through the questions of the emergence and the rationale of a possible common working culture among its

personnel: To what extent do the European personnel differ from national elites? To what extent can we speak of homogeneous European elite? Are there any seeds of supranational beliefs in their everyday working life? Whom do these stateless civil servants serve? What are their values? Which institutions contribute to their socialisation? How does the specificity of their socialisation(s) influence their decision-making? How do European Agencies take part in the elaboration of a common culture? Can we speak of any type of European organizational culture in a scattered institutional landscape?

Beyond the disciplinary boundaries, the workshop brings together two types of theoretical approaches. On the one side, studies interested in socialisation processes and addressing the question of the impact of organisations on actors. On the other side, studies of political and social anthropology for which the EU is an arena of cultural relations, representations and constructions (Wilson, 1993; Bellier & Wilson, 2000) and deal with the European administrative culture as the product of direct interactions and discursive constructions between actors. The contributions offer a continuum between these two poles. Some tend to focus more on the formal aspect of the European administrative culture. Others try to grasp above all what Abélès (1995) and Bellier (1997a; 2000a) would call the informal aspect of this culture. It would be wrong to think that these two poles are totally opposed at least because, in the end, they deal with the same questions: how does a culture (one could also speak of a set of values, practices and norms) emerge? What are the parameters that construct the meaning of culture inside the European organisations? What are the contents of this culture? What is the importance of the context in which cultural dynamics are constructed? By which means and rationales does it reach the actors and is interpreted by them? Issues such as culture, loyalty, representation, identity, and elite socialisation and formation somehow stand at the core of all the papers. Thus, the different perspectives are rather complementary: institutions do matter, but they are not all. The working papers presented here are works in progress and the discussions developed during the workshop should be seen as paving the way for a broader theoretical dialogue that would bridge the two approaches into a more powerful framework. Deepening our understanding of the relations between actors and institutions within the EU is all the more important as the enlargement process poses the question of the capacity of the EU to integrate personnel coming from societies which have embraced during 40 years a model of state and public administration differing profoundly from that of the present 15 member states.

The edition starts with three papers reflecting upon the emergence, the evolution and the rationales of organisational culture. Altogether, they focus both on informal and formal elements enabling to think of organisational culture as the product of the actions of individuals and at the same time as the landmarks of the actions of these same actors. The political anthropologist Irène Bellier sheds light over the dynamics between various administrative cultures and the attempts of the formation of a common language within the EU organisations. The author

takes up the question of European integration and shows that the way it is experienced in the internal life of the European institutions indicates a cultural shift: the hybrid construction of the “*homo Europeus*” oscillating between unity and diversity. Les Metcalfe proposes an analytical framework of organisational culture that is relevant to understanding the future management of the European institutions and European policy management as a whole. Magali Gravier then analyses the emergence of the European civil service from the standpoint of historical sociology of the state. She proposes an original concept of loyalty in order to see how the EU tries to channel the action of its administrative staff. The change in the concept of loyalty that has appeared over time is seen as a consequence of the consolidation of the European polity.

The subsequent papers propose studies of the organisational culture and “subcultures” in various European institutions. They show how these cultures emerge and diffuse themselves throughout institutions, how they are internalised by actors, and how they lead to the integration or the exclusion of actors. Jean Joana shows the complexity of the socialisation of the Commissioners, which can be characterised by heterogeneity and the specificity at the same time. Michelle Cini tackles the question of ethics in the EU civil service. The Andreasen case offers the opportunity to reflect on the place of whistleblowing in the code of conduct of EU officials. Willy Beauvallet’s approach aims at understanding the social and political mechanisms of selection of the personnel occupying leading positions in the European Parliament and more specifically, how the transformation of the role of the European Parliament impacts on these mechanisms. Following a post-structural perspective, Vassiliki Triga examines the way core concepts, which are significant for the culture of the European Decentralised Agencies, are constructed and negotiated through an analysis of the discursive constructions of the employees in the particular context of the European agencies.

The editors would not have been able to organise the workshop and to present its major contributions in the present volume without the financial and logistic support of the Department of Social and Political Science and of the Department of Law of the European University Institute, the Groupe de Sociologie Politique Européenne (Université Robert Schuman, Strasbourg) and the Union Syndicale Fédérale of the European Institutions. May they be thanked here.

Vassiliki Triga and Magali Gravier

Thessaloniki and Paris, December 2003.

Contributors

Willy Beauvalet is a lecturer at the Institut d'Études Politiques of Strasbourg and member of the Groupe de Sociologie Politique Européenne (GSPE), Strasbourg.

Irène Bellier is a political anthropologist at the Laboratoire d'Anthropologie des Institutions et des Organisations Sociales (LAIOS), Centre National de la Recherche Scientifique, Paris.

Michelle Cini is a senior lecturer in politics and Jean Monnet Lecturer in European Community Studies, Department of Politics, University of Bristol.

Magali Gravier is a Jean Monnet Fellow in the Department of Social and Political Sciences at the European University Institute, Florence.

Jean Joanna is a senior lecturer at the University of Montpellier I and member of the Centre Comparatif d'Études des Politiques Publiques et des Espaces (CEPEL), Montpellier.

Les Metcalfe is a Professor at the Istituto di Pubblica Amministrazione e Sanità (IPAS), Bocconi University, Milano.

Vassiliki Triga is a researcher in the Department of Social and Political Sciences at the European University Institute, Florence.

1. Spelling out unity and living in diversity: the EU administrative culture at a crossroads.

Irène Bellier

The motto of the European Union is to realize “unity within diversity”, a perspective that concerns every aspect of social life, of policy making, as well as the development of an administrative culture that can be thought of as a thread between political spheres and European societies, that is necessary for constructing and implementing EU rules. Europeans have to think a little further whether European unity is a perspective for the future while diversity would be the actual or the past stage of the EU. We can also think whether unity is a viewpoint attached to the ideal of the nation state and diversity more related to that of the Union. It depends on the focus given and the field retained for analysis. The following considerations are formulated by a political anthropologist whose interests focus on the cultural dimension of European Union building (Bellier & Wilson, 2000), including the formation of an administrative culture perceived as a means to qualify the European form of being.

The unity *cum* diversity relation is not understandable as ordered within a time frame, whether we think in terms of linear sequences, following up Benedict Anderson’s model of national diversification substituting the religious homogeneous community (1983) or in terms of cyclic periods of time, with alternating unity and diversity time spans. In this paper, I want to focus on the critical role of the Commission as a means to solve (or protect) European diversity, and discuss the formation of a European administrative culture against the linguistic background of Europe, a point which makes salient the question of communication between the central organs of the EU and its citizens. It is possible to think of administrative culture in a democracy through the realisation of at least two conditions: firstly, when common practices, language and references are shared by people who, by and large, come from different horizons to contribute to the administration of public matters; secondly, when the citizen is considered as a legal and political actor, a subject in Foucault’s view. We will briefly see to what extent European administrative cultures are at a crossroads and present the issue of the language formations in order to discuss the orientation of the EU administrative culture.

Administrative cultures at a crossroads

Recent divisions regarding positions taken in the area of Foreign and Security policies show evidence of European diversity. They concern a political arena that is mainly informed by national logic. Such an observation fits rather well with a model which presents technocracy as a means to solve problems stemming from political diversity and as a means to foster greater unity (Dubois & Dulong, 1999). Interestingly enough, the divide between the pro and anti war movement concerning Iraq does not duplicate the North and South divide, or the West versus East one, or the catholic versus protestant one, or the Island / Continental one or even the Social democrat versus Populist or liberal ones, all sources of diversity that in different circumstances may contribute to explain the impact of cultural differences on building unity. At least, all these possible sources of discrepancies affect the European Commission internally, even if it is supposed to be a technical body and if its officials are expected to behave independently from their national state. European diversity is multiple. Its expression follows different roads.

Among evidence of diversity are the multiple European languages. This multiplicity should not be so much considered from the technical point of view of the problems of communication and translation to be solved, or from the economic point of view of the price to pay for respecting linguistic diversity. It must be considered from the point of view of the relation between language, culture and the representations of the world or the mental maps that are being formed in the European Union, especially in its executive arms, i.e.: the Commission as well as the national administrations. This poses the question of sharing common values or defining common rules for the Union game. What we observe now is a process of convergence of models and practices more than the implementation of a common pattern.

The European Union cannot be characterized by its divisions but rather by its different capacities to forge a unity that is pursued from several sources and does not necessarily lead to a single unity. Unity can also be multiple. It may be a paradox but the European Union defines several sources of possible unification. Flexible Europe is constitutive of the nation-state's project of modernisation and that leads us far beyond the original idea of community that was advocated by the founding fathers of Europe as a Union. It leads us to reconsider the definitions of the state, the ingredients of nations and the political articulations between the two. Part of this task has been undertaken by the members of the Convention on the Future of Europe. Diverse Europe is not necessarily a monolith but in order to present itself as a Union on the external stage, political leaders have decided to work out actively on the formation of a common voice. This also requires a greater formalisation of common rules within the internal stage. And the European administration contributes to this task with its ideological commitment to defend "the European interest" (Bellier, 2000b).

In this workshop, different presentations have been given referring to the stabilisation and specialisation of the European elite recruitment (see in this volume W. Beauvalet), as well as to the formalisation of a corporate body with its Trade Unions and regulations on obligations and rights. Another paper presented culture as the outcome of *ad hoc* adaptations to economist's hegemonic wills, a lever to change the European Commission management (L. Metcalfe). They tell us that something like an administrative culture is actively being pursued in the European central institutions. Such a perspective replaces the dichotomy between unity and diversity in time and spatial frames by an organisational divide between central European institutions and national administrations that are, differently but jointly, associated with Europe making.

We can refine the model, thanks to other presentations, and observe that central European institutions are related to peripheral European agencies (V. Triga), meaning that within the structural frame, the integrated organisations that are created by the European Union to implement issues of common interests, are far from being unique. European agencies are located in different member states to deal with several sectional issues in a way that makes Europe digestible within national cultures. In that way, Europe is somehow domesticated and the European agencies contribute to incorporate Europe in the national apparatus. If this is a sign that a supra-national power irrigates the member states, and there are many other forms to be discussed, it is also a means to solve the problem of distant Europe while avoiding the imperial view of the Centre controlling the parts. A system of control exists through the Commission's mandate, but European bureaus are settled to inform rather than to control, and European agencies do not implement the EU at large: they focus on a point of common concerns only. Both may display the sign of a common culture without being taken for a dominating power. Maybe they are not even considered as a power because of their lack of visibility. Who knows what the EU does in the states and capitals? It is against this background that we may think about the issue of civil servants' loyalty according to the paper presented by M. Gravier, from a viewpoint that is not that of the organisation only but that of an organisation within a political frame and a system. Opening the systems as well as thinking in terms of their relations to build a European polity, induce practical changes within administrations whose impact on officials' mentalities and attitudes are expressed discursively.

Analyses should be balanced to consider what can be modelled and what is actually experienced by people. At the level of the actors, and if we consider only the civil servants, differences can still be observed between European civil servants and national and local servants in cultural terms. These dimensions imply to take into consideration, for analytical purposes, state structures, training systems, conceptual definitions of relations with the nation and civil society and the discourses, which make visible the existence of administrative cultures. It is another locus for observing diversity playing within European unity. In that

domain, we observe different forms of Europeanization which let us think that something like a European way of administration is taking place slowly. It is not doing so via the imposition of a common way of thinking – that of the Commission for instance which is sometimes very coercive – but via the adoption of several devices leading, technically, to the opening of systems, facilitating the circulation of officials, providing training in languages, etc. The justification of technical changes on the name of European modernization has a political and cultural impact on administrative settings.

The concept of digestion, mentioned above, is based on a discourse analysis of a number of metaphors which have been enunciated by Commission's and accession countries' representatives during interviews or in written statements (Bellier, 1997b, 2004). Some of the metaphors are related to the idea that European unity is what is advocated. In that way, European negotiators and accession countries representatives interviewed – all of them being civil servants – literally spell out unity. They bring into the discussions unitary concepts encompassing ideas like “the house”, a welcoming shelter and locus of loyalty; that of “the family”, whose members are now reconciled and must learn family life; that of “the body” whose vital parts are composed of integrated institutions and peripheral organs like arms, hands and feet associated with the member states¹. Alternating with the materialist concept of the house, the concept of “train”, is another image of container. It leads Europe to a better destiny, thanks to the two rails that the Commission struggles to keep parallel, which are the enlargement and the deepening of Europe. In that sense, Europe is associated with a kind of teleological project that will absorb differences. In front of that, images are produced to resist a corporate unity perceived as attacking the conceptual model of the nation state. To quote representatives of Hungary and Poland for instance, absorbing the *acquis communautaire* entails, for the applicant countries, the introduction of radical changes in several sectors, a process to which corresponds a process of digestion of the applicant countries within the Union frame². The nationalist political leaders are stronger in their formulations and see Europe as a cannibal organisation directed to kill the nation states, if one has in mind political statements made by Sovereignists in France. For them, European unity signals the death of national diversity. If the

¹ “The member states pose us two problems; the first one is linked to the intergovernmental conference ‘we have to adjust the house’ says a Director general; the other one is that we have to rethink the house with different models in mind, the one we know and another better integrated one”. As a senior representative of the Commission put it, “the enlargement is an historical challenge. But we do have to foresee all the consequences for the family life.” (interviews in DG Enlargement, June 2000).

² “The *acquis* is a heavy burden that has been imposed from outside and we have to translate in our system; the large masses of Polish consider the *acquis* has a foreign body which has been tailor-made for the big members; Hungarian negotiators know the rules but on a personal ground some of them do consider the process is too heavy.” (Missions in Brussels, June 2000).

ingestion/digestion process is to be observed and many discursive examples of it can be given, the question is not whether the Union may be eating the state but whether a central state is attempting to reconfigure itself at a supranational level. Such a perspective leads us directly to the focal point of the workshop, the formation of a common European administrative culture.

Jean Monnet was the first to admit that a European spirit was evidenced in the integrated institutions he called “the laboratory of Europe”: it was the fruit of “working together” (1976: 551). “Working together” is exactly what an administrative culture is supposed to forge within the democratic states’ frame. It may be composed of several sectors and entities, but it is nonetheless considered – and we have a spectrum of variations to observe here – as a means to provide collective goods and not an oppressor of individual and collective freedoms. Administrative culture depends on the form of the state and we see from different sources that good governance relies on proper institutions (see for instance the World Bank reports). Such a simple ascertainment supposes a high level of implicit agreement on the ideological background that supports the system of evaluation; for instance, we may think that institutions are considered to be good when the ordinary citizen does not fear them or think s/he can be supported by them, or when they provide services without limiting entrepreneurship, or when they sanction the non application of legal standards. There is variety of viewpoints. One critical point to be discussed here is related to how an administrative organization expresses itself and takes its view – the one which is expressed by its agents – as a hegemonic tool to implement policy lines.

The formation of a “common language” within administration

I had the opportunity to discuss the formation of administrative languages in two circumstances; once when I studied the National School of Administration, a model of training in French administrative culture, and secondly when I did the first set of enquiry in the Commission where I could not see or receive a standard discourse on existing European administrative culture but I could observe original practices for doing the job (all subsumed by the expression “building Europe”) that is constitutive of a culture too. The reasons for the formation of a common language are not the same in France and in the EU, but they lead to similar results: a relative isolation from the rest of society. As if being not transparent to non initiates – and that is specifically observable through language practices – was a means to guarantee prestige and success and justify efficiency. Administrative culture and its linguistic expression are key points to think about the functional relation between the European elite and people and, more precisely, about the formation of a European model of identity based on the integration of social practices.

Let's briefly consider the two cases. After the Second World War, France realised that it could not postpone its project to train its elite to develop a "unity of method, language and mind". This specific training that would help the state to modernize and harmonize the government sectors whose capacities to fission were based on historical patterns centred around the place of state "grand bodies" or corporate institutions ("les Grands Corps de l'État"). Though the ENA was created in 1945, the idea of a common language remains accurate, still encouraged at several stages of the training system (Bellier, 1993). The objective is to speed up communication between government departments and administration more than to democratise the elite and make it accessible to all: a point that is convergent with the modes of recruitment and selection of the senior civil servants. As a consequence, the most salient cultural feature of the *Enarques* (those who have successfully passed the entrance examination to the ENA) is the language they speak and the associated working mentality. Now the National School of Administration is confronted with the need to open itself to Europe, globalisation and the cultural diversity within the French society. The National School of Administration must think further about its *raison d'être*, the formation it delivers to the civil service elite and its capacity to incorporate Europeans in the same positions and functions as those previously reserved to nationals. This opening translates itself by a reformulation of the language in order to put the French elite on line with Europe and the evolution of the world. The issue at stake is both to reform the state and to facilitate decision among speakers of the same national official language who have to overcome government compartmentalisation, and with others civil servants or external agents associated with non French state sectors. It is less a question of vocabulary and grammar than of semantics and the capacity to make the French state's political and administrative cultures understandable in a world defined by an accelerated and widened competition.

Within the same period, Europe built up a missionary administration to forge a post-national community. The linguistic formation I observed in the Commission, within a context defined by the use of three working languages, led most of the officials to use a *jargon*. The European sociolect results from the need to mix different national languages so as to conform to one collective reality, that constructs itself basically through discursive means and becomes apparent in textual supports like reports, communications, decisions and laws. Such *jargon* emerges from a process of semantic and lexical approximations, tapping the working languages of the Commission (French, English and German), but often formulated by officials with different mother tongues (Bellier, 1997b: 95, see also Bellier, 1999, 1995). To be complete, two other aspects of language are to be considered here, such as the "language of management" and "the language of economics" whose progressive affirmation, not to speak of an absolute domination among the Commission's services, can be related to their capacity to solve part of the contradictions that are rooted in national languages. In several

stages, technical items substitute political confrontations and the language of economics and accountability subverts the language of engineers and specialists (such as presented in the communication on Telecom regulations).

This evolution demonstrates the growing gap between political sectors, closest to the representation of society, and European integrated institutions whose policies affect the development of European societies. Assuming the Union's diversity of languages was a decision made by the founding fathers of the European Community. The Council of Ministers, the main organisation responsible in EU decision-making system, is presently still in charge of regulating linguistic issues. But things became really complex when the Union increased the number of its member states from six in the 1960s to fifteen in the 1990s to reach twenty-five in the next year. The number of official languages to be used in the Parliament, the Council of Ministers or the Court of Justice, increased from four (Dutch, Italian, French, German) to twelve (Danish, Dutch, English, Finnish, German, Greek, French, Gaelic, Italian, Portuguese, Spanish, Swedish) and next year, twenty-two, including ten Eastern and Central European Languages. Notwithstanding, in the last decade and parallel to the apparent diversification of European unity, several signs have been observed which may lead to a definite weakening of European diversity.

While the political and social components of the Union diversified, and expressed through the recognition of linguistic rights, the working souls of the Union started to reduce their linguistic scope – or should we say “linguascape” to create a neologism, after Appadurai view of globalization (1996). A regulation was adopted in the early stages to simplify the number of working languages within the integrated institutions such as the Court of Audit and the Commission whose agents (not at the top level in the College of the Commissioners but at the bottom level, in the services) work in three languages only (English, French and German). Such a reduction appears to be a “less worse system” for dealing practically on European matters, to avoid on the one hand the political pitfall of being dominated by one language, and on the other hand, the economic cost (both in terms of time and money spending) of translating language to language, in a configuration made by one hundred and ten linguistic peers (for twelve official languages). The incorporation of ten new languages would increase the number of linguistic peers up to four hundred and twenty.

It became difficult to recruit competent linguists in all languages, capable to translate from Greek to Swedish, Danish to Slovenian, Spanish to Hungarian. The time taken for translating all papers and statements increased regularly, so the need for a simplification started to be expressed in several places. In absence of a popular debate, measures have been taken. For instance, the European Parliament accepted interpretation of the debates in commission and in plenary session to be done with a “hub-system” based on three relay languages for translating to all languages: Danish to English and English to German, Italian to French and

French to Rumanian, etc. It is one of the several possible means given to associate the centrality of one language within a system of communication with the defence of the satellites, to quote de Swaan (2001). But as it may induce a lack of exactness, such a system cannot be adopted by the European Court of Justice, whose task is precisely to interpret exactly what the Treaties and regulations say (Mullen, 2000).

Preceding the linguistic simplification at a political stage, the European civil servants who experience the daily difficulties of multilingual communication in a professional environment (Bellier, 2001), have voiced their opinion in favour of the adoption of one language only (instead of three), namely English. The dynamics of this language is striking at the world level and it can be considered as a central language in the European system of communication. Romano Prodi, the actual president of the Commission from an Italian origin, fluent in English, adopted recently a position in favour of the absolute simplification of language for the progress of the EU. So the question of the administrative language of Europe rests upon the resolution of alternate practices: Jargon or English?

Eurospeak is the product of an intense level of interactions between the Commission agents and the result of two related attitudes which define Europeaness: one corresponds to the imperative necessity of tolerance, requested by a multicultural organization so that each representative of a given culture may be in the same position as any other; the second concerns the need to organize a professional and efficient cohabitation so that the Commission's outcome corresponds to its *raison d'être*. The problem is that Eurospeak is not really comprehensible outside the Commission's walls. It is a pragmatic invention that facilitates communication among speakers who may be born in different mother tongues but who are simultaneously involved into corporate activities. As a kind of in-house language, it is a source of isolation of its speakers from the rest of European sectors and other socio-languages. Specifically, it creates problems of interpretation "when the Commission's oral and written discourse involves relations with the outside world, where more conventionally recognized languages reign and are redolent of national identities" (Bellier, 2001).

In order to solve the question, it is recommended that a resolute simplification be implicated without going through a system based on the integration of practices and to adopt English as the language of European communication. The question is to know whether English is an appropriate means not only to work together and communicate with all kind of sectors, but to solve the problems of European institutions being at a distance of any citizen. Practically, English became the first language used for European programs and in most of the negotiations that the Commission handles. If that was agreed officially (on paper and through a formal regulation), it would mean that the member states that were historically dominant on the world stage, such as France, Germany, Greece or Spain, which do not

accept presently to see their “languages of civilization” be relegated by the language of market, accept to sacrifice on the altar of efficient unity. However nowadays, national representatives are not ready to get rid of their official languages. Each new member state is entitled to see its national language accepted as an official European language and European citizens who are taking English as a second language do not think in terms of the next disappearance of their mother language. The problem may be not simply adopting a common language but the fact that the language retained is the official language of one member state and at the same time that of the leading power in the world. It creates a problem of identification, which is not digestible at the political levels which are cautious about preserving their popular legitimacy. The debate which affects European political and civil society at large gets some resonance within the Commission.

The orientation of EU administrative culture

The EU administrative culture is not reduced to that of the Commission. However, the Commission’s administrative culture informs us about the European perspective that derives from the integration of practices of officials who have been trained into their national system and work together to overcome national systems biases, in different instances. Let’s continue to take linguistics as a means to understand cultural links between what is done in the European institution and how the European society is evolving.

Fifty years after its birth, United Europe is still before us as horizon, but the system and demand of linguistic communication has completely changed. On the one hand, linguistic changes are due to the fact that speaking different languages became part of the individual baggage and are less the prerogative of a small group of elite. Outside the Commission and in many other administrative places, mixing languages is more often the case than speaking a pure national idiom – though we should contextualize more of these individual capacities. A new interest to favour popular training in different European languages can be observed in all member states, in the global context represented by the policy lines directed to the construction of “a knowledge society”, as the European Commission recommended in the White paper it published in 1995. The fourth objective of this White paper, whose status is to draw recommendations not to decide of political compulsory contents, is “to master three community languages”. That is presented in the same document as “the indispensable condition to allow Union’s citizens to benefit from the individual and professional opportunities given by the implementation of the Single market.” The formulation suggests that before being a tool and instrument of cognisance, the linguistic capacity stimulates an adaptation in working and living environments which are characterized by different cultural settings. This is exactly what happened in the Commission settings. According to the “European

spirit” prevailing in the Commission (the post effect of working together as advocated by Monnet), language is a key point for accessing others’ knowledge. Mastering several languages contributes “to reinforce the feeling of belonging to Europe, in its cultural richness and diversity, and the comprehension between European citizens. Plurilingualism is constitutive of European citizenship and identity as much as of a cognitive society.” Through these words, we identify how the Commission attempts to stimulate a European society based on its own pattern of cultural and linguistic integration.

On the other hand, the changes in European communication are also due to the fact that a real demand for understanding what is going on has emerged from the political and the civil society, as was well reported in national and European newspapers, in which the integrated institutions were put in front of a number of contradictions that are not only linguistic. One of them, of interest for those who care for an administrative culture, is to know how it is possible to be a transparent organization, when there are issues not to be given or disclosed to uncontrolled agents. The answer supposes to investigate on the Commission’s use of rhetoric and identify what are the secret pockets of the organization. If the Commission is the watchdog of the Union what realm does it really protect? The point is to clarify the relation between technocracy and politics. Or is it the gate to the Union and broadly to the Europeanization process, a viewpoint through which the Commission presents itself as a model for the Union changes? According to the answer to these questions, the Commission presents different features of an administrative culture. To understand it, we must be aware of how Human Sciences address and conceptualize the European Commission and raise the issue of the definition of terms and analytical lines through which abstract models and corporate practices should become mutually understandable.

For the limited time at our disposal, we cannot detail the historical dynamics of the Commission’s administrative culture whose fast changes relate to the fact that EU is an open ended world. The enlargement perspective induces the fact that new officials, trained into their own national systems, join the Commission every time the Union integrates new member states, which contributes to re-create the administrative culture regularly. As a consequence, the administrative culture of the Commission is both flexible or changing, and identifiable in its parts. This explains the discrepancies between the definition of the rules and the affirmation of practices related to the European civil service such as the circulation of information, the circuit of visas before taking decision, etc. (Bellier, 1997b). The anthropologist works on these gaps, which are constitutive of culture. He relates them to the means of an institution and to the way this institution performs its activities. However in this workshop, it is worth to address three sets of different questions to think about: who is the audience of the Commission? How open is it to the non administrative world? What is an administrative culture built for? And a basic question remains concerning the definition of the type of reality that is configured by the discursive and linguistic practices that compose the European

world. We can use Roland Barthes' category of "ideosphere" to reflect on the technical Europe, bearing in mind the figure of "the icy and civilized barbarism of technocracy" that he considered atrocious ([1978] 2002). Working out the question of ideology supposes to identify where politics stands in the European construction and would help to inform about the nature of the conceptual formation we are observing. It is indeed important to consider this matter in order to increase our understanding the European position on the international stage as well as its capacity to think (or not) an intellectual autonomy and sphere of influence, for instance, within the United Nations agencies but also, more generally, on the world stage. For example, the language of economy, formed in the American schools that define its standards, is used in the Commission's most influential services. It can be seen as the Trojan horse weighing upon the construction of the relations between the EU and the USA and their respective representations of the world.

The European Commission's audience is not precisely defined as it addresses a variety of audiences. We better think in terms of circles for an audience related to several kinds of partner institutions of the EC, such as the European Parliament, Economic and Social Committee, Committee of the Regions, Court of Audit, Court of Justice, and also the bureaus, delegations, member states representations, as well as the foreign administrative and political representatives. The European citizens take place in a larger and more distant circle. Sometimes we observe an active process of communication and information sharing based on the necessity to work out a White or a Green paper, a proposal for EC law, etc., usually at a high speed. Sometimes, we see Europe communicating according to diplomatic standards – with some reserve, controlling the sources and contents of messages, trying to see the impact and the reception, for instance through Euro barometer indicators. We also see European institutions – and their administrative components – giving access to representatives of distinct segments of society like NGOs, corporate industries and consultants on various subjects. Observing the European Commission practices one has the impression of a disordered order, out of which some creativity proceeds. But we must admit that the European administrative practices remain ignored by most of the non administrative world and are also partly not identified because they develop in a closed space of power. If it is a culture it is not part of the citizen's imagination.

It is a basic but important point to discuss the function of an administrative culture. Should it be enhanced in order to improve the quality of the agents, through a training system, the validation of professionalism, and the delineation of a spatial territory, in order to feed the spirit of a microcosm and to allow its members to occupy a niche within the governmental division of labour? Doesn't the administrative culture also need to resource itself and, in its etymological meaning ("*administrare*" means acting by delegation), to see itself on a communication line and not just in its executive dimension?". If we accept the idea that delegation stems from two origins – that of the decision power and that

of the people who accept the existence of a public sphere or contribute to define it – the European administrative culture is located between the two levels and it must make them correspond. Conceptualizing an administrative culture in terms of the relations that it develops between something at the top (like the political sphere) and something at the bottom (like the society), creates a need to understand more precisely the line of communication and think in terms of ethics, as presented by M. Cini (see in this volume). But the perception of ethics and how people in charge of power positions must observe it, depends on cultural factors too. This is why, in the European context, a greater emphasis on respecting language diversity is requested. It is the condition for popularizing the possible form of unity that comes out of diversity.

European concepts as well as representations of the world and of actions carry with them parts of multiple European worlds embodied in languages. Language gives coherence to social groups and it expresses some of their identity. It is also the first demonstration of cultural differences and an evident sign of Otherness. In a world defined by multiple languages whose defence is associated with state powers, it is inevitable that a multicultural and multilingual organisation is confronted to splitting forces (Abélès, Bellier & McDonald, 1993). Coherently, national media carry the message that New Europe is a New Babel as well, and that its messages are inaudible. The metaphor is loaded with a fear that a Babelian destiny is not a choice. This is why Europe is looking after its own voice. External sign of its cohesion, the European voice which is in the process of its formation, is supposed to resolve internal divisions. As a consequence, the European voice cannot represent European diversities.

It is against the background, or scissor effect evolution, that we can measure the growing gap between the language spoken in the European institutions and the national languages that continue to be a valid reference at the political and ideological levels and at the social levels where diversity of languages is at its maximum. Contradictions between these perspectives are generated by the institutionalisation of Europe and we must consider the role played by the European Commission whose services produce norms within the context of an institutional compartmentalisation. Seven years ago, I concluded a paper with Marc Abélès stating that a political compromise resulted from the typical culture of compromise developed in the Commission (1996). Now, I see the culture of compromise as destabilising Europe because of a permanent lack of communication. This has produced a lack of meaning ranging from the lack of communication with the “citizen on the street”, which was felt by many and was expressed by several officials who complained about the lack of European pedagogy, to the lack of communication between the national political apparatus which have manifested their discontent in several occasions.

Conclusion

The EU administrative culture is really at a crossroads. Several paths can be chosen. They can lead either to the enforcement of unity in a way that will expand the model of the nation state at the supranational level, with the choice of a dominant common language such as English, or to the implementation of pluralism within the system of administration in order to make European agents able to respond to polyphonic demands, a capacity that requires them to master several European languages.

If one takes the view that a linguistic simplification is a sign of modernity that needs Europe to go ahead, one may fear that a homogenisation similar to the one experienced by the Euro civil servants to get rid of cultural peculiarities in order to work together, leads to an impoverishment of the European heritage. Hybridisation is an adaptation of the *Homo Europeus*, which is acceptable as long as it does not destroy the cultural sources which are the vectors through which passions and emotions can be transmitted. Working together is a European destiny which does not necessarily lead Europeans to loose their identity as it may also induce a greater demand for understanding each other's language and culture. But that is acceptable if we consider human being practices and wills and not only as technological systems.

It is time to think of a better integration of administrative European servants in the national apparatus, on the line of what has been experienced since 1950 by the Administrative services in India, where federal senior officials circulate between central and state administrations. Civil services in general are distinguished according to their association with the federal organization or the states ones. For the federal levels, a central system of recruitment and training in a common school contributes to the diffusion of common values, languages and practices, on the line of what is experienced at a smaller geographic scale of diversity by the National School of Administration in France. A policy of posting at the central government of Delhi in alternation with posting in the states' government sectors helps to bring forth in Delhi's central institutions the realities of the country as they are perceived in the different states and back in the states, the common culture of government which is formed in New Delhi. The circulation is facilitated by the use at professional levels, of a common vehicular language like English and the use of the state languages where the servants are posted in, so that the administration is better related to the social bases of the states. The idea is not to force the implementation of a top down system but to associate the multiple sources of power to the building and defence of an all India system of administration to which concur several all India services such as the civil service, the army and the educational bodies.

The European Union may be far from the realization of such a model that would mean the adoption of federal rules, the integration of state administrations, the

formalisation of common political and administrative structures and the definition of a three languages policy based on the recognition of three languages associated to a scale of activity: one “all Europe language”, one regional language (based for instance on geographic historical groupings such as South, East, North, West), and the state language. The idea of integrating central European administrations with the states ones is not presently thought about as it would be considered like ultimate abandon of the nation state corporate identity. But thinking about the relationships between the Union and state levels on the one hand, the political cultures and administration on the other hand, would clarify the games created by a diversity of actors who all want to save their own position. To my eyes, diversity can be conjugated with unity at one price only, that of pluralism. A pluralism which is rooted in the knowledge of each other, conceived as a thread between language and practices, political and administrative culture, local territories and common spaces.

2. Orientations to Integration: The Cultural Dimension of EU Institutional Reform

Les Metcalfe

Introduction

The purpose of this paper is to examine some of the ways in which cultural analysis/theory can be usefully applied to the study of European integration through a focus on administrative culture. At a superficial level “culture” has become an accepted part of political discourse. Policy failures are no longer seen as isolated events; they are portrayed as symptomatic of an underlying “culture of... complacency, corruption, irresponsibility” etc. Conversely, political initiatives are cloaked in terms of core values and missions or, like reform of the European Commission, the introduction of a new “culture of service”. However, despite the lip service paid to culture much of the discussion remains at the level of political rhetoric and avoids organisational and institutional issues rather than addressing them.

The European institutions are not only key actors in the European policy process but also major foci of loyalty and sources of values. By design or accident they provide individuals with much of their orientation to policy making and to the process of integration as a whole. Effective integration depends on the participants' in policy processes sharing a common orientation to their tasks and functions. They may not agree on everything but a common frame of reference on problems and potential solutions provides a basis for dialogue and collective action. Conversely, cultural incoherence makes organisations and policy processes vulnerable to fragmentation and unproductive conflict. Events and problems are perceived in disparate ways, solutions are defined in contradictory terms and actions are based on conflicting premises. Writing about the US federal government Wildavsky observed that in a context of cultural dissensus senior officials confronted “ubiquitous anomie” (Wildavsky, 1988). The administrative culture provided inadequate guidance about basic values, public purposes or the rules of the game, let alone specific responses to particular policy problems. A similarly anomic situation prompted the well known concluding remark in the First Report of the Independent Experts (1999) that precipitated the resignation of the Santer Commission; that it was hard to find anyone in the Commission with any sense of responsibility. Even if it was an overstatement it was certainly the case that the Commission had lost its way and

lacked a strong and coherent sense of organisational purpose. The values of integration are precarious and need to be more clearly articulated and specified. Since integration appears to be taking a different path (or even paths) from the one prescribed by the Community Method it is especially important to provide clearer signposts. In policy making organisations that are at some removes from the detailed executive work of policy implementation a strong culture provides a basis for dealing with uncertainty and ambiguity and setting the ground rules within which others operate (Noordegraaf, 2001).

Cultural integration is especially important in a phase of expansion and major reform like the present. On one hand, policy problems need to be framed in flexible terms that are not constrained by established institutional assumptions and patterns of socialisation. On the other hand, the process of change tests leadership capacities at the organisational level and loyalty and commitment at the individual level. Weak cultural integration makes reforms of existing structures and innovation in forms of organisation more difficult to initiate and vulnerable to defensive responses. Effective leadership requires that the European institutions are “culture makers” and not just “culture takers”, shaping perceptions and setting the political agenda rather than merely responding to the expectations and priorities of others. It involves active decision making to shape the culture of integration rather than passive acceptance of inherited cultural assumptions and institutionalised beliefs.

An interdisciplinary perspective is useful when examining the role of administrative culture. Cultural theories developed by students of anthropology, sociology, politics and organisations provide a wealth of material to build on. There is also a growing interest in this approach among students of European integration (Abélès, Bellier & McDonald, 1993; Cini, 2002; Hooghe, 1999; Stevens & Stevens, 2001). The task here is not so much to create something entirely new as to select from these various sources what is useful and relevant to emerging problems in the field of European integration. What should be the criterion of relevance? In the EU context it is the integrative function of culture that matters most. A common stock of cultural values provides the orientation, meaning and motivation that make effective and flexible collective action more feasible. This does not imply that cultural uniformity is necessary or that convergence is desirable. Rather, unity with diversity depends on developing a culture that has the potential to generate the requisite variety of responses to meet future challenges. (Metcalfe, 2001)

From an empirical research perspective a cultural approach provides a means of transcending an "n=1" mentality. It gives breadth and depth to comparative analysis while maintaining a central focus on the challenges of integration. *Breadth* comes from being able to map existing diversity and encompass a wider range of options and possibilities than those that currently exist. Cultural analysis provides a general

framework for classifying and comparing different institutions and policy networks. It is also useful to counteract political pressures and institutional resistance that tend to narrow the range of effective choice to policy alternatives close to current practice. At a time of reform it is important for practitioners no less than researchers to be able push back the boundaries and extend the range of feasible options.

Depth is provided by theories that link different levels of analysis; institutional, organisational and individual. A cultural approach examines systematically whether (and how) values articulated at the highest political level are embodied in institutional structures, operationalised in organisational policies and practices and internalised by individuals. Do individuals respond to reform initiatives in the ways that political leaders expect? Do reformers have a realistic picture of the organisational cultures they seek to transform? Providing some evidence that bears on questions like this can make a significant contribution to understanding the connections between the grand issues of European integration and the minutiae of individual orientations. For example, it highlights the need to spell out the implications of reforms of European governance for the design of organisations and frameworks of accountability, the development of partnerships in the policy process and the socialisation and training of individuals with policy management responsibilities. Or, looking at the process from the bottom up, it provides the tools for mapping incongruities and disparities in individual orientations that are liable to hamper the formulation of common policies and obstruct their implementation.

The Cultural Dimension of European Public Management

From a public management perspective EU institutions have to solve the problem of combining unity and diversity on two fronts, the internal and the external. *Internally* they have to work with culturally heterogeneous multinational staffs who have diverse values as well as multiple and potentially conflicting loyalties. Whatever attitudes and mindsets staff bring with them when they are recruited there are questions about whether their everyday work experience and their institutions' personnel policies strengthen their commitment and capacity to contribute to integration. Anecdotal evidence stresses disparate and sometimes dysfunctional orientations. *Externally*, the mission of EU institutions is to build a basis for integration. To do so they themselves have to achieve sufficient cohesion and purpose to promote integration in fragmented and recalcitrant organisational environments. The internal management of external relations depends on a shared orientation to integration between, as well as within, organisations. Otherwise, "bureaucratic politics" and institutional power struggles are liable to cause disintegration and policy failure.

Although culture can seem a vague and ill-defined concept, an organisation's culture has some quite specific and important functions relevant to the internal and external dimensions of management. In summary they include:

- The values and goals to which organisational activities should be directed and by which organisational success and worth should be judged;
- Prescriptions for the roles and relationships of individuals within the organisation and towards each other;
- Administrative culture also defines how organisational behaviour is controlled by internal and external accountability procedures that establish boundaries about what is legitimate and illegitimate;
- The culture identifies the qualities and characteristics of personnel that are valued and how their performance is evaluated and rewarded.
- Finally the culture also prescribes the appropriate relationships between the organisation and its environment including the way that organisational activities serve social values, meet the interests of stakeholders and are subject to corporate governance and public accountability.

One key element in the administrative culture that deserves much closer attention than it has so far received in the EU context is what personnel in European institutions think “management” is about. The concepts of organisation and models of management that personnel in the Commission or Council or other institutions hold exert an invisible influence on how they work. This includes their beliefs and assumptions about how European policies should be managed. From a reform perspective it is important to understand cultural assumptions about what alternative forms of organisation and new methods of management can contribute to improving performance. An administrative culture may contain beliefs about organisation and management that are rich or impoverished (Metcalfe & Richards, 1991). A rich culture encompasses a large array of organisational alternatives and a capacity to innovate by creating new methods of management. An impoverished culture is limited and inflexible. The range of organisational choice it offers is restricted to changes that depart little from the status quo and hemmed in by disbelief in the feasibility of reform.

The actual situation in the EU seems closer to the latter end of the spectrum. Management has never had a clear role, or a high priority, in the culture of integration at the European level. In common with most national administrative cultures (at least until recently) management has been assigned a subordinate and restricted role. Following the conventional, but obsolete, policy/administration dichotomy “management” has generally been regarded as routine (and boring) implementation of political (and therefore interesting) policy decisions. In a similar

way, management reforms have often been stereotyped and caricatured as merely the application of business management methods in government. Not surprisingly, such limited and oversimplified perceptions of management may heighten the obstacles to reform rather than reduce resistance change. A “not invented here” attitude to management appears to be prevalent in the Commission. The introduction of quite modest management reforms has proved difficult. Indeed, a not unreasonable working hypothesis would be that most official believe “management” has little of importance to contribute to the progress of integration. For some, management is seen as an irrelevance or even a threat to the values of integration. As one senior Commission official contemptuously remarked to a consultant who was preparing a management training programme as part of the Kinnock reforms “This does not apply to me. I am not a manager. My task is constructing Europe”.

The cultural dimension is especially important at the present conjunction of processes of enlargement and reform. If the current enlargement is to prove successful, there will have to be a substantial increase in the EU’s policy management capacities. Qualitative as well as quantitative changes in the EU’s institutional capacities are needed to deal with the present and prospective management deficit. The reforms of the internal organisation and management of the Commission, the follow up of the White Paper on European Governance and the Convention on the Future of Europe are steps in the right direction but still a long way from providing a credible reform strategy.

Precarious Values and the Conditions of Innovation

There are two additional factors facing the EU and unfortunately they tend to work against each other. The first is that the values of integration are precarious values. They are ill defined and politically vulnerable rather than secure and widely supported. The second is that successful innovation requires strong commitment to core values through a period of uncertainty and disruption when standard routines and established practices are being discarded and unfamiliar new ones are being introduced. Firm commitment to shared goals provides a sense of direction and purpose for the process of managing innovation. Without it, innovative reforms are liable to falter and stall.

Values may be precarious for any of three reasons (Clark, 1956) all of which are applicable to the EU. First, values may be so ill defined and politically contested that it is unclear whether it is possible to negotiate a consensus about what they mean. For example, European Governance was presented as the “big idea” of the Prodi Presidency but once subjected to close scrutiny it rapidly lost coherence. It was hard to identify a consistent theme or build a well-articulated doctrine around the

governance theme. Second, values may be precarious because they are not bound in to a strong organisational and administrative infrastructure. There are not the capacities to spell out their relevance in workable policies or to implement them effectively. The defensiveness of the Commission in clinging to its traditional role in the Community Method is symptomatic of self-doubt in the context of major institutional change. The third reason that values of integration may be precarious is that they lack broad social acceptance among the public at large. The values of integration are only weakly rooted in the broader political culture. The legitimacy of integration lacks the seal of public approval. Hence the current concerns with bringing Europe closer to the citizen.

It would be hard to argue that European integration is strong in any of these three respects. The values of integration values are precarious on all three counts. The main purpose here is to explore the second of them – how the values of integration are developed, expressed and given effect through the administrative culture of the EU institutions. This poses a major challenge to leadership because the requirements of institutional innovation are at odds with the realities of precarious values. To put the issue in somewhat oversimplified terms, experimentation with alternative *means* is not likely to be pursued with vigour and confidence if there are constant doubts and disagreements about *ends*. New forms of organisation and new methods of policy management are needed to serve the objectives of integration in a developing and expanding EU. Institutional innovation requires strong commitment to core values that can guide, motivate and sustain the exploration of new methods of policy management. In circumstances of ambiguity and change a well-defined and strongly internalised culture is an important factor in ensuring integrated innovative responses. Precarious values do not provide a sound foundation for major innovation. On the contrary they are likely to lead to defensiveness and a limited search for options close to the *status quo*. It is no coincidence that the Commission's White Paper on European Governance attempted to confine reform efforts to "reinforcing" the orthodox Community Method.

Precarious values do not provide the moral support and practical guidance that innovative reforms depend on to maintain direction and build political momentum. In exploring this tension the paper is divided into two parts. The first reviews contributions to cultural analysis from various disciplines and assesses their relevance to the behaviour of EU institutions. The main focus is on the relationship between organisational culture and effectiveness. This has become a fashionable topic in the business management field but there is a longer tradition with roots in public administration. The second part concentrates on substantive questions about how the behaviour and performance of EU institutions appear in a cultural

perspective and how cultural analysis may contribute to widening the range of governance options and facilitating the process of institutional innovation.

Contributions to Administrative Culture

A deeper examination of organisational and institutional issues requires a firm conceptual foundation. This section sketches out some of the sources that can be drawn upon. An appropriate starting point is Herbert Simon's "Administrative Behavior" (1947; 3rd edition 1976). Although Simon's main purpose was developing a decision making theory of administrative behaviour cultural assumptions were an unobtrusive but important part of the theory. For present purposes it is worth highlighting four interrelated points.

First, organisations influence the behaviour of individuals by providing "premises of decision". Individuals act and interact on the basis of (imperfectly) shared premises of decision that organisations establish. Of course, organisations are not the only sources of premises of decision and several organisations may seek to set the premises of decision for particular individuals and groups. This is obviously the case with EU institutions where there is always the pull of national loyalty.

Second, and much better known, is Simon's concept of administrative behaviour as "satisficing" rather than "maximising". Satisficing was originally presented as a realistic description of what administrators do because of cognitive limits on their information processing and decision making capacities. The contrast is with the unrealistic model of utility maximising economic rationality. For this reason, satisficing has often been seen as inferior to maximising – typically the unambitious standard of the time-serving bureaucrat little concerned with organisational performance. But the real point of satisficing is that it makes the establishment of performance criteria and standard of effectiveness empirical questions. If administrators search for solutions that are "good enough" this implies an endogenous political process of setting standards and defining aspiration levels against which to satisfice. A "satisfactory" solution is one that measures up to culturally defined aspiration levels.

The third point is bounded rationality. With the publication of March and Simon's "Organisations" (1958) satisficing was placed in the context of "bounded rationality". Again, the implicit comparison was with the supposedly total rationality of economic man. But bounded rationality does not just assume cognitive limits to information processing and costs of search on the part of individuals. It carries the implication that preferences are always formed, judgements always made and decisions always taken within a "social frame of reference".

Simon's fourth and final point is that culture enters into the motivational make-up of administrative behaviour through processes of identification. Individuals identify with the values of their organisations and may display extraordinary commitment to organisational objectives. Individuals do not simply engage with organisations on the basis of a contractual "inducements – contributions" balance based on personal interests and values. They can become much more strongly committed to organisational goals than a simple economic calculus would suggest. This line of thinking became an integral part of March and Olsen's (1989) rediscovery of institutions and their emphasis on the "logic of appropriateness" that provides the cultural guidelines for policy making.

In the business world the cultural dimension of organisational life was given an enormous boost by the publication in 1982 of Peters and Waterman's "In Search of Excellence". This management best-seller claimed to show that the key common feature of "excellent" companies was a strong culture. It was the combination of eight components in the culture of successful businesses that generated excellent performance. Although some of the star performers fell from the firmament rather rapidly, the book struck a chord with managers who knew that their established structures and practices did not work and were at a loss to know what would. Peters and Waterman gave them a good news message: "get the culture right and excellent performance will follow!" Aside from the basic point that it underscored the importance of the cultural dimension as a determinant of organisational performance, "In Search of Excellence" was also important in raising aspiration levels above what satisficing seemed to imply. Only "excellence" was now deemed "good enough".

However there was immediate concern that "In Search of Excellence" proposed a one-size-fits-all formula, originally based on large American business and then sold as if it applied universally. Much the same criticism can be made of Osborne and Gaebler's "Reinventing Government" (1992). They not only claimed to have found the key to improving American government (and heavily influenced Al Gore's public management reforms National Performance Review) but also made proposals that were supposed to be applicable across the globe.

Both "In Search of Excellence" and "Reinventing Government" adopt a one-best-way stance. This assumption was long since discarded by organisation theorists. Theories of organisation and management usually adopt a contingency approach that allows for different responses to different situations. In order to map diversity contingency theories of organisation create classifications on the basis of a number of different criteria, one of which is culture. A well-known example differentiates between power cultures, role cultures, task cultures and people cultures (Handy, 1994). A power culture focuses on a dominant individual; an entrepreneur, an

innovator or, perhaps, just an aggressive personality who controls, directs and supervises internally and seeks to make an impact externally. Often there is impatience with rules and procedures. This contrasts with the role culture, which is based on precisely defined roles and responsibilities, with clear vertical lines of authority. Hierarchical authority comes together at the top and the internal structure presumes and seeks to maintain stable external relations. The task culture relies on building teams and temporary groupings around a sequence of tasks and establishing clear project objectives rather than setting up permanent role structures. The people culture creates an organisation that provides infrastructure and support for its members rather than defining and pursuing goals defined at the organisational level. Delors' Presidency exemplifies the power culture while the Santer reforms, which foreshadowed the Kinnock reforms, sought to introduce a role culture. The task culture appears to have considerable relevance to the future development of the Commission.

Overlapping this typology is Mintzberg's (1983) classification of organisations. While his main focus is structure rather than culture there are important points of contact and correspondence. His simple structure corresponds with the power culture; the machine bureaucracy is the same as the role culture; ad hocracy corresponds with task culture. Mintzberg usefully extends the range organisational options by including a professional bureaucracy based on expertise and a divisionalised form of organisation in which separate units have operational autonomy. These additions, with their cultural correlates are directly relevant to the analysis of EU institutions and also to reform issues. For example, the Commission is more a professional organisation in which DGs function as separate divisions than the monolithic machine bureaucracy it is often portrayed as being.

Contingency theories like those above have well-known limitations. They are neither exhaustive nor mutually exclusive. While they seek to encompass organisational diversity as comprehensively as possible, organisational reality defies simple categorisation. Many organisations do not fit neatly into one category or another. There are in general, two strategies for handling cases that do not fit into standard categories. One is to allow for hybrid forms combining features of two or more types. The Commission is a case in point. It is both a divisionalised organisation and one that relies upon professional expertise. The other strategy is to add extra categories. Mintzberg added ideological and political types to his original five but with some sacrifice of coherence.

A more flexible approach to coping with cultural diversity within and between organisations is to employ role analysis. Although it is most commonly used at the individual level, role analysis is equally applicable to the organisational level. While it is usual to speak of *the* role of an organisation more refined analysis involves the

identification of the combination of roles an organisation plays and the array of role partners it works with (Merton, 1968). The interactions between organisations and their various publics or stakeholders can be conceptualised in terms of pairs of complementary role relationships, or “partnerships”. A set of four forms of partnership with clear affinities to the organisational “types” discussed above provides the building blocks for most organised relationships; customer - supplier, representative – member, professional – client, administrator – subordinate. The four types of partnership are analytically distinct and based on different types of power relations; exchange, influence, expertise and hierarchical authority respectively. The different purposes they serve are reflected in different sets of performance criteria embedded in the different forms of accountability and governance appropriate to each of them (Metcalfe, 1981, 1998).

In the standard terms of economic analysis suppliers are expected to be responsive to the revealed preferences of customers and subject to governance by competitive market forces. Professionals, however, are expected to use their expertise to make independent diagnoses and develop solutions that meet needs of clients in ways that may be at variance with expressed wants. Representatives are expected to respond to the wishes of the membership and be subject to democratic controls. Administrators exercise authority over subordinates within the constraints of external supervision. Analytically, these different partnerships are clearly distinguishable but empirically they are combined in different ways in different organisations. The way they are combined and the way priorities among them are set, and conflicts resolved, determines the character of an organisation. Since there are many possible combinations and permutations there is no reason to suppose that organisations will fall into neatly defined categories.

The fact that different kinds of partnerships are combined allows for greater flexibility in organisational design at the price of complicating the tasks of management. For example, customer – supplier relations are a significant feature of many public management reforms at the national level. Often outsourcing is presented as a way of simplifying the tasks and easing the burden on public managers. But the full management implications of changing from in-house hierarchical service provision to outsourced “purchaser - provider” service delivery are often not taken into account. Managing customer supplier relations has also been a source of problems for the Commission. Inadequate capacities for contract management of outsourced tasks were a major factor leading the resignation of the Santer Commission as well as the more recent Eurostat scandal. The Commission culture failed to differentiate between the distinctive requirements of contract management where it relied on outside suppliers and more conventional hierarchical management processes where work was done by subordinates. Inadequate provision

was made for building the requisite capacities even though the volume and importance of outsourced work has increased substantially. Often outsourcing problems are more complex than the market rhetoric of customer supplier relations implies. For example in cases where the Commission provides assistance to candidate countries in the accession process to strengthen their administrations in preparation for membership more complex networks of partnerships develop. Here, the Commission purchases services but not for its own use. Instead it sponsors the development of networks in which its own role as purchaser is to prompt the development of a professional client relationship between independent consultants and client organisations in the candidate countries. Managerially this is more demanding because it creates a partnership network rather than a single reciprocal relationship and generates more complex power distributions and multiple performance criteria.

Because there is not a one-to-one correspondence between types of partnerships and types of organisations, all organisations has to cope with playing different roles, managing the priorities among them, reconciling the disparate expectations of partners and resolving any internal or external conflicts that may arise. By combining roles and partnerships in different ways organisations can be designed to serve a wider variety of purposes and to fit a greater range of environmental niches than contingency theories generally permit. Rather than factoring the population of organisations into a few classes as contingency theories do, combinations and permutations of these partnerships permit the generation of considerable organisational diversity. As well as identifying complementary relationships, role analysis also directs attention to sources of tension and conflict within and between organisations. The four pairs of roles correspond with qualitatively distinct forms of governance; legitimacy and accountability for guiding and regulating the use of organisational power (Metcalfe, 1981, 1998). For example, the appropriate form of accountability for professional - client partnerships is peer group evaluation and for customer - supplier relations it is competition.

Finally, it is important to include “Grid Group Theory”. Grid group theory is the label applied to a growing body of work stemming from the ideas of anthropologist Mary Douglas (1987). The original purpose was to provide a comprehensive framework for comparative cultural analysis of diverse anthropological studies. Its uses have extended to include the sociology of occupations, political cultures, industrial policy, risk assessment and public management reform.

The basic principles of grid group theory are very simple. Grid and Group refer to two distinct dimensions of culture which shape the formation of preferences. The group dimension measures variations in the extent of social cohesiveness, how far individuals decide and act independently and how far they formulate values and

goals in conjunction with each other. In business organisation this dimension has often been held to show big cultural differences between American and Japanese management. The grid dimension measures variations in the extent to which individual actions are prescribed or discretionary. The roles of individuals and relationships among them may be specified, structured and tightly regulated or they may be open to self definition and renegotiation. Thus, grid group analysis is centrally concerned with power and social control and generates different patterns of organisation in which there are marked differences in the distribution of power and the way it is legitimised. Its implications can be explained more fully by considering some recognisable type cases.

A high grid situation prescribes and programmes in detail what individuals can do. A low grid situation is one in which individuals have wide discretion and weak structural constraints allow considerable latitude in choosing courses of action. A high group culture defines clear group boundaries and processes for defining collective values and preferences. A low group culture leaves individuals to define their own interests. It has become standard practice to dichotomise group and grid to generate a two by two table as in the accompanying diagram. This approach will be taken here, although some doubts and reservations about its utility will be entered later.

THE FOUR GRID GROUP CULTURES

	Weak Group	Strong Group
Strong Grid	FATALISM	HIERARCHY
Weak Grid	INDIVIDUALISM	EGALITARIANISM

The four labels, individualism, hierarchy, egalitarianism and fatalism characterise four distinct cultures in which preferences are formed and acted on in distinct ways. Individualism is located in the low grid low group quadrant. In what is easily recognised as a market type environment there is no sense of group solidarity or normative restraints on the exercise of individual discretion. Individuals define their goals independently and pursue them separately and competitively. The high group high grid quadrant houses the hierarchical culture. Decisions about goals are made collectively and implemented through hierarchical structures with clearly demarcated roles and statuses. The egalitarian label is applied to the high group low grid quadrant because this culture gives priority to the joint definition of goals but leaves discretion to negotiate ways of implementing them. Finally, the low group high grid quadrant establishes a fatalist culture in which segregated individuals are subject to detailed prescriptions or external constraints. Since they have little control over events and are prevented from taking to collective action individuals in such situations are powerless to effect any changes and come to see themselves as victims of circumstance.

Grid group theory presents these cultures as organised ways of life in tension with one another. Analytically, each creates a self-sustaining “viable” functional loop in which particular types of values and preferences legitimate and motivate congruent forms of conduct. Individualists pursue self-defined goals competitively and seek to

negotiate favourable deals with other individuals. Hierarchists define collective goals and exercise authority to advance them. Egalitarians also seek to define collective goals but seek non-hierarchical participatory modes of action and coordination to achieve them. Fatalists are subject to structural constraints on action and are vulnerable to divide and rule strategies that prevent them from asserting individual preferences, let alone concerting action oriented to common problems. Each seeks to win adherents – even the down-trodden fatalists, who are too demoralised to do anything active, want others to share their despair.

Cultural Analyses Applied Public Management and the EU

Grid group theory has been applied to public management reform and it is interesting to use it as a point of comparison with developments in European integration. While New Public Management is a label than a precisely defined concept it has often been equated with the introduction of business management techniques and values into government. In considering a range of public management reforms Dunleavy and Hood (1994) mapped the New Public Management reforms in the grid group framework as a shift from high group high grid “old public administration” with its emphasis on hierarchy, central control and top-down accountability to low group low grid “new public management” with the widespread introduction of business management models and methods such as cost centres, contracts, contracts and internal market competition. Dunleavy and Hood pointed to the possibility of reforms prompting shifts into the egalitarian and fatalist quadrants. But the general assumption was that old fashioned public administration was characterised by a hierarchical culture and NPM by an individualistic culture. These lines of exploration were developed more extensively in Hood (1998).

While providing a way of plotting different trajectories of reform and mapping different patterns of public management the more specific implications for behaviour and performance have not been worked out. One reason for the lack of specificity is that there is a strong and weak version of grid group analysis and it is often unclear which is being adopted. The strong version hypothesises a political struggle for supremacy among the adherents of the mutually antithetical cultures. In all situations each seeks to impose its own world view on others and secure commitment to the pattern of power relations congruent with it (Thompson, Ellis & Wildavsky, 1990). Organisational stability and change reflect consolidation or shifts in support for different cultures. The weak version, like innumerable two-by-two tables, merely maps out interaction effects without proposing any dynamic relations among the four archetypal cultures. It arrays possibilities and points to differences but makes no predictions about what sustains a particular pattern of culture or what causes cultural change.

CULTURAL ANALYSIS OF PUBLIC MANAGEMENT REFORMS

	Weak Group	Strong Group
Strong Grid		OLD PUBLIC ADMINISTRATION
Weak Grid	NEW PUBLIC MANAGEMENT	

Whatever its uses and limitations for public management reforms generally, the question here is whether grid group analysis can contribute to the better understanding of the cultural dimension of EU integration. There is an *a priori* case for applying the weaker version of the grid group framework to the whole process of European integration because it clarifies some significant features of the trajectory of integration and potential alternatives. One pioneering application was offered by Michael Shackleton who equated the group dimension with integration and the grid dimension with regulation (Shackleton, 1991). He equated advances in the integration process with moves towards the hierarchy quadrant. Though this is not what has transpired, it does highlight one surprising implication of the orthodox view of innovation in the integration process, namely, that progress towards greater integration involves *a cultural shift in exactly the opposite direction from New Public Management reforms at the national level*. If the individualist units are

national governments dealing with each other on a bilateral basis, then the development of EU institutions and policies involves a strengthening of both the group and grid dimensions. At least, this is the conventional view. When integration is viewed as a state building process, “progress” is equated with institutional developments that transfer sovereignty and powers of decision-making to the EU level.

What has become apparent in recent years is that this orthodox view of the trajectory of integration no longer describes reality. There have been significant developments that do not fit these high grid high group parameters. Helen Wallace’s analysis of the EU “policy modes” that have evolved alongside the “Community Method” provides the material for more detailed consideration of the trajectory of integration. Whereas the Community Method is clearly hierarchist in orientation the more recent developments such as open coordination, the EU regulatory model and intensive transgovernmentalism are high group but not high grid. They seem to be egalitarian rather hierarchical because in different ways they rely more on solidarity, peer group pressure and non-hierarchical modes of policy coordination (e.g. Hodson & Maher, 2001) and less on central authority and detailed rules and regulations. But somehow the egalitarian label does not seem entirely apt. Furthermore, it is not clear where the multilevel governance mode should be located. There is at least a possibility that the grid group framework does not provide adequately for it. Thompson, Ellis and Wildavsky (1990), while stressing the importance of extending cultural analysis to include egalitarian (and fatalist) political cultures incline to the view that the egalitarian culture generates solidarity more by criticising individualist and hierarchical rivals than by reinforcing its own effectiveness in formulating joint policies and developing the means of implementing them. Of course, if cultural lag means that the administrative culture of EU institutions maintains belief in the ultimate superiority of the (hierarchical) Community Method then it is very doubtful that significant investments in institutional innovation related to the egalitarian agenda will be made. Rather than being seen as significant innovations in their own right, they are liable to be regarded as deviations from the true path of integration or at best staging post on the way to the ultimate (high grid high group) destination.

From a different angle, Fritz Scharpf has pointed to the problem of the joint decision trap. Ill-considered decisions may lead integration into the fatalist quadrant if policy responsibilities are transferred to the EU level but cannot be effectively exercised at that level, while, at the same time, national governments are precluded from dealing with them. The joint decision trap paralyses rather than strengthens policy-making processes by imposing constraints without enhancing capacities.

GRID GROUP ANALYSIS APPLIED TO EUROPEAN INTEGRATION

	Weak Group	Strong Group
Strong Grid	JOINT DECISION TRAP	THE COMMUNITY METHOD MULTILEVEL GOVERNANCE?
Weak Grid	INTERGOVERNMENTALISM	EU REGULATORY MODEL OPEN COORDINATION INTENSIVE TRANSGOVERNMENTALISM

The joint decision trap is only one of the ways in which the EU fails to deal with its increasingly acute management deficit (Metcalfe, 1992, 2001). There is a general weakness here that deserves closer scrutiny but grid group theory offers little guidance about how to deal with the issue of management capacities in all four cultures. It simply makes an assumption of “viability”. But institutional innovation - whatever direction it takes - requires capacity development to ensure that the precarious values of integration can be effectively defined, specified and given new meaning and realised in practice. Failure to address the capacity question is one of the main weaknesses of the existing administrative culture of the EU institutions. Whatever trajectory integration follows in the future it will be important to ensure that the development of management capacities becomes a better articulated and higher priority part of the culture.

One institutional development that does not fit easily into the grid group framework is the emergence of European agencies. The flurry of agency creation in the 1990s represented an innovative departure from the hierarchical tradition (and centralised practice) of the Commission. In organisational terms agencies can be regarded as part of a process of differentiation and divisionalisation. Rather than responsibilities and tasks being handed to a single central organisation they are assigned to specific agencies and insulated from extraneous political influences. There is no standard “Agency model”. Agencies are a heterogeneous collection of organisations deliberately distanced institutionally and geographically from the Commission. However they are not just vehicles for administrative decentralisation. They are also designed to focus particular pressures and to organise *network* responses to them. Detailed role analysis is more useful than the broad brush grid group approach

because it can help to establish whether there is an agreed understanding of the complementary roles of the organisations in a network and, if so, whether this is reflected in appropriate performance criteria and congruent forms of accountability. A good example of the kinds of issues that arise is the European Agency for the Evaluation Pharmaceutical Products EMEA. EMEA has a key role in the process of evaluating new pharmaceutical products. Its role is not just a delegated administrative function within a hierarchy of authority. EMEA has a *professional* role that establishes standards and practices of a non-hierarchical variety. It evaluates the effectiveness and safety of new drugs that pharmaceutical companies offer for testing and advises the Commission on the basis of its evaluations. Thus EMEA has two professional relationships with different clients. In relation to the pharmaceutical companies it draws on a network of expertise to evaluate the products that they want to sell on the European market. It then advises the Commission on whether to grant authorisation on the basis of those evaluations. Importantly EMEA does not operate on its own. It is a small organisation that relies on a network extending out into the members states to assemble the teams needed to evaluate particular drugs. EMEA integrates the network and also safeguards the professional autonomy of the professionals called upon to do the work.

This example is interesting from two perspectives. First, it highlights an ambiguity and a serious weakness in the way that grid group analysis deals with professional expertise in government. Often it seems to lump hierarchical authority and professional authority together. Professional organisations do not seem to fit comfortably or systematically within the grid group framework but treating them as marginal cases or hybrids undermines the credibility of both the strong and weak versions of the theory. But the distinction between professional organisations and machine bureaucracies is very important from the standpoint of management and governance. This is so throughout government because of the prevalence of organisations that are reliant on the use of professional expertise and this is particularly so in the EU because so many policy fields are of a highly technical character. Both the form of governance and the style of management appropriate to professional organisations are different from those associated with hierarchically structured machine bureaucracies (c.f. Mintzberg, 1983).

Second, this is not just a localised issue limited to Agencies. It is relevant to the wider discussions of how to design and manage new forms of EU governance such as the Stability and Growth Pact and the Lisbon process. Both of these, in different ways, rely upon using professional expertise and applying professional standards to assembling, interpreting and using economic and other data in the process of making policy judgements. Much of that expertise is within national governments in the member states and, as events have shown, much of the power is also in the hands of

national governments. The assumption that peer pressure would be sufficient to keep member states within the Maastricht monetary union criteria has been shown to be false. Moreover the hierarchical mechanisms for imposing sanctions have been set aside and their applicability called into question by the ECJ. This poses the problem of designing non-hierarchical forms of accountability that are appropriate and effective means of governance of policy processes that rely on horizontal working relationships and open coordination.

The most promising direction of inquiry is to look at governance in professional organisations. The exercise of power in professional organisations and the governance of their relationships with clients are legitimised on the basis of peer group evaluation and client choice through mechanisms that are qualitatively different from hierarchical lines of authority (Metcalfe, 2000). As yet, these forms of governance are poorly developed and weakly institutionalised in the EU. Thus while the German and French governments in particular could disregard their deficit limits with impunity because the hierarchical controls and sanctions were inoperative there is little sign of any systematic development of a governance framework that would be more appropriate for regulating cross national professional coordination. No new shared premises of decision have been designed and institutionalised. Again, while there has been much discussion within the Lisbon process about information sharing, bench marking and identification of best practice, the means of organising and managing these cross-national learning process are still ill-defined in theory and poorly developed in practice. This looks like the EU attempting to run before it can walk.

Conclusions

This paper has sought to bring together a number of different contributions to the analysis of organisational culture that are relevant to understanding the future management of the European institutions and European policy management as a whole. In part it has drawn on developments in organisation theory and management research which have always implicitly included the cultural dimension and more recently have explicitly given attention to the role of values and beliefs in shaping organisational behaviour. This includes setting managerially important variables like aspiration levels of “satisficing” or searching for “excellence”. But it also embraces broader issues of organisational choice and design that will become more urgent in the enlarged EU and for which there are no stock answers. Much more attention will have to be given to designing new forms of organisation and new configurations of organisational networks in order to create a shared orientation to policy management and permit diversity in the way policy is conducted. Although it is possible to see a considerable amount of experimentation and innovation in the conduct of EU policy

management in recent years, it is largely *ad hoc* and unguided by any clear view of where the process is going. As noted above, the view of the Commission embodied in its White Paper on governance was that reasserting the Community Method should be the main theme of institutional reform. Given the diversification of EU policy management this seems a forlorn hope, but it is symptomatic of a deep reluctance to address the problems – theoretical as well as practical – that have to be overcome if the performance of the EU is to improve rather than deteriorate in the future.

In this context the cultural dimension is too important to ignore. The socialisation processes that shape perceptions values and beliefs within the EU institutions are too restrictive to generate the range and variety of organisational options that will be needed in the future. An important task of leadership for the Commission in particular will be to build capacities for designing new forms of governance and managing the processes of innovation that are needed to bring them into being. Nor is there a ready-made theoretical framework that can be deployed to make diagnoses and formulate innovative prescriptions for reliable and effective policy regimes. A new European public management culture is needed as well as the capacity to put it into effect.

3. De la loyauté du mercenaire à la loyauté-identité. Éléments d'une sociologie historique de la fonction publique communautaire (1951-2003).

Magali Gravier

Dans un sens que M. Walzer qualifierait de « fin » (1994), on peut, sans grande difficulté, s'accorder à dire que la loyauté consiste, pour un individu donné, à servir et à défendre les intérêts du groupe auquel il appartient. Mais rechercher le sens « épais » de cette notion, autrement dit, chercher des critères permettant distinguer des actes posés comme loyaux et d'autres comme déloyaux, fait rapidement surgir des conflits : il n'y a pas de définition universelle des critères de loyauté. De surcroît, la différence entre loyauté et déloyauté est parfois très ténue au sein d'un même groupe. Un agissement peut dans certaines circonstances être considéré comme un acte héroïque (lorsque le *whistleblower*³ rend publiques certaines informations) alors que dans d'autres il est une trahison (divulgation d'informations confidentielles, critique publique de la ligne officielle, etc.). « Un Ministre, ça ferme sa gueule, si ça veut l'ouvrir, ça démissionne », avait lancé Jean-Pierre Chevènement lors de sa première démission, en 1983. Cette célèbre formule trouve son fondement dans l'impossibilité morale à adopter une posture critique de l'intérieur. Elle repose sur une conception simple de la loyauté opposant un « nous » faisant bloc, autrement dit un tout harmonieux parlant nécessairement à l'unisson, à un « eux » d'où seules peuvent venir les attaques, fussent elles verbales. Pas de place pour le *whistleblower* dans la rhétorique de l'ancien ministre, donc.

Recourir à la loyauté n'a rien d'évident en sciences sociales parce que c'est une notion éminemment normative. Il n'est dès lors pas surprenant qu'elle ait inspiré de nombreux écrits parmi les philosophes du politique (Fletcher, 1996 ; Shklar, 1993 ; Rawls, 1997) et les juristes spécialistes de la fonction publique (Zwirner, 1987 ; Reinhard, 1967 ; Fourrier, 1957 ; Di Stefano, 1979 ; Hernu, 2002). En science politique, seule l'approche rationnelle d'A. O. Hirschman (1970) et des chercheurs qui s'y reconnaissent semble l'avoir prise en compte. Souhaitant, d'un côté, éviter la

³ Ce terme anglo-saxon est difficilement traduisible. Mot à mots, c'est « celui qui souffle dans le sifflet », autrement dit celui qui tire la sonnette d'alarme. Il désigne la personne qui est le témoin d'agissements qui ne lui semblent pas corrects et choisit de les divulguer dans le but de les faire cesser, plutôt que de les passer sous silence. La sonnette d'alarme est tirée afin de protéger les intérêts d'une organisation d'un mal qui serait infligé de l'intérieur. Le rôle de *whistleblower* commençant à s'institutionnaliser dans la culture anglo-saxonne, un site Internet, « Government Accountability Project », s'y consacre avec pour objectif, notamment, de donner des conseils à ceux qui souhaitent devenir un *whistleblower* à leur tour : <http://www.whistleblower.org>.

normativité qui n'est pas du ressort du politiste, et de l'autre, réintroduire à la fois la notion d'intégration⁴ et, surtout, celle d'identité qui nous paraissent fondamentales pour comprendre le lien de loyauté, ces travaux n'offraient pas l'appareillage théorique que nous recherchions. Ceci nous a amené à forger un concept de loyauté alternatif permettant de saisir la relation complexe qui lie les individus à un groupe d'appartenance. Ce faisant, nous avons centré notre regard sur une communauté professionnelle particulière : la fonction publique. Après avoir étudié la fonction publique allemande (Gravier, 2000, 2004) nous avons voulu tester ce concept sur la fonction publique communautaire. Au fond, le cas allemand, où l'obligation de loyauté est une vieille institution, constituait un bon « guide de recherche » pour aborder le cas d'une *polity* aussi incertaine que l'Union Européenne où, de surcroît, cette obligation n'existe pas de façon aussi évidente qu'outre-Rhin. Cet objet de recherche n'est pas seulement intéressant en soi : « les systèmes de fonction publique [sont] un élément constitutif fondamental de nos systèmes de gouvernement » (Bekke & Van der Meer, 2001 :1). Étudier les premiers offre un moyen d'approfondir la compréhension que nous avons des seconds (Wallace & Wallace, 2000).

L'heuristique du concept que nous utilisons tient à sa capacité à offrir un outil permettant d'étudier une norme juridique – le statut de la fonction publique communautaire – afin de lui donner un niveau de sens supplémentaire, à la fois différent de celui que lui reconnaît le juriste et pertinent pour le politiste. L'entreprise vise, tout d'abord, à mettre au jour la conception particulière de loyauté développée au nom des institutions européennes. Ensuite, l'utilisation du concept dans une analyse diachronique empruntant largement à la sociologie historique permet de périodiser cette conception. Les mécanismes successifs de consolidation et de transformation de la politique des communautés à l'égard de leur personnel permet d'aborder sous un angle original le processus d'émergence du jeune « centre politique » (Badie & Birnbaum, 1979)⁵ européen.

⁴ Ayant élaboré son modèle pour comprendre le déclin des organisations, A. O. Hirschman a surtout centré son regard sur *exit*. Il a cherché à montrer comment *loyalty* bloquait le recours à *exit*, puis raffinant son modèle, il montra que *loyalty* pouvait accompagner *exit*. Mais il n'a jamais cherché à développer le concept d'« *entry* », parce qu'il ne s'est pas intéressé au mécanisme social inverse : l'intégration d'acteurs dans un groupe. (Hirschmann, 1970 ; 1981 ; 1995)

⁵ Expression générique proposée par B. Badie et P. Birnbaum permettant, entre autres, de désigner les institutions politiques qui s'approchent de l'État mais dont le degré d'« étatisation » n'est pas suffisant pour les considérer comme États.

Notre étude s'inscrit dans un projet de recherche portant sur la socialisation professionnelle des fonctionnaires communautaires⁶. Si « la socialisation est un processus par lequel nous apprenons à devenir les membres d'une société, à la fois en intériorisant les normes et valeurs d'une société et aussi en apprenant à mettre en œuvre nos rôles sociaux » (Marshall, 1997), étudier un tel mécanisme requiert de commencer par une cartographie de l'environnement de socialisation. C'est l'objet du présent article qui présente les résultats préliminaires d'une recherche en cours sur l'émergence du statut de la fonction publique communautaire et la manière dont les institutions européennes ont codifié leurs attentes de loyauté à l'égard de leurs serviteurs depuis leur création par le Traité de Paris en 1951 jusqu'au statut en vigueur en 2003. Nous procéderons en trois étapes. Nous présenterons tout d'abord notre outil théorique, ensuite nous le mettrons en œuvre pour montrer, premièrement, les formes de loyauté qui sous-tendent le statut des fonctionnaires européens et, deuxièmement, la manière dont les institutions ont instrumentalisé telle ou telle forme de loyauté à travers le temps.⁷

De l'identité aux deux loyautés

Toutes les études sur les hauts fonctionnaires européens concluent à un manque d'identification à l'Union européenne. Cependant, ces études n'abordent pas les deux questions immédiatement liées à ce constat : à quoi le personnel administratif européen devrait-il s'identifier ? Pourquoi la question de l'identité des personnels administratifs européens est-elle si importante ?

Ces études ne répondent pas suffisamment à la question de l'objet d'identification pour deux types de raisons. Tout d'abord, parce qu'elles tentent souvent de comprendre l'identification dans le cadre d'une vision classique de la socialisation, *i.e.* à travers des critères tels que l'origine sociale, le type de formation, etc. (Page & Wouters, 1994 ; Page, 1994 ; Christiansen, 1997) Cette approche repose implicitement sur l'idée que les acteurs, une fois socialisés, n'évoluent pas ou seulement de façon marginale, alors que des études sur la socialisation ont montré que les adultes continuent de changer parce que, si la socialisation est doté d'une forte inertie, elle est aussi un processus continu et modifiable dans certaines circonstances (Miller & Sears, 1986). Ensuite, la question de l'objet de

⁶ Ce texte présente les premiers résultats d'une recherche que nous avons pu commencer grâce à une bourse Jean Monnet de l'Institut Universitaire Européen de Florence pendant l'année 2002-2003.

⁷ Ce chapitre est la version retravaillée d'un article publié sous le titre « D'une loyauté à l'autre. Éléments d'analyse sur le statut de la fonction publique européenne 1951-2003 », dans *Politique européenne*, n°11, 2003, p.79-98.

l'identification demeure largement sans réponse (sauf peut-être à évoquer timidement l'« idéal européen » ou encore l'« intérêt général européen ») parce que ces études n'ont pas cherché si et comment l'Union européenne tente de stimuler cette identité. Autrement dit, elles ne se sont pas intéressées à ce que l'Union européenne attend de la part de ses fonctionnaires en termes d'identité. Ainsi, même M. Cini (1996a), qui effleure cette question en se demandant s'il existe « des rudiments de service public européen [...] qui soient de nature à imposer certaines obligations aux membres de la Commission », s'en éloigne finalement pour ne s'intéresser qu'à la dimension « sectorielle » de l'identité des fonctionnaires de la Commission, *i.e.* en tant que spécialistes de la concurrence pour ceux de la DG IV ou de l'environnement pour ceux de la DG XI. Ceci s'explique sans doute par le fait qu'elle utilise sa démarche comparative afin de souligner les éléments qui différencient les fonctionnaires de la Commission et non pas ceux qui pourraient les rapprocher mais aussi parce qu'implicitement, elle aborde la question de l'identité à travers le prisme des politiques publiques. Au fond et malgré son interrogation, ce n'est pas la dimension « fonction publique » de l'identité des fonctionnaires qui l'intéresse mais celle liée à la politique de la DG dans laquelle ils travaillent. Elle ne répond pas non plus à sa question initiale car, comme l'ensemble des « eurochercheurs », elle ne thématise pas la notion d'objet ou « référent » identitaire.

Le philosophe P. Ricœur a argumenté de manière convaincante que toute « identification » est toujours une « identification-à » (1990) autrement dit, en référence à un objet. Cet objet n'est pas choisi par les individus, il leur est « proposé » par leur environnement. Les membres d'une entité ne construisent ni une identité *sui generis* ni une identité *ex nihilo*, ils la négocient à partir de référents complexes, pré-construits et proposés par cette entité. À l'instar de C. Dubar, nous les qualifions de « type identitaire » (1995 : 117). Concevoir les identités sociales comme nécessairement « réactives »⁸ constitue le point de départ d'une nouvelle réflexion sur l'identité des fonctionnaires communautaires et permet ainsi de se poser la question des référents identitaires. Historiquement, les fonctionnaires ont émergé comme une catégorie professionnelle servant les intérêts du monarque, puis de l'État. Or l'Union européenne n'est pas qualifiée d'État mais de « *polity partielle* » (Wallace, 1993). C'est un « objet politique non étatique » (Lequesne &

⁸ Nous désignons par « réactivité » le fait que les identités se construisent nécessairement en réaction à une stimulation de l'environnement. Cependant, le noyau le plus profond de l'identité est l'une des rares dimensions identitaires qui échappe au mécanisme de réactivité. La philosophie nomme ce noyau « ipséité », P. Ricœur le définit plus précisément comme la « conscience de soi ».

Muller, 1996 : 387) – sans doute du fait de sa jeunesse⁹. Dans ces conditions, qui/que servent ces orphelins d’État que sont les fonctionnaires communautaires ? Quelles sont leurs obligations ? Quelles sont les « attentes » à l’égard des eurofonctionnaires ? Quel *type identitaire* est proposé par l’Union européenne à ses fonctionnaires ?

Sans les nommer, la question de l’identité des personnels administratifs renvoie à et repose sur trois aspects. Tout d’abord, les observations de terrain révèlent que les identités nationale et supra-nationale se télescopent aux dépens de l’identité supranationale. Des études ont par exemple montré que le critère de la nationalité est déterminant pour le développement de réseaux de travail (Christiansen, 1997). Ensuite, le manque d’identité des fonctionnaires communautaires semble révéler le manque de pertinence de l’Union européenne en tant que système politique aux yeux de ses propres fonctionnaires. Enfin, la conviction – justifiée à notre sens – qu’identification et action sont liées. Encore faut-il s’interroger sur ce lien…

S’identifier à une institution signifie s’identifier à ses buts, partant agir de façon à atteindre ces derniers. En d’autres termes, l’identification des fonctionnaires ne sert pas seulement l’efficacité d’un centre politique mais, plus fondamentalement, son existence. Elle constitue une base tellement forte de la loyauté qu’il semble heuristique de considérer identité et loyauté comme les deux faces d’un même lien entre individu et groupe d’appartenance. Nous parlons alors de *loyauté-identité*. Cette notion mérite quelque explication. Nous avons été amenée à l’élaborer pour distinguer deux types d’actions loyales *en apparence*¹⁰. La première est la *loyauté du mercenaire* : le mercenaire agit de façon à défendre les intérêts d’une organisation uniquement parce qu’il est payé pour cela. S’il trouve meilleur offreur, il défendra les intérêts de son nouveau « patron », quitte à nuire aux intérêts de celui qu’il servait précédemment. À la différence de celle-ci, la *loyauté-identité* désigne la loyauté de l’individu qui agit de façon à défendre les intérêts d’une organisation à laquelle il s’identifie. Autrement dit, en protégeant les intérêts de cette institution, ce sont ses propres intérêts qu’il protège. En défendant le groupe, il se défend lui-même. La loyauté-identité désigne dès lors un lien visant à la cohésion dans le temps

⁹ La sociologie de l’État et la sociologie historique ont montré que les États-Nations actuels ont émergé à l’issu d’un processus long et tourmenté initié à l’époque du Moyen-Âge (Wallerstein, 1974 ; Tilly, 1975 ; Badie & Birnbaum, 1979).

¹⁰ La précision « en apparence » renvoie à un choix de perspective impliquant que les catégories que nous avons distinguées se comprennent toujours en se plaçant du point de vue du groupe que l’individu semble servir et que nous désignons par l’expression « groupe de référence ». Ce choix s’impose tout logiquement : la notion de loyauté se réfère nécessairement au groupe envers lequel il est témoigné une loyauté ou à l’inverse une déloyauté.

et dans l'espace d'un groupe. Elle est un attachement au groupe, suscité et voulu par celui-ci, de la part des individus qui en sont membres. Celui-ci attend de ses membres des actions plus ou moins codifiées qui le font exister, le protègent voire le défendent. Dans le cas de communautés professionnelles, on évoquera la notion de déontologie. De nature éminemment affective, ce lien suppose de la part de l'individu un renoncement partiel de lui-même, en tant qu'il doit savoir s'effacer devant les intérêts du groupe. En même temps ce lien est un élément constitutif de l'identité de l'individu qui s'identifie au groupe auquel il est loyal. En contrepartie, le membre du groupe est en droit d'attendre des marques de solidarité de la part de ce dernier. Cette imbrication d'attentes réciproques fait du lien de loyauté un concept de reliance¹¹, permettant de penser l'intégration au sens sociologique classique du terme¹². Notre définition reflète enfin une conception asymétrique de ce lien : le groupe reçoit, demande et impose davantage à ses membres que chacun d'entre eux pris individuellement ne peut le faire à son égard.

Ces deux loyautés sont des catégories d'analyse et ne sont pas observables telles quelles sur le terrain. Un individu peut passer de l'une à l'autre, présenter deux formes de loyautés simultanément, voire ne présenter qu'une forme atténuée de loyauté. De la même manière, une organisation peut jouer de la loyauté du mercenaire et de la loyauté-identité en même temps. Enfin, une action ou une norme peut comporter des aspects relevant de deux catégories de loyautés en même temps. Distinguer ces types d'action qui sont toutes loyales *en apparence* est crucial pour la survie d'une institution : la loyauté fondée sur l'identité offre la plus grande garantie de fiabilité pour le groupe tandis que celle du mercenaire comporte une incertitude qui peut s'avérer fatale. On l'aura compris, dans ce diptyque, la loyauté-identité est la véritable loyauté. Cette affirmation n'est pas un jugement de valeur : elle seule permet de concevoir *en se plaçant du point de vue du groupe de référence* des actes qui défendent ses intérêts dans le but de lui bénéficier. Une institution a donc tout intérêt à stimuler la loyauté-identité de ses membres et à ne compter dans ses rangs que des individus qui présentent au moins ce type de loyauté. Elle a toutefois aussi intérêt à l'associer à la loyauté du mercenaire : ces deux formes de loyauté sont en fait complémentaires car elles reposent sur des logiques de motivation de l'acteur et sur des stratégies institutionnelles opposées. Alors que la loyauté du mercenaire repose sur la rétribution (« si tu défends mes intérêts, tu recevras de l'argent »), la loyauté-identité repose à la fois sur la sanction (« agit pour moi car si tu ne défends pas mes intérêts, j'en pâtrirai et toi aussi ») et sur l'octroi d'avantages liés à la qualité

¹¹ Concept que l'on doit à M. Bolle Del Bal par lequel il désigne de façon presque générique la recréation et/ou le renforcement du lien social. En cela, il s'oppose au concept d'anomie.

¹² L'intégration désigne alors le lien social ou encore la cohésion sociale dans un sens large et dynamique. Elle n'est donc pas entendue dans le sens restreint que lui ont donné les études sur les migrations.

de membre du groupe ce qui recouvre notamment un contenu identitaire, la protection et la solidarité en cas de besoin. Dans le premier cas, l'organisation offre à l'individu quelque chose qu'il est libre de refuser (le marché trouve preneur ou non), dans le second cas, elle lui demande quelque chose qu'il ne peut pas refuser sauf à risquer une sanction qui peut aller jusqu'à l'exclusion (perdre le statut de membre c'est perdre une partie de son identité, c'est se perdre soi-même). Le coût la loyauté-identité étant élevé, une organisation est souvent amenée à articuler les deux formes de loyauté pour susciter des vocations ou, dit autrement, diminuer le coût relatif de la loyauté-identité.

D'un point de vue théorique plus général, ce diptyque ambitionne de dépasser le conflit destructeur entre les théories de l'acteur rationnel et celles qui s'y opposent – sans arriver à former un « camp » homogène. Pour cela, tout d'abord, la rationalité n'est plus considérée comme une « nature » humaine mais comme un registre d'action que les individus peuvent activer ou non, seul ou combiné avec des registres d'action concurrentiels fondés notamment sur l'identité, la routine, la remise de soi. Ensuite, les deux loyautés, qui s'inscrivent chacune dans un cadre théorique différent, sont conçues comme liées entre elles, comme nous l'avons expliqué ci-dessus. Ainsi, la loyauté du mercenaire s'inscrit totalement dans la théorie de l'acteur rationnel alors que la loyauté-identité s'inscrit fondamentalement dans une sociologie de l'action reposant sur l'identité, mais ces deux formes de loyautés coexistent (ou : peuvent coexister) tant chez l'individu que dans les stratégies des groupes de référence. La construction théorique que nous proposons dépasse alors le clivage théorique rationalité/hors-rationalité pour réhabiliter les qualités heuristiques respectives de chacun des deux versants de ce clivage et, du coup, arriver à un outil à la fois plus puissant et plus conforme aux observations empiriques.

D'un point de vue plus concret, dans l'« administration européenne classique » (König, 1993), le jeu entre ces deux loyautés s'est historiquement traduit par l'élaboration d'un statut professionnel avantageux : un emploi à vie, une rétribution généreuse, un droit à la pension, etc. Ces avantages devaient compenser ce qui était attendu du fonctionnaire et lui permettre de se consacrer entièrement à sa tâche – l'État allemand a forgé l'expression « engagement total » (*volle Hingabe*) pour désigner le « don de soi » du fonctionnaire au service de la chose publique. Cette stratégie institutionnelle se vérifie aussi dans le cas de l'élaboration des statuts des fonctions publiques des trois Communautés européennes puis, à partir de 1968, du statut commun de la fonction publique communautaire.

Les loyautés dans la fonction publique communautaire

Le concept de loyauté qui vient d'être présenté invite à porter une attention toute particulière sur l'ensemble normatif codifiant la loyauté des fonctionnaires communautaires. Il s'agit principalement du Statut des fonctionnaires des Communautés Européennes¹³. Véritable socle bâissant la communauté professionnelle des serviteurs de l'Europe, il pose les jalons d'un type identitaire du fonctionnaire européen. Comme toute norme prescrivant des comportements, des pratiques, des valeurs et des croyances, il « constitue un point de convergence pour les attentes des acteurs impliqués » (Bekke & Van der Meer, 2001 : 2). De ce point de vue, il cesse d'être un texte qui, par nature, échapperait au regard du politiste pour devenir l'élément fondamental d'un environnement de socialisation. Pour montrer cela, nous rechercherons dans ce texte les aspects relevant des trois dimensions constitutives de la loyauté-identité (la prescription de comportements loyaux, les marques de loyauté et les sanctions). Nous verrons ensuite comment la loyauté du mercenaire y est instrumentalisée.

On se souvient encore du scandale provoqué par la publication, en 1995, de *The Rotten Heart of Europe* qui entraîna la mise à pied, en 1996, de son auteur, Bernard Connolly. Dans ce livre, B. Connolly, haut fonctionnaire européen, critiquait la politique monétaire européenne alors qu'il était précisément chargé des questions de politique monétaire européenne. Sa mise à pied fut notamment fondée sur l'entorse commise à son obligation de loyauté¹⁴. La lecture du statut des fonctionnaires européens, et plus particulièrement du titre II consacré aux « droits et obligations du fonctionnaire », ne révèle pourtant aucune obligation explicite de loyauté. De fait, pour le juriste, celle-ci apparaît comme une création jurisprudentielle datant de 1964¹⁵. Cependant, d'un point de vue sociologique, l'obligation de loyauté existe en germe dès la naissance de la CECA. La déclaration que les membres de la Haute Autorité devaient signer commençait d'ailleurs ainsi : « Je prends l'engagement d'exercer en toute loyauté [...] »¹⁶. À notre connaissance, cet engagement n'existe plus, mais les archives portent encore les traces des conceptions qui ont inspiré les premiers rédacteurs du statut ; la « création » jurisprudentielle les a seulement fait resurgir. Par ailleurs, il ne semble pas que la disparition du terme « loyauté » puisse signifier que les rédacteurs aient abandonné l'idée d'une telle obligation. En effet, la

¹³ <http://europa.eu.int/en/comm/dg09/dg09home.htm>

¹⁴ Arrêt de la Cour, 6 mars 2001; conclusions de l'avocat général M. Damaso Ruiz-Jarabo Colomer, 19 octobre 2000 affaire Bernard Connolly contre Commission des Communautés Européennes.

¹⁵ Arrêt *Capitaine c/ Commission de la CEEA*, cité dans Hernu (2002).

¹⁶ Projet de règlement pour les agents de la Haute Autorité de la CECA, art. 1. Archive: CEAB 01/1342.

déclaration de 1952 comporte une autre précision qui relève de la loyauté-identité sans la nommer :

« Je prends l'engagement d'exercer en toute loyauté et conscience les fonctions qui me seront confiées dans l'administration de la Haute Autorité en ayant exclusivement en vue l'intérêt de la Communauté ».

Le projet de statut des fonctionnaires de la CEE et de l'Euratom soumis en 1960 au Parlement européen ainsi que le statut définitif des deux communautés, entré en vigueur en 1962, ne mentionnent pas non plus le terme de loyauté mais ils ont conservé le reste de la formulation :

« Le fonctionnaire doit s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite *en ayant uniquement en vue* les intérêts de la Communauté [...] ».¹⁷

L'article 11 du statut de 2003 a conservé cette formulation :

« Le fonctionnaire doit s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite *en ayant uniquement en vue* les intérêts des Communautés [...].¹⁸

La disparition du terme « loyauté » est significative et symbolique. Elle ne signifie pas pour autant l'abandon de l'idée de loyauté : on peut émettre l'hypothèse, avec D. Rogalla, que cela reflète une influence française en la matière. En effet, alors que dans le statut la fonction publique allemande les devoirs de loyauté sont dérivés d'une obligation globale de loyauté – la *Treupflicht* – les mêmes devoirs (ou presque) figurent de façon dispersée dans la fonction publique française. Si l'hypothèse de D. Rogalla est juste, les rédacteurs du statut n'ont simplement pas éprouvé le besoin de faire figurer ce terme. De fait, on remarquera que malgré l'absence de ce terme, la rédaction de ce passage est fortement liée à l'idée de loyauté-identité. En effet, la formulation « en ayant uniquement en vue les intérêts de la Communauté » pose une identité de principe entre, d'une part, l'activité professionnelle du fonctionnaire, et de l'autre, la défense et/ou la promotion des intérêts de la Communauté, autrement dit entre identité et loyauté. Mais le terme « conduite » est également très important. Il indique que la loyauté du fonctionnaire ne se réduit pas à une identification abstraite, elle doit se traduire par un

¹⁷ Art. 10 du projet de statut figurant dans le *Rapport fait au nom de la Commission des Budgets et de l'Administration ayant pour objet la consultation demandée par les Conseils de la CEE et de la CEEA à l'Assemblée Parlementaire Européenne sur le projet de Statut des fonctionnaires de la Communauté*, 11 octobre 1961, Assemblée parlementaire européenne, Documents de séance 66/1961. Article 11 du statut des fonctionnaires de la CEE et de l'Euratom. Règlement n°31(CEE)/n°11(CEEA) du 18 décembre 1961, JOCE, 1385/62 paru le 14 juin 1962. C'est nous qui soulignons.

¹⁸ C'est nous qui soulignons.

comportement approprié : la loyauté, c'est l'identité en action. Mise à part l'interdiction de la double allégeance, ces « conduites » ne sont pas spécifiques à la fonction publique communautaire. Elles correspondent plutôt à un fond commun qui se retrouve dans la plupart des fonctions publiques européennes. Ce sont essentiellement la soumission à et la coopération avec la hiérarchie, l'intégrité morale, la dignité et le respect de la réputation de l'administration pour laquelle le fonctionnaire travaille, ceci implique notamment une limitation de la liberté d'expression appelée parfois obligation de réserve. Tous ces aspects sont connus¹⁹ mais il semble intéressant de s'y attarder en concentrant le regard sur un double aspect certes peu visible mais important dans une analyse sociologique du lien de loyauté : la délimitation temporelle et la « surface biographique » du rôle du fonctionnaire qui sous-tend ces dispositions.

Les termes de « fonctionnaire » ou de « *civil servant* » cachent mal la conception « fonctionnelle » très fréquente de cette profession : la fonction publique rassemble ceux dont la fonction est de servir l'État. Les politistes sont également habitués à poser des définitions du fonctionnaire ou de la fonction publique qui se fondent sur des optiques théoriques particulières. En tant que groupe social, les fonctionnaires peuvent être analysés à partir du concept d'élite. Ils peuvent également être conçus comme un élément structurel, quasiment métonymique, de l'État. On pourrait multiplier les exemples. Définir le fonctionnaire temporellement est une toute autre approche qui s'inscrit dans une sociologie des rôles et de l'identité²⁰. Tracer les contours temporels du fonctionnaire consiste à distinguer le temps pendant lequel un individu est fonctionnaire et celui pendant lequel il redevient « un homme dans la rue ». L'article 55 comporte l'une des dispositions cruciales concernant ce point. Il énonce de façon lapidaire, dès sa première phrase, que « les fonctionnaires en activité sont à tout moment à la disposition de leur institution ». Cette phrase a été rajoutée par le Parlement dans son rapport de 1960 et figure depuis lors dans le statut européen. Elle étend clairement le devoir de loyauté du fonctionnaire au-delà des horaires « normaux » de bureau mais assortit cette prise de possession de l'administration sur son personnel d'une restriction : il existe une durée de travail maximale. On comprend alors que les fonctionnaires doivent un certain nombre d'heures à leur employeur et pas davantage, mais ces heures sont dues au moment où l'administration en a besoin et cela peut être *à tout moment* : le soir, en fin de semaine, etc. Il n'y a donc pas de coupure nette entre le rôle du fonctionnaire et les

¹⁹ Rémi Hernu a réalisé une très bonne synthèse de l'étendue de l'obligation de loyauté des fonctionnaires européens (2002).

²⁰ Nous ne la concevons pas comme exclusive des approches précédemment citées auxquelles nous adhérons souvent. Nous préférons considérer que chacune permet de saisir un même objet sous un angle différent. Elles apparaissent donc comme complémentaires dans l'étude d'un objet social aussi complexe que la fonction publique.

autres rôles sociaux. Le premier doit pouvoir être activé en permanence ; il n'est jamais complètement éteint. L'extension temporelle s'étend également au-delà de la durée des fonctions puisque l'ancien fonctionnaire

« est tenu, après la cessation de ses fonctions, de respecter les devoirs d'honnêteté et de délicatesse, quant à l'acceptation de certaines fonctions ou de certains avantages »²¹.

Selon le poste occupé l'ancien fonctionnaire peut même être tenu, pendant une période de trois années, d'informer et de solliciter son ancienne institution sur l'opportunité d'accepter un emploi dans un domaine proche de celui dans lequel il travaillait. L'asymétrie du lien de loyauté est particulièrement marquée dans ces dispositions temporelles. Mais entrer au service des institutions européennes implique une véritable remise de soi qui affecte tout autant la surface biographique du fonctionnaire.

La notion de « surface biographique »²² repose sur une idée simple. Si l'on veut comprendre la logique de l'identification d'un individu il ne faut pas se limiter à l'individu physique mais prendre en compte les personnes auxquelles il s'identifie avec une intensité telle qu'il les considère comme une part de lui-même²³. Ainsi, la surface biographique délimitée par le statut s'étend au conjoint :

« lorsque le conjoint d'un fonctionnaire exerce, à titre professionnel, une activité lucrative, déclaration doit en être faite par le fonctionnaire à l'autorité investie du pouvoir de nomination de son institution. Dans le cas où cette activité se révèle incompatible avec celle du fonctionnaire, et si ce dernier n'est pas en mesure de se porter fort qu'il y sera mis fin dans un délai déterminé, l'autorité investie du pouvoir de nomination, après avis de la commission paritaire, décide si le fonctionnaire doit être maintenu dans ses fonctions, muté dans un autre emploi ou démis d'office. »²⁴

Cette disposition fait peser une contrainte particulièrement forte sur les fonctionnaires communautaires puisque les institutions européennes s'octroient le droit de franchir les frontières de l'intimité conjugale. Qui plus est, elles évaluent le

²¹ Art. 16 du statut.

²² Nous avons développé la notion de surface biographique dans notre thèse (Gravier, 2000 : 253 *sqq.*).

²³ D'une certaine manière, nous nous inscrivons dans la veine des travaux qui tentent de repenser l'identité en faisant éclater l'équation longtemps tenue pour indépassable (*une* personne = *un* esprit + *un* corps = *une* identité). Cependant, alors que les travaux tentent habituellement de montrer qu'un même individu peut être porteur de plusieurs identités nous explorons ici une piste un peu différence mais toujours liées à la pluralité identitaire : nous défendons l'idée qu'une personne intègre plusieurs autres personnes pour construire sa propre identité. (Douglas, 1990 ; Weller, 1994 ; Elster, 1985 ; Lahire, 1998).

²⁴ Art. 13 du statut.

potentiel de loyauté à l'aune de l'activité professionnelle du conjoint, autrement dit une tierce personne. L'institution qui assigne à ses serviteurs une surface biographique extensive manifeste de nouveau le pouvoir qu'elle s'octroie sur eux.

Complétant ces exigences de comportements normés, la loyauté-identité repose en outre sur une double logique, d'une part, de solidarité comme élément d'intégration et de motivation et, d'autre part, de sanction comme élément de contrainte. Le statut des fonctionnaires européens comporte de nombreuses dispositions à ce sujet. Il existe, tout d'abord, un système de punitif très élaboré pour rappeler à l'ordre les fonctionnaires qui ne respecteraient pas les normes de loyauté internes au groupe. Son esprit général prévoit que n'importe quelle entorse

« aux obligations auxquelles le fonctionnaire ou l'ancien fonctionnaire est tenu au titre du présent statut, commis volontairement ou par négligence, l'expose à une sanction disciplinaire. »²⁵

La gamme des sanctions possibles s'étend de la simple mise en garde (blâme) à l'exclusion définitive du groupe (mise à pied). La punition peut-être pécuniaire (réduction du salaire pendant une période de suspension, réduction ou suspension du droit de pension) ou financière et symbolique à la fois (rétrogradation, abaissement d'échelon). Ensuite, de nombreuses mesures de solidarité assurent un soutien au fonctionnaire au quotidien (e.g. : scolarisation ou garderie des enfants) ou à titre exceptionnel, en cas de besoin. Les situations envisagées sont principalement la vieillesse, le risque maladie, l'accident ou le décès, ou encore des agressions perpétrées sur le *fonctionnaire*. Dans ce dernier cas, la précision « fonctionnaire » très est importante. Il ne s'agit pas d'une solidarité tous azimuts mais d'une promesse de soutien à l'individu lorsqu'il endosse son rôle de serviteur des Communautés. Ainsi, quand l'institution est visée par l'intermédiaire de celui qui l'incarne et lui donne corps, autrement dit celui qui est identifié à elle, alors cette dernière lui offre son aide²⁶. En l'aidant, elle se défend elle-même, puisqu'en fait c'est elle qui est attaquée.

Comme pour la prescription des comportements, les régimes de sanction et de solidarité reposent sur une surface biographique et sur une délimitation temporelle particulières. Ils comportent tous deux une dimension temporelle extensive : qu'il s'agisse des sanctions ou de la solidarité, le fonctionnaire est protégé, surveillé et parfois puni pendant et après la durée de ses fonctions. En revanche, si la surface

²⁵ Art. 86 du statut.

²⁶ « Les Communautés assistent le fonctionnaire, notamment dans toute poursuite contre les auteurs de menaces, outrages, injures, diffamations ou attentats contre la personne et les biens, dont il est, ou dont les membres de sa famille sont l'objet, en raison de sa qualité et de ses fonctions. » Art. 24 du statut.

biographique spatiale est également extensive, elle est dotée d'une géométrie bien plus variable, et ce pour deux raisons. D'une part, elle repose sur deux ordres normatifs de définition de la surface spatiale : le groupe traditionnel (la famille) et le groupe juridique (les « ayants droit »). Ensuite, elle distingue les sanctions qui ne doivent pas affecter les proches du fonctionnaire ou du moins de façon limitée²⁷ et les marques de solidarité qui, elles, s'adressent également aux proches pour remédier soit à un imprévu qui affecte le fonctionnaire, soit à une situation qui concerne sa famille. Cette solidarité peut être totalement gratuite (don)²⁸ ou avoir un coût (paiement de cotisations, octroi de prêt). On argumentera peut-être que les mesures de solidarité, du fait qu'elles ont toutes une dimension plus ou moins pécuniaire, relèvent davantage de la loyauté du mercenaire. Nous préférions substituer à une bataille de classification une analyse en terme d'ambivalence. Nombre de ces mesures ont une dimension à la fois identitaire et mercenaire – ce qui accroît leur caractère attractif, partant, leur capacité à stimuler un comportement loyal. C'est le cas des pensions de retraite qui répondent, d'un côté, à la logique mercenaire en garantissant « un revenu de remplacement à tous ceux qui cessent de travailler au-delà d'un certain âge » (Palier, 2003 : 15)²⁹ et, de l'autre, à celle de l'identification au groupe en assurant aux fonctionnaires qu'ils bénéficieront de « moyens d'existence » (Rogalla, 1982 : 235) lorsqu'ils auront cessé définitivement leurs fonctions dans le but de « garantir leur fidélité » (Palier, 2003 : 12)³⁰ à

²⁷ « Les sanctions disciplinaires sont les suivantes: [...] f) la révocation avec, le cas échéant, réduction ou suppression du droit à pension d'ancienneté, sans que les effets de cette sanction puissent s'étendre aux ayants droit du fonctionnaire; g) lorsque le fonctionnaire a cessé définitivement ses fonctions, la déchéance totale ou partielle, à titre temporaire ou définitif, du droit à pension, sans que les effets de cette sanction puissent s'étendre aux ayants droit du fonctionnaire. ». Art. 86.

²⁸ L'art. 76 du statut est emblématique de cet esprit : « Des dons, prêts ou avances peuvent être accordés à un fonctionnaire, à un ancien fonctionnaire ou à des ayants droit d'un fonctionnaire décédé, qui se trouvent dans une situation particulièrement difficile, notamment par suite d'une maladie grave ou prolongée ou en raison de leur situation de famille. »

²⁹ Ainsi, le statut européen qui prévoit l'indexation annuelle du montant des pensions de retraites sur celui des rémunérations associe clairement les deux formes de rémunération.

³⁰ L'efficacité de la pension comme instrument de loyauté apparaît dans les travaux préparatoires au statut de la CECA dans lesquels il est dit que « l'on ne saurait établir pour les membres d'une institution supranationale telle que la Haute Autorité, qui doivent prendre leurs décisions en toute indépendance, un régime de pension voisin des régimes généralement adoptés pour des fonctionnaires nationaux ou internationaux ». Compte rendu de la sixième réunion de la Commission de Coordination du Conseil Supérieur des Ministres tenue le 5 juin 1953. Archive : CM1/1953 19.

l'institution qui les emploie³¹. La différence profonde entre la logique du mercenaire et celle de la solidarité réside dans le fait que les marques de solidarité ne se manifestent qu'en cas de besoin, pour remédier à un « coup dur » ou adoucir une expérience de vie pénible et non en relation directe avec le travail fourni.

L'ensemble des dispositions relevant de la loyauté-identité révèle la volonté intégrative des institutions européennes non seulement par le contenu des diverses dispositions mais aussi par le biais d'une conception particulière du fonctionnaire qui emboîte comme des poupées gigognes le groupe familial fondé par l'individu dans une frontière groupale plus étendue, celle des serviteurs des Communautés européennes. Par ailleurs, l'octroi de la qualité de membre de ce groupe est consubstantielle à une relation de pouvoir aussi forte qu'asymétrique. Celle-ci repose sur une prescription de comportements qui confine à une dépossession de soi. Les dispositions dessinant les contours de la surface biographique et temporelle des fonctionnaires européens sont intéressantes à deux égards. Tout d'abord, elles contribuent à redéfinir l'identité du fonctionnaire en jouant sur les cadres de validité de l'exigence de loyauté. Ensuite, leur caractère extensif témoigne d'un niveau d'attente de loyauté particulièrement élevé. Entrer au service de la *polity* européenne requiert un investissement professionnel très important. Tel est tout du moins le message contenu dans le statut des fonctionnaires. Le coût relatif en est partiellement compensé par de fortes incitations qui s'adressent à l'esprit de mercenaire du personnel administratif.

Si la loyauté-identité semble correspondre en partie, mais pas exclusivement, à ce que les rédacteurs du statut européen ont labellisé « obligations des fonctionnaires »³² et les juges « obligation de loyauté », la loyauté du mercenaire n'a en revanche pas fait l'objet d'une thématisation particulière. Ceci s'explique par le fait que, contrairement au cas de la loyauté-identité où les catégories d'analyse sociologique et juridique se recoupent partiellement, la loyauté du mercenaire n'a pas son pendant dans l'édifice conceptuel juridique. Sur le plan des valeurs, elle n'est pas seulement étrangère à l'esprit de la fonction publique, elle s'y oppose. En effet, l'exigence d'une loyauté fondée sur l'identité, partant, le dévouement, s'accorde mal de la vénalité qui sous-tend intrinsèquement la démarche du mercenaire. Pour autant, ne pas nommer la « chose » ne signifie pas qu'elle n'existe pas. De fait, elle figure dans le titre V du statut intitulé « régime pécuniaire du

³¹ Dans un esprit un peu « beveridgien », le régime de pensions de la fonction publique communautaire prévoit un montant minimum en deçà duquel les pensions ne peuvent pas descendre.

³² L'énoncé complet du titre II du statut est : « Droits et obligations du fonctionnaire ».

fonctionnaire »³³. La gestion concrète du personnel administratif combine en effet les deux loyautés, et ce, de façon très explicite dans les Communautés européennes.

Les outils dont se servent les institutions européennes pour en appeler à la loyauté du mercenaire sont pour une large part identiques à ceux utilisés dans les fonctions publiques européennes nationales : le traitement et la pension, essentiellement, mais aussi, les diverses indemnités, remboursements, etc. Leur maniement a toutefois constitué l'un des points les plus délicats de l'élaboration du statut. Ceci est vrai pour les trois Communautés. La raison est sans aucun doute complexe. Tout d'abord, dans notre cadre conceptuel, ce type de loyauté requiert un don de la part de l'institution. Or il est souvent plus difficile de s'accorder sur ce qu'il faudra donner que sur ce qu'il faudra réclamer. Ceci est d'autant plus vrai dans un contexte de richesses limitées où l'on ne peut calculer librement le montant de l'offre qui est censé inciter les individus à accepter de donner ce qui est attendu d'eux. Ensuite, identifier le point d'équilibre entre le besoin de loyauté et l'offre la stimulant est d'autant plus difficile que la demande de loyauté trouve preneur sur une base qui ne relève pas seulement du mercenariat mais aussi d'une sorte de modèle maussien du don et du contre-don³⁴. Enfin, au début des années 50, cette offre s'adressait à des catégories de personnes provenant de contextes nationaux très disparates. Du coup, ce qui pouvait constituer une offre suffisante dans un cas pouvait ne pas l'être de l'autre. Pour toutes ces raisons, quand bien même les outils à manipuler pour stimuler la loyauté du mercenaire furent rapidement identifiés par les pères du statut, trouver le point d'équilibre ne fut pas chose aisée.

Ceci étant posé, on peut distinguer deux moments-enjeux dans la stratégie des Communautés. Celui de la fixation initiale des niveaux de rémunération et celui des augmentations ultérieures. Le cœur du premier enjeu résida essentiellement dans l'élaboration d'une grille de traitements pour chaque catégorie, grade et échelon. Les traitements et les grades ont constitué, dès 1952, l'instrument principal et le plus immédiat de rémunération. La fixation initiale des niveaux de rémunération était d'autant plus complexe qu'elle soulevait la double question de savoir ce qu'un traitement de la fonction publique rémunérait exactement tout en constituant un instrument de distinction sociale entre différentes catégories de personnel au sein des institutions. Il serait difficile de restituer toutes les discussions tant elles furent nombreuses. À titre d'exemple, les niveaux de rémunération des interprètes et les traducteurs furent longuement discutés car il s'agissait de deux professions proches

³³ L'énoncé complet du titre V du statut est : « Régime pécuniaire et avantages sociaux du fonctionnaire ».

³⁴ Le fait que le groupe témoigne des marques de solidarité aux membres du groupe permet de rapprocher la loyauté-identité de ce modèle, malgré l'importance de la composante « pouvoir » dans cette relation de loyauté (Mauss, 1997 [1923]).

mais distinctes. Certains furent tentés de traduire cela par des niveaux de rémunération différents. En vain :

« Il importe en effet, de ne pas rompre l'équilibre des rémunérations au sein des institutions et surtout d'éviter de déclencher une course entre les traitements des traducteurs et ceux des interprètes, ces derniers n'acceptant pas de voir leur rémunérations fixées à un taux légèrement supérieur seulement à celles des traducteurs. »³⁵

Cette prise de position fut suivie d'une discussion sur la manière dont le niveau de rémunération était établi : était-ce à partir du niveau de formation ou en tenant aussi compte de la pénibilité de l'activité ? Devant cette question à laquelle les rédacteurs n'avaient manifestement pas réponse, les membres du Comité du statut³⁶ se souvinrent à temps que c'était la Commission des quatre présidents³⁷ qui était compétente en matière de traitement et non pas eux...³⁸ Le classement dans les grades constitua également un point délicat comme en témoignent les longues discussions sur le classement des secrétaires généraux, secrétaires généraux adjoints et greffiers. Tout tourna autour de leur classement dans le grade I³⁹ dans lequel étaient également classés les directeurs de la Haute Autorité. Moins directement pécuniaires, ce classement met peut-être davantage au jour l'enjeu de distinction à la fois individuel et institutionnel :

« Les secrétaires généraux sont appelés, en effet, à exercer conjointement des responsabilités d'ordre politique, économique, et administratifs importantes et

³⁵ Extrait du compte rendu de la 5^e séance de travail du Comité du statut du 29 avril 53. Archive : CM1 1953 58.

³⁶ Comité de travail était initialement chargé de l'élaboration d'une partie des dispositions du statut de la fonction publique communautaire. Il intervient actuellement en matière de réformes du statut.

³⁷ Le « Comité des présidents » ou « Commission des quatre présidents » composé des présidents des quatre institutions de la CECA avait pour mission de déterminer les questions financières, notamment celles concernant les effectifs des agents, les échelles de traitement, les indemnités et pensions tant qu'ils n'étaient pas fixés dans une norme juridique propre.

³⁸ Par la suite, les rédacteurs du statut de 1962 ont effectivement créé une catégorie spéciale pour les « linguistes » des institutions européennes regroupant interprètes et traducteurs et offrant les mêmes possibilités de carrières aux deux professions : l'égalité professionnelle entre spécialistes ès langues est ainsi consacrée par le texte puisque « les fonctionnaires appartenant à une même catégorie ou à un même cadre sont soumis respectivement à des conditions identiques de recrutement et de déroulement de carrière ». Cf. : art. 5 du statut et annexe I consacrée aux correspondances entre emplois types et carrières « dans chacune des catégories et *dans le cadre linguistique* ».

³⁹ Cette discussion porte en fait sur le classement dans les grades prévus dans le cadre des contrats sur la base desquels les agents européens furent recrutés jusqu'à l'adoption et l'entrée en vigueur du premier statut de la fonction publique communautaire en 1956. Les catégories A, B, C, D et LA n'avaient pas encore été labellisées ainsi.

constituent, en fait, l'émanation réelle et permanente des institutions qu'ils représentent. Leur assimilation aux directeurs de division de la Haute Autorité pourrait conduire à faire considérer les institutions comme de simples division de la Haute Autorité. »⁴⁰

Il fut donc conseillé de ne pas classer ces personnels dans la même catégorie que les directeurs de division. Ainsi, comme pour les traducteurs et interprètes, le classement dans tel ou tel grade fut affiné en considérant les catégories professionnelles proches. Grades et rémunérations furent donc établis en fonction de critères à la fois absous et relatifs, afin de rendre visibles certaines différences entre catégories professionnelles proches et d'en estomper d'autres⁴¹. Puis, à partir d'un certain point d'équilibre dans la grille salariale, il ne fut plus possible, de jouer sur le montant des traitements de base. D'autres instruments comme les indemnités furent alors utilisés pour moduler les rémunérations globales avec davantage de souplesse :

« Sans remettre en cause la fixation des traitements de base, il pourrait être envisagé de compenser les charges particulières tenant au caractère provisoire de la situation actuelle par une élévation de 15% du total des indemnités. »⁴²

La question des traitements n'était cependant qu'un aspect. La gestion des progressions de carrière et des pensions lors du passage des fonctions publiques nationales à celle des Communautés constituait un autre dossier aussi complexe qu'épineux. Le fait que, dès la CECA, les Communautés européennes recrutèrent une grande partie de leur personnel dans les administrations des États membres⁴³ compliqua substantiellement les stratégies de séduction destinées aux futurs fonctionnaires européens. Il ne suffisait plus de fixer des niveaux de pensions alléchants et d'offrir des avantages importants, il fallait aussi permettre aux fonctionnaires de ne pas perdre le bénéfice de l'ancienneté acquise, notamment pour le cas où ils auraient souhaité réintégrer leur administration d'origine.

⁴⁰ Extrait du compte rendu de la 3^e séance de travail du Comité du statut du 13 mars 53. Archive : CM1 1953 58.

⁴¹ Il faudrait évidemment s'interroger sur le critère qui autorise une distinction comme dans le cas des secrétaires généraux et qui ne l'autorise pas comme dans le cas des linguistes. On émettra l'hypothèse que cela dépend non pas de la différence réelle objective deux professions (interprètes et traducteurs) mais plutôt de la pertinence de la différence entre diverses fonctions au sein de la structure professionnelle administrative.

⁴² Extrait du rapport *Observations sur le projet de statut*, 12 décembre 1952. Archive : CEAB 01 1384.

⁴³ En 1972, 38 % des fonctionnaires de la catégorie A provenaient des fonction publiques des États membres, 35% du secteur privé et 14% d'organisations syndicales et d'organisations du travail. La proportion de recrutement au sein des fonctions publiques nationales augmente vers le sommet de la hiérarchie : respectivement 51 et 55% des fonctionnaires de grade A2 et A1 proviennent des fonctions publiques nationales. (Rogalla, 1973: 355).

On peut alors s'interroger sur le poids du facteur national dans l'établissement de la grille salariale. Pour les rédacteurs du statut de la CECA, Allemands, Belges, Français, Italiens, Luxembourgeois et Néerlandais connaissaient des conditions de vie inégales du fait des disparités entre les économies nationales, mais aussi en raison des variations entre les systèmes de fonction publique des six États membres. Nous pouvons raisonnablement supposer que cela fut pris en compte pour fixer un plancher minimal de rémunération qui fût suffisamment élevé pour attirer les fonctionnaires provenant des administrations offrant les meilleures conditions. Dans l'état actuel de nos recherches, il s'agit davantage d'une hypothèse de travail que d'une évidence : nous n'avons pas trouvé de traces explicites de prise en compte du facteur national dans ce sens. Cependant pour étayer cette hypothèse, nous nous fondons sur plusieurs remarques où le facteur national apparaît. Il fut notamment relevé à plusieurs reprises que les fonctionnaires belges de la Haute Autorité étaient dans une situation particulière du fait qu'ils n'étaient pas dans une situation d'expatriation – ils n'en avaient certes pas les inconvénients, mais pas les avantages non plus. Autre exemple, les premiers projets de réglementation du statut des fonctionnaires de la Haute Autorité de la CECA prévoient deux jours de congés supplémentaires pour les ressortissants italiens⁴⁴. Cette disposition inégalitaire a rapidement disparu, mais le statut comporte encore ce qui semble en être une trace neutralisée et transformée. Dès le statut de 1962, le temps de congés est en effet majoré de plusieurs journées selon le temps nécessaire pour rejoindre le lieu d'origine du fonctionnaire⁴⁵. Cette formulation permet de ne pas discriminer les fonctionnaires selon leur pays d'origine – soucis majeur omniprésent dans le statut – à la fois en évitant de favoriser les uns ou les autres et en proposant un système de compensation pour les fonctionnaires défavorisés par leur origine géographique⁴⁶. Insistons donc sur le fait que, si nous avons tout lieu de croire que le facteur national a dû être pris en compte pour fixer un seuil minimal de rémunération, il a été explicitement exclu de le prendre en compte pour établir des rémunérations différencier sur la base du critère national. Le principe fondamental pour attribuer tel ou tel niveau de rémunération reste le grade et l'échelon autrement dit un critère endogène et non exogène à la fonction publique communautaire.

Le second moment-enjeu consista à fixer les modalités de la périodicité de l'actualisation des niveaux de rémunérations et les critères utilisés à cet effet⁴⁷. L'adaptation annuelle des niveaux de rémunération fut retenu comme principe de

⁴⁴ Projet de règlement pour les agents de la Haute Autorité de la CECA. Novembre/décembre 1952. Archive : CEA B01/1342.

⁴⁵ Annexe V du statut.

⁴⁶ Ce soucis va jusqu'à utiliser le terme « géographique » comme forme euphémisée du terme « national ».

⁴⁷ Art. 65.

base. Ensuite, le statut fut doté de plusieurs critères dont le niveau de vie dans les États membres, le niveau des rémunérations de leurs fonctions publiques, mais aussi les nécessités de recrutement. Les deux derniers points sont importants pour nous car ils montrent que les rémunérations participent d'une véritable stratégie de séduction destiné à doter les institutions européennes de « fonctionnaires possédant les plus hautes qualités de compétence, de rendement et d'intégrité »⁴⁸. Il ne s'agit pas de seulement de permettre aux fonctionnaires de gagner suffisamment pour vivre correctement mais d'obtenir davantage d'eux en offrant plus. « La méthode », *i.e.*, un dispositif juridique original assurant l'adaptation mécanique des rémunérations européennes en fonction de l'évolution du pouvoir d'achat des rémunérations des fonctionnaires nationaux (Reichenbach, 2002 : 39) associée à la conception selon laquelle les traitements sont modulables en fonction des besoins de recrutement fondent une « politique de rémunération très progressiste » (Rogalla, 1992 : 174), qui instaure une situation concurrentielle inédite entre Communautés européennes et États membres, et partant, joue clairement la carte du mercenariat.

Étudié sous l'angle du lien entre le groupe et l'individu, le statut de la fonction publique communautaire révèle un ensemble très complexe de mesures. Celles-ci prescrivent, d'une part, des comportements qui vont de l'interdiction de faire (dissuasion de la double-allégeance) à l'injonction à *faire* (défendre et promouvoir les intérêts de l'UE) et à *être* (posséder des qualités morales), promettent solidarité ou sanction pour s'assurer le respect de ces prescriptions. D'autre part, les institutions européennes ont délibérément utilisé l'instrument pécuniaire comme un puissant levier de loyauté afin d'assurer un recrutement de choix à une époque où les candidats n'étaient pas faciles à attirer. Mais en 1995, les candidats ne manquaient plus. L'année où le dernier « concours d'élargissement » a été organisé, 233.000 candidats s'étaient présentés, 7.750 furent retenus sur les listes de recrutement (Verploeg, 1999 : 95)... Ce renversement du rapport de force entre demande et offre d'emploi a-t-il été répercuté sur les attentes de loyauté formulées par les Communautés ?

De la CECA à l'UE : la loyauté dans l'espace-temps institutionnel

Le concept de loyauté permet de distinguer trois ensembles de dispositions statutaires dont l'objectif est de déclencher et de canaliser différents modes d'attachements aux institutions européennes. Pour pouvoir être utilisé dans l'analyse diachronique ce concept, conçu pour une analyse synchronique, nécessite d'être combiné à un outil permettant de d'introduire la dynamique temporelle. La sociologie historique neo-institutionnaliste centrée autour du concept de *path*

⁴⁸ Art. 27.

dependence offre ici un cadre théorique stimulant. On peut partager les trois prémisses de ce cadre qui invitent à accorder une grande sensibilité aux événements qui se produisent dans les phases précoces d'une séquence historique, à considérer les événements historiques à l'origine d'une séquence historique comme contingents et à penser que la dépendance au sentier est dotée d'une inertie (Mahoney, 2002 : 511). Ainsi, selon ce cadre théorique, la conception actuelle de la loyauté dans la fonction publique communautaire trouverait ses origines dans les tout premiers efforts de codification du statut. Ensuite, les séquences institutionnelles successives consolideraient (*path dependence*) et/ou modifieraient (*path shifting*) les attentes initiales de loyauté, ce qui devrait se traduire par différentes stratégies à l'endroit du personnel et être répercute dans l'équilibre qui contrebalance les deux éléments du diptyque dans le système normatif de loyauté. Les modifications ou consolidations périodiseraient ainsi l'histoire de la fonction publique communautaire.

Nous avons focalisé notre attention sur les événements qui ont entraîné des situations de choix concernant le statut. L'option retenue montre alors si l'on se trouve dans une logique de maintien ou, au contraire, de changement de cap. Les grandes dates dans l'histoire de ce statut sont au nombre de quatre : l'élaboration d'un premier statut de 1952 à 1956 (CECA), puis, en 1962⁴⁹, la rédaction de deux statuts supplémentaires très proches du premier qui avait servi de modèle (CEE et CEEA). Ensuite, ceux-ci ont été officiellement unifiés par le statut unique de 1968 qui n'est pas tant un nouveau texte que le fruit d'un jeu d'écriture performatif⁵⁰. Enfin, la réforme qui sera achevée en 2004 est la dernière étape et constituera le véritable changement de cap en matière de loyauté.

L'identification des événements historiques contingents qui initient une séquence institutionnelle et/ou offrent l'occasion d'une déviance de trajectoire ainsi que l'établissement d'un lien de causalité entre deux séquences institutionnelles présente quelque difficulté dans le cas de la fonction publique communautaire. Si la création de la première Communauté peut être considérée comme un événement historique contingent initiant une potentielle séquence historique, les contours de la fonction publique communautaire montrent qu'il ne s'agit pas d'une institution totalement neuve, mais le produit de la confrontation entre les traditions administratives des États membres. Dès lors, si une nouvelle institution a effectivement émergé, ses éléments constitutifs ne sont pas toujours inédits. L'explication réside dans le fait que face à un vide institutionnel ce sont les acteurs qui font la jonction entre deux moments ou univers institutionnels et les rédacteurs du statut avaient été confrontés

⁴⁹ JO 045 du 14/06/1962.

⁵⁰ Ce texte de quelques pages déclare que les fonctionnaires des trois Communautés sont désormais soumis à un statut unique qui est en fait celui de la CEE et de la CEEA assorti d'un ensemble de révisions apportées par ce même texte. JO L056 du 04/03/1968.

aux fonctions publiques de leur État d'origine avant d'entrer au service de la CECA. De fait, il a été décidé, dès les premières réunions préparatoire au statut de la CECA, de créer une fonction publique communautaire. F. De Schacht, représentant du Conseil Supérieur des Ministres au Comité du statut, défendit dès la première réunion de ce comité l'idée que

« le statut du personnel de la Communauté devrait revêtir le même caractère que celui des agents des administrations publiques nationales. »⁵¹

Cette position est identique à celle défendue lors de la deuxième réunion de la Commission des quatre présidents, par P.H. Spaak, président de l'Assemblée Commune, pour qui

« il doit se révéler possible de constituer en son sein [la CECA] un corps de grands fonctionnaires comparables à celui des administrations nationales »⁵².

Plus explicitement, le compte rendu analytique de la première réunion du Comité du Statut synthétise de la façon suivante le choix d'élaborer une fonction publique communautaire :

« les conceptions actuelles du Comité touchant le statut du personnel de la Communauté semblent conformes aux tendances prévalant actuellement dans les institutions internationales : contrat de droit public ; conception européenne de classement des agents ; adoption de règles de droit positif définissant les droits et devoirs des agents. »⁵³

On voit bien comment l'événement historique contingent constitué par la création de la CECA plaça un groupe d'acteurs dans un jeu ouvert dans lequel ils agirent en se tournant vers une solution qui n'était pas inéluctable quoique probable parce que familière et déjà éprouvée dans des contextes similaires. Ce choix initial ouvrit une séquence temporelle particulière qui fut, tout d'abord, renforcée par des choix consubstantiels à ce premier choix. En effet, la fonction publique est une institution traditionnelle, autrement dit un « composite » comportant des éléments structurels qui doivent être mis en place et qui impliquent une inscription dans la longue durée, notamment avec la notion de carrière et les divers régimes de pensions. Ensuite, cette séquence temporelle fut également affectée par des choix stratégiques contemporains où légèrement antérieurs mais qui eurent des effets de renforcement.

⁵¹ Compte rendu de la première réunion du Comité du statut, 24 février 1953. Archive : CM1/1953 58.

⁵² Procès-verbal de la deuxième réunion de la Commission des quatre présidents tenue le 26 mars 1953. Archive : CM1/1953 25.

⁵³ Archive : CM1/1953 58.

Ainsi le choix avait été fait, à la mi-1952, d'harmoniser les règlements du personnel de tous les organes de la CECA :

« Actuellement, les diverses organisations européennes sont, sur le plan administratif, totalement indépendantes l'une de l'autre. [...] Ce cloisonnement administratif est un obstacle incontestable à l'unification des institutions européennes [...] Si aucune mesure n'est prise, il peut occasionner des difficultés considérables lorsque l'on cherchera à établir une structure politique – fédérale ou confédérale – pour coiffer les Communautés spécialisées créées sur le continent. Il peut même en occasionner, dès maintenant, lorsque interviendra la ‘consultation’ des Communautés sur la mise en œuvre des propositions britanniques [...]. Ces inconvénients seraient sensiblement atténués si des règles communes étaient retenues dans le statut des agents des diverses Communautés restreintes et des institutions européennes : barème (*sic*) commun de traitement – règles communes de pensions – possibilités de mutation d'une Communauté à une autre. Il s'agit de règles purement administratives qui ne portent atteinte en rien aux prérogatives de chacune des Communautés en ce qui concerne le fonctionnement intérieur de leurs services. Elles permettraient toutefois de créer progressivement une véritable fonction publique européenne, base administrative des futures institutions de l'Europe unie. »⁵⁴

La logique de cette argumentation est la suivante : un règlement unifié permet la création d'une fonction publique unique, laquelle à son tour constitue un socle nécessaire pour la future unification des institutions européennes. Cet extrait s'inscrit dans la même tradition que celle des États-nation dans lesquels l'administration, partant, son personnel sont le squelette d'une institution politique telle que l'État (le mot n'apparaît pas ici, mais une « structure politique fédérale (ou confédérale) » s'en rapproche beaucoup !) Ce texte offre la preuve d'une volonté politique précoce de créer un personnel homogène qui dédierait son existence à une *polity* en devenir, comme dans les fonctions publiques nationales. Ce souhait a été effectivement concrétisé par l'élaboration d'un premier statut en 1956 (CECA), puis, en 1962, de deux statuts supplémentaires (CEE et CEEA) très proches du premier puisque celui-ci leur avait servi de modèle... avant d'être finalement repris. Ils ont été officiellement unifiés par le statut unique de 1968. Ce texte, révisé plusieurs fois depuis, est toujours en vigueur. De ce point de vue, l'Union Européenne se trouve donc toujours sur le même sentier de dépendance.

En revanche, si l'on se place à un autre niveau d'observation, non plus celui du choix du cadre (i.e. : fonction publique ou pas) mais, au sein de ce cadre, de l'agencement des instruments de loyauté, on perçoit une évolution. À différentes étapes institutionnelles ont correspondu différentes attentes de loyauté qui se sont

⁵⁴ Extrait du rapport présenté au nom de la Commission pour les Affaires Générales par Mme Klompe intitulé : « Rôle du Conseil de l'Europe dans la nouvelle organisation de l'Europe », 27 mai 1952. Archive : CM1/1953 60.

traduites par différentes stratégies à l'endroit du personnel. Celles-ci furent à leur tour répercutées dans l'équilibre contrebalançant les deux composantes du diptyque. Pour le chercheur, la succession des séquences de consolidation ou les modifications de cet équilibre permet de périodiser l'histoire de la fonction publique communautaire.

À ce point, il semble important de signaler que l'essentiel des dispositions statutaires que nous avons mentionné jusqu'à présent a figuré dès le premier statut de la fonction publique. Le passage d'une période à l'autre ne s'est donc pas nécessairement traduit par l'ajout ou la transformation de pans entiers du statut. Certes, les deux périodes de rédaction ont été importantes pour fixer des logiques de loyauté. Mais les virages ou le maintien du cap antérieur ont été surtout effectués dans le cadre des modifications de la stratégie de recrutement et/ou d'interprétations du statut. Les comptes rendus de discussions, les rapports et les documents à usage interne sur la fonction publique se révèlent une source d'information incontournable. C'est en fait l'ensemble de ces documents qui permet de distinguer trois périodes : celle de l'élaboration, celle de la consolidation et la période actuelle de réforme de la fonction publique communautaire.

Comme nous l'avons déjà montré, la stratégie consistant à offrir un statut pécuniaire attrayant avait clairement répondu à une difficulté de recrutement de la CECA⁵⁵. Confrontés aux mêmes difficultés, la CEE et l'Euratom ont maintenu la même politique :

« Les traitements de base de la CECA ont été, en fait, fixés dès 1952 et n'ont, depuis, subi aucune modification. [...] Les présidents des trois exécutifs [...] ont attiré l'attention sur les difficultés de plus en plus grandes qu'ils rencontraient pour pouvoir, avec les possibilités de rémunération dont ils disposaient actuellement, recruter le personnel ayant les qualifications nécessaires »⁵⁶.

La stratégie institutionnelle consistant à utiliser la loyauté du mercenaire comme principal instrument de recrutement, de stabilisation puis d'adhésion du personnel s'est traduite par le fameux article 65 du statut instaurant un mécanisme qui maintient un niveau de rémunération très séduisant. Les États membres ne s'y trompent pas et considèrent ce dispositif non seulement coûteux, mais aussi dangereusement concurrentiel puisqu'il contribue à diffuser l'image d'une fonction publique communautaire élitaire supérieure à la leur. Le risque de perdre les meilleurs éléments de leur fonction publique au profit des institutions européennes

⁵⁵ L'auteur du rapport *Observations sur le projet de statut* écrit, en décembre 1952 : « La Haute Autorité s'est déjà heurtée à plusieurs reprises au refus pour des motifs pécuniaires de certains candidats dont la collaboration aurait été très précieuse ». Archive : CEAB 01 1384.

⁵⁶ Rapport du parlement européen n°66/1961, *op.cit.*, p. 11.

leur apparaît clairement⁵⁷. Si la séquence temporelle initiée par la création de la CECA et la rédaction du statut de ses fonctionnaires constitue la période d'élaboration d'une conception de la loyauté dominée par la loyauté du mercenaire, celle initiée par la création des deux autres Communautés et la rédaction de leur statut respectif, confirmant le choix stratégique de la loyauté du mercenaire, apparaît bien comme une séquence de consolidation.

En revanche, les années 1999/2000, marquées par le scandale de la Commission Santer, la publication du livre blanc sur la réforme de la Commission et la perspective de l'élargissement vers l'Est ont entamé une nette séquence de transformation. Ceci s'est traduit de trois manières principales. Sur le plan « paléo-institutionnel », tout d'abord, le « besoin de promouvoir la prévention et d'augmenter la transparence du système disciplinaire » (IDOC, 2002 : 1) a abouti à la création, en février 2002, de l'Office disciplinaire et d'investigation de la Commission (connue sous son acronyme anglais, IDOC). Ensuite, la volonté de mettre l'accent sur une éthique professionnelle des serviteurs de l'UE a donné lieu à la publication de divers textes, brochures et rapports. Le *Guide sur les obligations des fonctionnaires et agents du Parlement européen*⁵⁸ explique ainsi que :

« si l'on se réfère aux objectifs que le statut, dans son article 27, assigne au recrutement, le personnel des institutions européennes doit posséder les plus hautes qualités de compétence, de rendement et d'intégrité. [...] Le statut accrédite la notion d'une déontologie de la fonction publique européenne ».

La formulation est forte. Le choix du terme « déontologie » donne d'emblée le ton. Ce texte rappelle aux fonctionnaires⁵⁹ qu'ils n'ont pas seulement des droits mais aussi de lourdes obligations. Ils ne reçoivent pas seulement, ils doivent donner. Et il est rappelé que ce don est conséquent :

« Dès sa nomination, le fonctionnaire ou l'agent se trouve soumis à un régime juridique particulier qui concerne l'exercice de ses fonctions comme sa vie privée. S'il jouit des libertés reconnues à tout citoyen, il doit les exercer dans le respect de ses obligations à l'égard de l'Union Européenne de quelque manière que ce soit. Le statut prévoit donc tout un ensemble d'injonctions positives ou négatives qui constituent des

⁵⁷ Entretien réalisé auprès d'un des représentants actuels du gouvernement allemand dans le cadre des travaux du comité du Statut.

⁵⁸ JOCE 2000/C 97/01, 4 mai 2000, édition française. L'ensemble des citations qui suivent sont extraites de ce guide.

⁵⁹ Le texte précise « et aux agents ». La précision est intéressante : si la différence statutaire donne accès à des emplois et responsabilités différentes, les institutions européennes manifestent malgré tout l'idée que fonctionnaires et agents sont des serviteurs des institutions. C'est donc une conception fonctionnelle qui prévaut de ce point de vue et non seulement une conception statutaire.

obligations dépassant la sphère de l'exercice des fonctions et des relations avec l'institution pour s'étendre à la vie extra-professionnelle. »

Ces exigences ne sont pas nouvelles, comme il a déjà été montré. Il s'agit en fait d'un rappel à l'ordre. La force de ces lignes est tout d'abord accrue par le fait que ce texte explicite la stratégie institutionnelle en rappelant que le statut est « l'outil juridique destiné à doter les Communautés européennes d'un personnel indépendant, intégral, compétent et efficace ». Ensuite, le texte est conçu comme un mode d'emploi :

« L'objectif de ce code est d'expliquer aux fonctionnaires et agents leurs obligations professionnelles en leur donnant la lecture que l'institution fait du statut [...] et des règlements ou instructions qui en découlent. Il s'agit donc d'un 'mode d'emploi' des dispositions applicables en la matière, mais aussi d'une référence aux principes essentiels que tout membre de la fonction publique européenne doit respecter. Il doit être lu conjointement avec les textes statutaires. Comme le rappelle le comité d'experts indépendants dans son second rapport : 'Les codes de conduite ne sont pas des procédures formelles, mais sont destinés à fournir une référence éthique aux fonctionnaires et autres détenteurs d'un mandat public'. »

On est très loin du ton des années 50 et 60 où les Communautés européennes se demandent combien offrir pour attirer du personnel. On se trouve face à une *polity* qui se montre décidée à réclamer de son personnel qu'il se comporte tel qu'elle le souhaite. Elle n'offre plus seulement, elle demande. Elle ne rétribue plus seulement, elle est prête à punir tout écart et le rappelle « leur non-respect [des obligations] est sanctionné par l'autorité compétence » et si les faits sont graves, ils peuvent « donner lieu à des poursuites en justice ». Ce texte ne s'adresse qu'aux personnels du Parlement européen, mais il s'inscrit dans une série de documents à usage interne qui vont tous dans le sens d'une mise en avant de la loyauté-identité. Ainsi, le *code de conduite des commissaires*⁶⁰ :

« Le Traité, dans ses articles concernant la Commission, fait une référence particulière à la pleine indépendance des Membres de la Commission, qui doivent exercer leurs fonctions dans l'intérêt général de la Communauté. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme. En outre, l'intérêt général veut que les Commissaires adoptent, dans leur vie officielle et privée, un comportement conforme à la dignité de leur fonction. L'élimination de tout risque de conflit d'intérêts contribue à assurer l'indépendance indispensable des Commissaires. Le présent code de conduite vise avant tout à répondre à ce souci, notamment en encadrant les activités extérieures des Commissaires et les intérêts qui pourraient mettre en danger leur indépendance. »

⁶⁰ http://europa.eu.int/comm/reform/formation/commiss_fr.pdf

Ou encore, le code de conduite des commissaires et de leurs services⁶¹ :

« Les relations entre les Commissaires (leurs Cabinets) et les services sont avant tout fondées sur la loyauté et la confiance ».

De la même manière, le Code de bonne conduite administrative pour le personnel de la Commission européenne dans ses relations avec le public⁶² explique :

« Il est du devoir de la Commission et de son personnel de servir l'intérêt communautaire et, partant, l'intérêt du public. Le public est en droit d'attendre un service de qualité et une administration ouverte, accessible et gérée correctement. Un service de qualité implique que la Commission et son personnel fassent preuve de courtoisie, d'objectivité et d'impartialité ».

Enfin, troisième élément attestant le basculement vers la loyauté-identité, est le projet de règlement modifiant le statut présenté en avril 2002 par la Commission. Ce texte reflète le même esprit :

« ce statut et ce régime [...] visent à atteindre le plus haut degré d'efficacité dans la politique de gestion des ressources humaines, dans le contexte d'une fonction publique européenne caractérisée notamment par les principes de compétence, d'indépendance, de loyauté, d'impartialité et de permanence »⁶³.

La Commission propose même – ce qui constitue une véritable rupture – d'introduire une obligation explicite de loyauté dans le statut :

« Il [le fonctionnaire] remplit les tâches qui lui sont confiées de manière objective et impartiale dans le respect de son devoir de loyauté envers les Communautés. »⁶⁴

L'ensemble de ces éléments indique qu'on a basculé d'un équilibre où dominait l'instrument de la loyauté du mercenaire vers un nouvel équilibre où se réaffirme avec force la loyauté-identité. Du point de vue de la théorie de la *path dependence*, il nous est difficile de qualifier cette évolution qui ne sera définitivement complétée qu'à l'issue du processus de réforme du statut, en 2004. Notons à tout le moins que, d'un côté, elle continue à s'inscrire dans le système normatif produit par les juges : inscrire le devoir de loyauté dans le statut confirme la jurisprudence de 1964. Mais de l'autre, le basculement auquel on assiste résulte d'un changement progressif de

⁶¹ http://europa.eu.int/comm/reform/formation/commdep_fr.pdf

⁶² JOCE, L 267 du 20 octobre 2000.

⁶³ *Proposition de règlement du conseil modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés*. 24/4/2002, COM (2002) 213 final, p.7.

⁶⁴ Phrase ajoutée à l'art. 11 du statut dans le cadre de la proposition de règlement émise par la Commission. *op. cit.*

cap qui modifie l'environnement de socialisation dessiné par le statut. On se trouverait alors dans un schéma de *path dependent change*. Autrement dit, la modification de l'équilibre des loyautés reste « inscrite dans la logique du système » (Bonoli & Palier, 1999 : 404).

Conclusion

Nous avons cherché à montrer comment nous pouvions utiliser le concept de loyauté pour analyser le statut de la fonction publique communautaire en tant qu'environnement de socialisation professionnelle et politique des fonctionnaires communautaires. Distinguer trois catégories d'actions loyales en apparence permet de mettre au jour différentes logiques qui sous-tendent ce texte juridique. Ce dernier apparaît tout d'abord comme un ensemble normatif prescrivant des comportements qu'il pose comme loyaux ou déloyaux assorti, d'une part, de mesures d'incitation d'ordre pécuniaire ou non pour inciter les fonctionnaires à respecter ces injonctions et, d'autre part, d'un régime de sanctions pour punir les éventuelles entorses commises contre ces normes. Le statut repose ensuite sur des conceptions de l'individu et du rôle du fonctionnaire qui inscrivent le devoir de loyauté des fonctionnaires communautaires dans une relation de pouvoir asymétrique largement en faveur des institutions européennes. Le recours à la sociologie historique et à la notion de *path dependence* offre un cadre d'analyse permettant de rendre le concept de loyauté opératoire dans une analyse diachronique. On observe alors un basculement dans l'équilibre de loyauté qui prévaut dans le statut de la fonction publique communautaire. Alors que, depuis sa première rédaction, celui-ci reposait sur la loyauté du mercenaire, la réforme actuelle indique une volonté de mettre en avant une autre forme de loyauté fondée sur une déontologie professionnelle.

4. Le collège des commissaires: entre hétérogénéité et spécificité. Une forme originale de socialisation à l'Europe?

Jean Joana

Depuis quelques années, les notions de « culture » et de « socialisation » ont constitué les outils d’analyse privilégiés d’auteurs soucieux de développer une approche plus sociologique des institutions européennes en général et de la Commission en particulier⁶⁵. Dans cette perspective, il est devenu banal de souligner le caractère fragmenté de la Commission européenne. Les travaux qui l’ont abordée ont abondamment mis l’accent sur son hétérogénéité. Adoptant une perspective organisationnelle, L. Cram (1994) a souligné son caractère composite, tandis que l’anthropologie politique a mis l’accent sur les pratiques de compromis qui découlent de l’implication de la Commission, et des acteurs qui la composent, dans le processus de négociation communautaire (Abélès & Bellier, 1996). Dans cette perspective, les rapports entre la socialisation des acteurs et leur comportement dans le processus décisionnel apparaissent tributaires de tensions entre ces cultures nationales, politiques ou administratives, dont sont porteurs ces acteurs, et une éventuelle culture communautaire, entre cette culture communautaire et celles qui caractérisent plus particulièrement certaines des directions générales (Cini, 1996) ou certaines catégories de leurs personnels (Stevens, 2001).

Quelle que soit la validité de ces constats, on peut s’interroger sur le tableau qu’ils tracent des logiques de différenciation des élites, « politiques » ou « administratives », européennes, et des mécanismes de formation de principes ou de comportements spécifiques aux acteurs impliqués dans la Commission. Il convient notamment de noter que, pour l’essentiel, ces approches conçoivent l’hétérogénéité des représentations et des pratiques mobilisées par les agents de la Commission en des termes nationaux, organisationnels, positionnels ou professionnels. Parallèlement, elles renvoient l’émergence d’une culture européenne propre à ces acteurs à la seule formation d’un corpus de valeurs et de principes cohérents et partagés. Il ne s’agit pas ici de discuter l’existence ou l’absence d’un tel corpus. Il s’agit plutôt de se demander s’il constitue à lui seul un critère pertinent pour rendre compte des mécanismes de socialisation au sein des institutions européennes, de leur impact sur le comportement des acteurs de l’Union et des rapports que ces derniers entretiennent à leurs fonctions. Les approches citées plus hauts nous paraissent en effet se caractériser par une double limite. D’abord, elles adoptent une conception restrictive des mécanismes de socialisation, dépassée au regard des approches développées par la sociologie et

⁶⁵ Sur l’apport de ces travaux, voir V. Guiraudon (2000).

la sociologie politique. Mais elles tendent aussi à reprendre une vision fixiste et normative des phénomènes de socialisation et d'acculturation, qui laisse au second plan les représentations et les pratiques concrètes mobilisées par les acteurs européens dans le cadre de leur activité quotidienne.

Dans le cadre d'une recherche consacrée au Commissaire européen (Joana, Smith, 2002), nous nous sommes plus particulièrement intéressés au rapport que ces derniers entretiennent à leur mandat. A partir d'une série d'entretiens, de l'exploitation de données sociographiques, de la réalisation d'un certain nombre d'études de cas et de l'analyse des discours prononcés par un échantillon de commissaires des collèges 1989-1993 et 1995-1999, il s'est agit d'apprécier les représentations et les pratiques que les commissaires mobilisent dans le cadre de leur fonction. On s'est notamment intéressé à la manière dont ils appréhendent les exigences du principe de collégialité, qui impose à chaque commissaire d'être en mesure de se prononcer sur l'ensemble des dossiers soumis par ses pairs lors des réunion hebdomadaires de la Commission. Cette recherche a été l'occasion de revenir sur quelques unes des hypothèses avancées classiquement pour rendre compte des modes d'action mis en œuvre par les membres de la Commission. Le poids du pays d'origine qui, à la fois en terme de socialisation et de ressources mobilisables, influerait sur le comportement des commissaires. La nature du portefeuille, qui placeraient les commissaires dans la dépendance des Directions générales dont ils ont à assumer la charge. L'impact de leur trajectoire antérieure, l'expérience politique ou professionnelle acquise dans leur pays d'origine et leur engagement européen éventuel, décidant des stratégies qu'ils mettent en œuvre une fois à Bruxelles. Les résultats auxquels nous sommes arrivés montrent qu'aucune des trois variables évoquées plus haut ne détermine à elle seule les modes d'action et les comportements adoptées par les commissaires au sein du collège. Ils montrent au contraire que le rôle de commissaire apparaît reposer sur la combinaison de registres d'action différents et partiellement contradictoires. Ce sont davantage les relations de concurrence et de coopération qu'entretiennent entre eux les différents acteurs intéressés à l'action de la Commission et aux décisions qu'elle adopte qui semblent déterminantes pour rendre compte des éléments constitutifs du rôle de Commissaire. En l'occurrence, les cultures nationales, administratives, professionnelles apparaissent davantage comme des éléments de légitimation ou de délégitimation mobilisés par des acteurs dans le cadre des interactions qu'ils entretiennent, que comme des variables contraignant le comportement des commissaires.

De telles conclusions ne doivent pourtant pas faire conclure à une inutilité des notions de « culture » ou de « socialisation » pour rendre compte des modes d'action des commissaires européens. Elles ne justifient pas non plus que l'on renonce à identifier les caractéristiques d'une socialisation européenne des acteurs communautaires. Elles incitent plutôt à une plus grande prudence dans le maniement de ces notions. Comme on va le voir, le groupe formé par les commissaires européens se caractérise par une forte hétérogénéité de ses

membres. Cette hétérogénéité n'exclut pas cependant qu'émergent des représentations et des pratiques propres à ces acteurs. Mais cette adhésion à des représentations ou des pratiques spécifiques ne signifie pas pour autant une identification systématique de ces acteurs aux principes et valeurs officiellement revendiqués par les institutions communautaires en général et la Commission en particulier.

Un collège hétérogène

Les caractéristiques sociographiques des commissaires européens ont déjà été abondamment étudiées (Page, 1997 ; McMullen, 2000). Les disparités traditionnellement soulignées entre les modèles des formations suivies au niveau national par les fonctionnaires européens (Stevens, 2000) se trouvent ici décuplées par la cohabitation au sein du collège d'acteurs issus de l'administration générale de leurs pays d'origine, mais aussi de la diplomatie ou du secteur privé. Dans cette perspective, l'impact de la politisation croissante de la Commission depuis les années 1980 (McMullen, 2000 : 44) est difficile à apprécier du fait des disparités qui existent dans les logiques qui décident de l'accès à un poste ministériel dans les différents pays de l'Union (Blondel, Thiébault, 1991). Cette hétérogénéité du collège se traduit surtout par l'incertitude qui entoure les usages qui peuvent être fait d'un mandat de commissaire et par la valorisation dont fait l'objet la diversité des profils des commissaires au sein de l'institution elle-même.

(a) Des usages multiples du mandat

Les commissaires partagent avec les autres titulaires de fonctions européennes une grande hétérogénéité sur le plan sociologique. Mais les particularités de leur recrutement, de leur nomination au sein du collège et des conditions d'exercice de leur mandat accroissent encore celle-ci. Plus que leurs modes d'action, ce sont les ressources que chaque commissaire peut retirer d'un passage dans la commission qui confortent l'hétérogénéité du groupe. Au-delà de leur diversité, les membres du collège se distinguent surtout par l'incertitude des usages qu'ils sont susceptibles de faire de leur mandat.

Les conditions de nomination des commissaires sont un premier facteur de disparité. Des travaux ont analysé le jeu des procédures instaurées par les traités, le poids des différentes instances communautaires et celui des influences, institutionnelles ou partisanes, qui s'expriment au niveau national. De manière générale, les auteurs qui se sont essayé à l'exercice concluent volontiers à une impossible typification des facteurs déterminants les choix qui sont faits par les différents gouvernements nationaux (Page, 1997 : 116). La manière dont les intéressés présentent leur nomination ne contribuent guère à éclaircir les choses.

Même s'ils ont fait acte de candidature⁶⁶, il n'est pas rare en effet qu'ils soulignent la « surprise » qu'ils ont éprouvée en l'apprenant ou les incertitudes qui ont entouré la définition du portefeuille qui leur a été attribué. Cette diversité des conditions d'entrée dans la commission n'est en soi pas particulièrement typique, en particulier si on la rapproche des modes de nomination du personnel ministériel dans un cadre national. Tout au plus peut-on noter que le jeu des négociations intergouvernementales et l'intervention éventuelle de la présidence contribuent encore à accentuer les variables susceptibles d'intervenir dans le processus de désignation.

La durée d'un passage au sein de la Commission est en revanche plus révélatrice. Une analyse du nombre de nominations dont ont fait l'objet les différents commissaires ayant siégé depuis 1967 montre que la proportion de ceux ayant accompli au mieux un mandat (47%), ou ceux ayant siégé à deux (33,5%) ou trois reprises (16%) se répartissent à parts à peu près égales. Ces chiffres montrent qu'une entrée au sein de la Commission constitue une expérience d'une ampleur très différente pour les acteurs qui en bénéficient. Mais surtout, la longévité des commissaires et leur taux de renouvellement apparaissent peu dépendants d'occurrences propres au collège. A. McMullen a mis en évidence le poids de la variable nationale sur le degré de longévité des commissaires. Même s'il distingue certains pays accordant une longévité particulière à leurs commissaires (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Danemark, par exemple), il souligne cependant que celle-ci est avant tout fonction des rythmes de l'alternance politique au niveau national, soit parce qu'elle décide du non renouvellement d'un commissaire par son gouvernement ou parce qu'elle incite ce derniers à quitter ses fonctions pour revenir occuper des positions au plan national (McMullen, 2000 : 38).

Constatant que, depuis 1967, moins d'un quart des commissaires avaient occupé des fonctions politiques nationales après leur passage à Bruxelles, E. Page concluait à une possible absence d'ambition politique, distinguant les commissaires du personnel ministériel national (Page, 1997 : 124). Cette

⁶⁶ « J'ai proposé ma candidature au Chef de l'Etat, François Mitterrand. Comme je ne le connaissais pas, je lui ai simplement écrit une lettre. Quelque temps après, il m'a convoqué et nous avons parlé assez longuement – autour d'une heure. A la fin il m'a dit qu'il y avait plusieurs candidats donc je suis reparti sans rien savoir. Je suppose qu'entre temps il s'était renseigné sur moi... Dans tous les cas, quelques semaines après ça, un jour en arrivant chez moi j'avais un message de membres de ma famille me félicitant de ma nomination – quelque chose qu'ils avaient appris à la télévision pendant que j'étais dans le train! » (Entretien, 9/11/00).

« Le Premier ministre et le Président de la République m'ont demandé si je voulais y aller. J'ai dit ‘ça dépend du portefeuille’. Ils m'ont dit, ‘ça, ça dépend pas de nous’, ce qui est exact. Donc j'ai discuté avec le Président de la Commission et on a fini par se mettre d'accord. Je savais très précisément le portefeuille que j'aurais, et c'est vrai que j'avais une certaine idée de ce que je voulais faire ou ne pas faire. J'avais présenté ça comme à prendre ou à laisser » (Entretien, 25/10/01).

hypothèse ne permet pas d'expliquer la politisation croissante des collèges postérieurs à 1985, pour lesquels la proportion d'anciens ministres nationaux, par exemple, passe à près des deux tiers (Joana, Smith, 2002 : 43). Ces fluctuations amènent à penser que c'est plutôt la lisibilité des usages susceptibles d'être faits d'un passage au sein du collège qui pose problème. Le mandat de commissaire ne semble pas susceptible d'occuper une place claire dans la trajectoire politique, mais aussi sociale ou professionnelle, de ceux qui en assument la responsabilité. Dans cette perspective, on peut penser que la politique très volontariste de son président à partir de 1985 a contribué à en accentuer l'intérêt pour les membres de personnels politiques nationaux, sans lever définitivement les incertitudes qui l'entourent. Cette diversité des usages possibles, plus que celle des formations ou des expériences politiques nationales, contribue certainement à étayer la spécificité du collège par rapport à d'autres institutions publiques et en particulier par rapport aux autres institutions européennes.

(b) Des définitions contradictoires du mandat

Shore (2000) a montré combien les agents de la Commission insistaient sur le caractère de « *melting pot* » de leur institution. Cette représentation est également très présente dans le regard que les membres du collège porte sur celui-ci. Les comportements auxquels donne lieu le principe de la collégialité et les interprétations qui en sont produites sont extrêmement divers, mais cette diversité est considérée comme un élément d'enrichissement de l'institution et comme une manière de répondre à la mission qui lui est attribuée par les textes communautaires.

Une première manifestation des interprétations contradictoires dont peut faire l'objet le mandat de commissaire concerne le traitement réservé au « principe de collégialité ». Celui-ci est clairement identifié par les acteurs, comme une des caractéristiques fortes du travail auprès d'un commissaire. Le droit de regard dont dispose chaque commissaire sur les propositions soumises par ses pairs est évoqué par ceux qui, en France notamment, ont eu une expérience gouvernementale, ou de cabinet, au niveau national. Pour autant, les modalités de sa mise en œuvre sont très différentes. Au cours des années 1990, une distinction est ainsi clairement posée entre la pratique impulsée par J. Delors consistant à recourir systématiquement au débat et au vote sur chaque dossier et celle de J. Santer visant à éviter l'expression de conflits ouverts entre les commissaires⁶⁷. Mais de tels discours semblent avant tout renvoyer à une volonté de légitimer ou délégitimer les modes d'action mis en œuvre par les différents présidents. Au quotidien, les manières dont chaque commissaire aborde la collégialité et

⁶⁷ « Au fond, il y a deux conceptions de la collégialité : soit on débat et on vote, soit il y a un non débat et chacun fait comme il veut. Mais dans les deux cas, il faut rester solidaire. Sous Santer, il n'y a eu que 10 débats où les commissaires ont voté, dont sept provoqués par Cresson. Après 1996, on ne votait plus, chacun a appris à se débrouiller » (Membre du cabinet Cresson, entretien février 2000).

organise le travail de son équipe entre son « portefeuille » et le « hors-portefeuille » sont très différentes. Certains des commissaires ont nettement mis en avant leur attachement à une collégialité « active », en affichant une volonté systématique de prendre position sur les dossiers traités par leurs collègues : c'est notamment le cas de L. Brittan ou d'E. Cresson. D'autres ont adopté une approche plus souple, se contentant d'intervenir ponctuellement sur le « hors-portefeuille », en fonction du temps que leur laissaient les dossiers de leur portefeuille, de leur centres d'intérêts ou de ceux de leurs pays d'origine : Y. de Silguy, M. Oreja Aguirre ou J. Dondelinger semble avoir été dans ce cas. Même pour des commissaires réputés très « collégiaux », comme L. Brittan, certains de leurs collaborateurs prennent d'ailleurs le soin de souligner leurs différences de comportement en fonction des dossiers traités et de l'influence présumée de leurs différents collègues⁶⁸. Indépendamment de la légitimité reconnue au principe, ses répercussions concrètes sur le comportement des commissaires sont donc sujettes à interprétation.

Plus nettement encore, l'hétérogénéité des commissaires, la diversité de leurs origines et de leurs pratiques est considérée comme un élément d'enrichissement du Collège. Dans le cadre du collège, la diversité qui est exaltée ne se limite pas aux seules origines nationales de ses membres, mais à l'ensemble des traits qui caractérisent leurs trajectoires. Leurs expériences antérieures sont réputées infléchir la manière dont ils abordent leur mandat. L'opposition entre des commissaires « politiques » et « commissaires techniciens » est ainsi avancée. Celle-ci est à la fois mobilisée pour rendre compte de leur attitude au sein du collège, mais aussi en dehors de celui-ci. Les collaborateurs de C. Scrivener soulignent ainsi fréquemment le contraste existant entre son peu d'intérêt pour les aspects « techniques » des dossiers et son investissement dans la communication et la mobilisation de soutien externe à la Commission⁶⁹. De même leur passé politique de premier plan est-il évoqué pour rendre compte de l'approche très active et généraliste dont L. Brittan ou E. Cresson ont abordé les règles du collège. A l'inverse, le passé de hauts fonctionnaires de certains des commissaires, comme Y. de Silguy ou J. Dondelinger, rend compte aux yeux de

⁶⁸« Quand Leon travaillait sur la concurrence, il devait faire pression sur ses collègues très fortement pour faire passer des choses au collège. Sur le commerce, il était plus ‘unilatéral’. Par nature, il n'est pas très collectif, c'est un cogneur, un personnage qui porte à controverse. [...] Sur le commerce, il était un peu casse-cou, moins enclin à associer ses collègues. Il a fait quelques tentatives, avec Cresson et de Silguy, mais il ne voyait pas pourquoi il devait prendre en compte d'autres personnes » (Membre du cabinet Brittan, entretien novembre 2000).

⁶⁹ « Cokfield était très différent de Mme Scrivener. Cokfield était une sorte de Pic de la Mirandole, il connaissait tout, c'était une encyclopédie vivante. Mme Scrivener était très différente, c'était une politique, elle était assez médiatique, passait bien avec les journalistes, mais il fallait lui expliquer les dossiers plus en détail » (Membre successivement des cabinets Cokfield et Scrivener, entretien mars 2000).

leurs collaborateurs de leur relatif désintérêt pour certains aspects de leurs fonctions⁷⁰.

Dans une certaine mesure, cette diversité est présentée comme une réponse fonctionnelle aux caractéristiques institutionnelles de la Commission et à la raison d'être de la construction communautaire. La cohabitation de commissaires aux trajectoires différentes et important des modes d'action exogènes à celle-ci n'est pas forcément conçue comme un handicap, mais plutôt comme un atout pour la Commission :

« Je crois que c'est ça aussi la richesse de la Commission, on a des commissaires d'origine allemande, anglaise, française, et donc c'est d'abord c'est d'abord l'intérêt européen qui est le point de repère absolu. Il n'en reste pas moins qu'Yves de Silguy aura peut-être une perception de tel ou tel dossier avec sa culture, son intelligence, sa culture professionnelle qui sera conforme à quelque chose qu'on retrouve en France, différemment de celle de Leon Brittan par exemple »⁷¹

La première conclusion qui s'impose ici, est que le collège des commissaires partage donc avec d'autres institutions de l'Union une certaine hétérogénéité de ses membres et des représentations et pratiques qui y sont admises. Comme pour les services administratifs de la Commission, cette hétérogénéité fait même l'objet d'une certaine valorisation. Mais on peut penser que cette hétérogénéité est plus forte encore dans le cas du collège. A la différence d'autres types de personnel, en effet, l'absence de cursus européen clair dans lequel s'insère un passage à la Commission et le nombre relativement faible d'occasions lors desquels les commissaires – c'est moins vrai pour les membres de leur cabinet – se retrouvent en contact, contribuent certainement à limiter les effets d'une socialisation commune. Mais une autre conclusion à avancer concerne le rapprochement qui peut être fait entre la socialisation des élites européennes que sont les commissaires, et le personnel politique national. Les travaux classiques consacrés à la professionnalisation du personnel politique ont montré que l'hétérogénéité sociologique de ces acteurs n'excluaient pas une différenciation de leurs intérêts, mais surtout d'un ensemble d'attitudes et de compétences qui leurs sont propres, une fois qu'ils occupent des positions publiques (Michels, 1971; Gaxie, 1973). En l'occurrence, on peut se demander si la nuance qui distingue les commissaires européens en tant que groupe des membres des personnels politiques nationaux ne tient pas plus à l'incertitude qui entoure les

⁷⁰ « Dondelinger avait deux handicaps. D'abord il était Luxembourgeois et ce n'est pas un avantage pour être connu. Et puis, ce n'était pas un homme politique, c'était un grand commis de l'Etat. Il avait été représentant permanent du Luxembourg à Bruxelles pendant de nombreuses années. Il avait été le négociateur principal de l'acte unique en 1987, au niveau des ambassadeurs, avant que ça ne monte au sommet avec les politiques. Dondelinger était un fonctionnaire de carrière, pas un politique. Il était moins porté sur la communication que d'autres, plus politiques » (Membre du cabinet Dondelinger, entretien décembre 2000).

⁷¹ Membre cabinet de Silguy, entretien mai 2000.

usages susceptibles d'être faits de leur mandat qu'à l'hétérogénéité de leur recrutement. Dans un article déjà ancien, consacré au personnel ministériel français, D. Gaxie soulignait que l'ensemble des positions de pouvoir politique nationales s'inséraient dans une « gradation subtile » (Gaxie, 1986 : 62) qui dessinait les traits d'une « carrière ». La diversité des usages dont fait l'objet le mandat de commissaire reflète très certainement cette difficulté à le situer dans cette hiérarchie. Au-delà des usages « culturels » de l'institution sur lesquels se sont focalisés les observateurs, il semble que l'éclaircissement des usages « stratégiques » dont elle fait l'objet constituerait un élément au moins aussi important à prendre en compte pour éclaircir les mécanismes de socialisation qui y sont à l'œuvre.

Des représentations et des pratiques spécifiques

Les néo-institutionnalistes ont mis l'accent sur les « logiques de conformité » (March, Olsen, 1989 : 160) qui pèsent sur les représentations et les pratiques des acteurs impliqués dans une même institution. Ces auteurs désignent ainsi un ensemble de routines et de règles, formelles ou informelles, qui définissent les actions appropriées dans une situation donnée. L'hétérogénéité du collège des commissaires et l'incertitude qui entoure les usages qui peuvent être fait du mandat n'excluent pas l'émergence d'un certain nombre de principes communs à ses membres. C'est principalement la conformité d'un certain nombre de pratiques au regard de la mission attribuée au collège par les textes communautaires qui font l'objet de ces rapprochements. Deux questions font ainsi l'objet d'une approche commune. La première concerne l'indépendance d'un commissaire vis-à-vis du gouvernement qui l'a nommé. La seconde porte sur la légitimité des modes de mobilisation politique au sein du collège.

(a) Une mise en cause des influences gouvernementales

Les commissaires sont dans une position institutionnellement ambiguë. Nommés par leur gouvernement national, ils sont censés, une fois en place au sein du collège, défendre l'intérêt européen. Il a été déduit de cette position particulière que les commissaires étaient voués à n'être que des « délégués nationaux », obéissant aux consignes de leurs gouvernements respectifs (Moravscik, 1998). Dès lors que l'on analyse les représentations du mandat de commissaire défendues par ses détenteurs et leur entourage, on s'aperçoit cependant que cette dépendance vis-à-vis des gouvernements nationaux est fortement contestée.

Les membres du collège sont certes soumis à des pressions de la part de leurs gouvernements nationaux. Celles-ci s'exercent dès la constitution de leur cabinet. Les différents Etats membres ont mis en place des dispositifs visant à restreindre la liberté de choix des commissaires, théoriquement entière, dans la constitution de leur équipe (Donnelly & Ritchie, 1994). En France, le Secrétariat Général du Comité Interministériel (SGCI) pour les questions de coopération économique

européenne propose des candidats au commissaire. En Grande-Bretagne, le European Secretariat of the Cabinet Office élabore également une liste de fonctionnaires, en général issus des affaires étrangères. Les représentations permanentes à Bruxelles interviennent aussi pour canaliser les candidatures. Ces conditions particulières font qu'il n'est pas rare de trouver des membres de cabinet ne disposant avant leur nomination d'aucune affinité, autre que leur nationalité, avec leur commissaire⁷². Pour autant, il apparaît excessif de voir dans ces conditions particulières de constitution des cabinets la preuve de leur allégeance aux Etats membres (Mazey & Richardson, 1996 : 414). Elles ne mettent pas en cause, en tout cas, la liberté de choix de chaque commissaire. Il n'est pas rare qu'un commissaire prenne des libertés avec les noms qui lui sont soumis : les collaborateurs de L. Brittan soulignent l'indépendance manifestée par le commissaire britannique, n'hésitant pas à refuser tous les noms proposés par Londres⁷³.

Par ailleurs, les commissaires reçoivent régulièrement les prises de positions écrites de leur gouvernement d'origine, par lesquelles ces derniers font connaître la ligne officielle qu'ils souhaitent défendre au sein des instances communautaires. L'entourage des commissaires soulignent néanmoins volontiers l'indépendance affichée par ces derniers⁷⁴. On peut certes ne voir dans ces déclarations qu'une volonté de « sauver la face » pour ces acteurs. Mais d'autres éléments montrent qu'il ne s'agit pas d'un simple discours de justification. Le décalage, d'abord, qui peut exister entre l'agenda de la Commission et celui autour duquel se mobilisent les gouvernements nationaux. Les membres de cabinet expliquent que loin de se contenter de reprendre les directives des gouvernements, ils avaient parfois à sommer ces derniers de définir une ligne politique dans l'urgence sur des dossiers devant être examinés par le collège⁷⁵. Dans d'autres cas, les cabinets mènent une action plus pédagogique vis-à-vis du gouvernement de leur commissaire, en expliquant tout ce que peut avoir d'intenable dans un contexte européen les positions qu'il affiche. Mais quelle que soit la réalité du degré d'indépendance ainsi acquis, c'est surtout la manière dont les membres de cabinet appréhendent le jeu de ces pressions nationales qui mérite de retenir l'attention. Ils soulignent en effet qu'une attitude consistant à se faire trop explicitement le porte-parole de ces prises de position nationales met en

⁷² C'est le cas d'un ancien collaborateur de Leon Brittan, issu du Foreign Office et en poste à la représentation britannique à Bruxelles, qui entre au cabinet après avoir demandé à travailler avec « l'un ou l'autre commissaire britannique » (Entretien, juillet 2000).

⁷³ Entretien, décembre 2000.

⁷⁴ « La représentation permanente britannique protestait souvent et nous reprochait de ne pas suivre davantage la ligne qu'ils définissaient, mais on leur disait souvent d'aller se promener » (Entretien membre du cabinet Brittan, novembre 2000).

⁷⁵ « Sur des dossiers comme les licences de chasse par exemple, par exemple, une proposition pouvait circuler un jeudi et nous devions appeler Londres pour leur dire de définir une ligne politique pour le jeudi suivant » (Entretien, décembre 2000).

cause la légitimité d'un commissaire au sein du collège et risque de le priver de tout influence⁷⁶. C'est notamment ce type de comportements qui, pour des membres du collège Santer, explique la perte de crédit et le désaveu subi par E. Cresson, accusée de se faire trop exclusivement et explicitement la porte-parole des intérêts français.

Plus que la portée de cette indépendance des commissaires vis-à-vis de leurs gouvernements nationaux, ce sont les modalités de sa mise en place qui méritent d'être retenues. Davantage que le serment qu'ils prêtent en début de mandat, de défendre l'intérêt européen en s'affranchissant des influences nationales, ce sont les conditions de leur action au sein du collège qui paraissent à l'origine de cette volonté d'indépendance. Conserver ses distances vis-à-vis des gouvernements des Etats membres est clairement perçu comme une condition nécessaire à un commissaire pour se constituer un crédit au sein du collège et y trouver d'éventuel soutien à son action.

(b) Une relativisation des logiques de mobilisation politiques

On l'a vu, l'approche plus ou moins politique de son portefeuille, l'intérêt que peut représenter une expérience parlementaire ou gouvernementale pour un commissaire, font l'objet d'appréciation contrastée. En revanche, les acteurs impliqués dans le collège se retrouvent plus unanimement derrière l'idée que les logiques de mobilisation et les étiquettes politiques, telles qu'elles sont distribuées au plan national, ne sont que de peu de poids en son sein.

Les membres des cabinets soulignent volontiers que des considérations partisanes ne sont pas rentrées en ligne de compte dans le cadre de leur recrutement. Certes, des relations informelles jouent fréquemment dans la composition des cabinets. Mais dans ce cas, les collaborateurs du commissaire préfèrent insister sur les recommandations dont ils ont pu bénéficier au sein de la Commission elle-même ou sur les relations directes qu'ils entretenaient avec le commissaire avant leur nomination. Dès lors, les cabinets des commissaires sont volontiers décrits comme très hétérogènes sur le plan politique ou idéologique :

« Les réunions du cabinet [de M. Oreja] étaient parfois amusantes, parce qu'il y avait des positions différentes, des opinions différentes. Ce à quoi je n'ai jamais assisté, ce sont à des batailles de position. Je n'ai jamais eu l'occasion de me plaindre du fait de ne pas être espagnol. Et politiquement les cabinets n'étaient pas non plus très monocolorés, c'est-à-dire que nous n'étions pas tous démocrates-chrétiens, au contraire. Moi, par exemple. Le premier qui s'était occupé de l'agriculture, était un ancien membre des instances dirigeant du PS. On a eu des divergences, mais c'était plutôt des divergences conceptuelles, plutôt que politiques, j'ai rarement vu des conflits sur des positions politiques »⁷⁷.

⁷⁶ Ce type de pratiques est taxé de « comportement COREPER » par les membres du collège et leurs collaborateurs.

⁷⁷ Membre du cabinet Oreja, entretien décembre 2000.

Une telle attitude renvoie probablement pour certains à une volonté délibérée de minorer le poids d'une variable politique considéré comme publiquement illégitime. Mais on peut aussi penser que cette politisation est également négligée parce qu'elle ne constitue pas en soi une ressource valorisable dans le cadre de l'action quotidienne développée par les commissaires et leurs collaborateurs.

En effet, certains commissaires ont développé une action nettement marquée sur le plan politique. Les collaborateurs de L. Brittan, E. Cresson, M. Oreja soulignent les engagements libéraux ou socialistes clairs affichés par leurs commissaires. Ces derniers ont d'ailleurs débouché sur des affrontements au sein du collège : les collaborateurs d'E. Cresson évoquent son investissement dans la défense d'une conception social-démocrate de l'Europe et les conflits l'ayant opposé à certains de ses homologues au sein du collège⁷⁸. Sur ce point, l'origine nationale du commissaire ou son expérience politique avant son entrée à la Commission influe sur les modalités pratiquées de cette politisation (Joana & Smith, 2002 : 162 et s.). Mais cette approche du mandat, même si elle n'est pas considérée comme systématique, est considérée comme une manière légitime d'aborder ses fonctions.

Pourtant, si les commissaires ne sont pas sommés d'abandonner leurs idées, une fois nommés, les usages particuliers dont celles-ci peuvent faire l'objet sont soulignés. Une approche de la négociation communautaire sous le seul angle partisan est ainsi considérée comme une stratégie inefficace, au même titre que la défense systématique et délibérée d'intérêts nationaux :

« Quand vous avez des expériences européennes, vous vous rendez compte que vous ne pouvez régler les problèmes européens sur la base du drapeau, ni du drapeau national, ni du drapeau. Ceux qui règlent leurs affaires sur la base du drapeau national sont des commissaires qui connaissent mal leur travail. C'était un défaut de la commission Santer, vous voyez le résultat. [...] Sur les questions nationales, comme sur les questions politiques, il faut mettre de l'eau dans son vin, sinon vous ne tenez pas ici. [...] Vous arrivez difficilement à reproduire le climat national, bien sûr il y a des divergences politiques sur certains points, mais dans le travail quotidien vous ne pouvez pas reproduire les divergences politiques nationales, sinon vous ne travaillez pas »⁷⁹.

Plus que d'un refus de principes de toute approche politique ou idéologique des dossiers que les commissaires ont à traiter, il semble que ce soit davantage des considérations purement pratiques qui justifient cette relative dévalorisation d'une stratégie fondée uniquement sur des considérations partisanes. Celles-ci ne tiennent pas tant aux yeux des acteurs à la nature des dossiers européens, qu'aux conditions dans lesquelles ceux-ci sont négociés. Au sein du collège, notamment, les conseillers soulignent les limites de ce type de ressources pour susciter une

⁷⁸ Membre du cabinet Cresson, entretien juin 2001.

⁷⁹ Membre du cabinet Oreja, entretien décembre 2000.

alliance solide entre commissaires⁸⁰. L. Brittan lui même explique cette difficulté à obtenir des soutiens durables, et la différence qui en résulte avec un gouvernement national, où une étiquette politique commune constitue un premier élément de cohésion entre ses membres :

« A mon époque, il n'y avait pas de réelles alliances entre les commissaires : ils tentaient d'en établir, mais y réussissaient rarement. Les différends nationaux et de personnes rendaient ces accords difficiles. Après tout, un collège est un groupe de personnes aux trajectoires très différentes, qui ont été brusquement rassemblées. C'est très différent d'un gouvernement britannique où vous êtes tous issus du même parti ou, du moins au départ, vous êtes d'accord sur un certain nombre de points » (Entretien, janvier 2001).

L'accent mis sur les exigences du travail quotidien par ces acteurs confirme qu'une telle stratégie, quelle que soit sa légitimité par ailleurs, n'est pas considérée comme efficace pour asseoir l'influence d'un commissaire. C'est son inadaptation aux logiques de travail du collège qui la condamne aux yeux des acteurs.

Malgré tout ce qui les sépare, les commissaires et leurs collaborateurs se retrouvent donc dans l'adhésion à un certain nombre de règles et de normes communes. Les représentations spontanées qu'ils produisent de leur activité, même si elles n'enferment pas à elles seules l'ensemble des logiques auxquelles ils sont soumis dans le cadre de leur action au sein du collège, attestent l'existence de représentations et de pratiques autour desquelles est défini le rôle de commissaire. Leur portée apparaît d'autant plus marquée qu'elles ne reposent pas uniquement sur une référence aux principes inspirés des textes fondateurs, mais découlent de l'expérience concrète que les autres ont eu du travail au sein du collège et des conditions dans lesquelles un commissaire peut tenter d'imposer son influence dans le cadre des décisions qui sont prises. Si l'apprentissage de ces règles spécifiques témoigne donc d'une différenciation de ces élites européennes, il n'implique pas pour autant l'acquisition d'un corpus de règles parfaitement homogènes et cohérentes.

Valeurs officielles et savoir-faire pragmatiques

Un détour par la sociologie et la sociologie politique permet d'approfondir les modalités de cette socialisation à l'Europe. La sociologie des professions a abondamment étudié les phénomènes de socialisation lié à l'exercice d'un emploi (Dubar, 1991). Elle s'est notamment intéressée aux mécanismes par lesquels la cohésion et les frontières d'un groupe professionnel étaient définies sur la base d'un certain nombre de savoirs et de modèles de conduites légitimes, constitutifs

⁸⁰ « Sir Leon n'était pas vraiment dans une alliance de nature permanente. De manière générale, les alliances sont plus sur un dossier ; elles sont plus ponctuelles, pas lié aux clivages droite-gauche » (Membre du cabinet Brittan, mars 2000).

d'une image revendiquée et historiquement délimitée (Freidson, 1986). L'approche interactionniste des groupes professionnels, dans le prolongement des travaux de E. C. Hugues (1967) a cependant souligné la diversité empirique à laquelle ces modèles renvoient. Elle a notamment mis l'accent sur l'écart pouvant exister entre les représentations idéalisées de leur activité revendiquées par les membres d'une profession et les représentations et les pratiques concrètes qu'ils mobilisent dans le cadre des relations quotidiennes qu'ils entretiennent avec leurs pairs mais aussi avec des acteurs extérieurs au groupe. En sociologie politique, une telle perspective a notamment été mobilisée pour rendre compte des modes de politisation et de socialisation du personnel politique national (Briquet, 1994). Dans le cas qui nous intéresse, ces approches permettent de revenir sur les mécanismes à l'œuvre dans la socialisation et l'europeanisation des acteurs impliqués dans la commission. Indépendamment de leurs adhésions aux principes et valeurs dont se revendique l'institution, ils insistent en effet sur l'enjeu que représente la maîtrise d'un certain nombre de ressources et de savoir-faire, partiellement contradictoires avec ces principes. C'est le cas avec l'accent mis sur l'importance que représente la constitution de réseaux relationnels, mais aussi avec l'atout que peut représenter le ressort national pour un commissaire soucieux d'asseoir son influence.

(a) L'impératif relationnel

Le fonctionnement du collège est organisé autour des réunions hebdomadaires du collège, elles mêmes préparées par des réunions entre chefs ou membres des différents cabinets. Indépendamment de ces contacts réguliers qu'entretiennent les différentes équipes et leurs leaders, les membres des cabinets soulignent l'enjeu que représente le développement de ressources relationnelles parmi les différentes institutions et organisations qui sont partie prenante au processus de décision communautaire. Quelle que soit la manière dont ils abordent leur portefeuille ou les logiques de la collégialité, tous se retrouvent dans la défense d'un impératif relationnel qui apparaît comme la clé de l'influence d'un commissaire.

La constitution de réseau est considérée par les acteurs comme une des conséquences directes du jeu de la collégialité et du respect de l'indépendance des commissaires. Dès lors que les propositions de chaque commissaire sont censées être examinées par le collège, la nécessité de trouver des soutiens impose la constitution de ce type de ressources. Dans cette perspective, la composition d'un cabinet est conçue comme le résultat d'un dosage entre les ambitions du commissaire, les ressources dont il dispose et les contraintes qui lui incombent. Même si des procédures institutionnelles existent, qui viennent limiter la liberté de choix des commissaires, la composition du cabinet est ainsi interprétée comme l'expression de la manière dont le commissaire aborde son mandat. Dans cette perspective, la constitution des équipes respectent un certain nombre de critères, identifiés par les acteurs, qui tiennent bien sûr à la compétence technique des

collaborateurs, mais aussi à leur connaissance de certains milieux institutionnels, de leurs acteurs et des règles qui les régissent :

« En adoptant comme point de départ l'idée qu'un commissaire est un chef de projet et le membre d'un collège, on a cherché un bon mélange entre les gens de l'intérieur et de l'extérieur, d'une part, et un équilibre entre portefeuille et hors portefeuille, d'autre part. En gros il fallait un cabinet 30% sur le portefeuille, 70% sur le hors portefeuille. En outre, il fallait que Yves soit dégagé de toute tâche de coordination etc. pour se concentrer sur son propre rôle. Par ailleurs, on voulait plutôt des jeunes gens de plusieurs nationalités, des gens un peu 'vierges', une équipe restreinte sans concurrence dans son sein. On a voulu un chef de cab adjoint 'de l'intérieur' pour s'occuper du hors portefeuille. « A » a donc été recruté de la DG XIX où il a été chef d'unité. Sur le portefeuille, on avait besoin d'un allemand. On a pris « B » de la DG II, qui a cédé sa place après deux ans à « C » recruté à Bonn. Pour les questions de réalisation pratique (scénarios de passage, connaissance des milieux bancaires...), nous avons recruté « D » du Trésor français. Enfin, « E », un britannique, a été recruté comme porte-parole de la DG II. Ce choix renvoyait en partie au besoin de bien connaître la presse anglaise, notamment le Financial Times. « E » est aussi un technicien sûr en ce qui concerne les questions monétaires. Plus tard on a recruté « F » et « G », notamment pour s'occuper de la communication française. Le hors portefeuille aussi était important, car pour être crédible au Conseil il faut d'abord être crédible au Parlement européen et dans le collège. « H » s'est occupé des relations avec le Parlement européen, en partie parce qu'il était issu de ses services »⁸¹.

Constituer un cabinet est donc considéré comme un premier temps dans la mise en place de réseaux susceptibles d'être mobilisés par le commissaire dans le cadre de ses fonctions. Pour les fonctionnaires de la Commission, leur recrutement est ainsi interprété comme un moyen d'accroître les liens du commissaire avec la ou les DG dont il aura la responsabilité⁸² ou avec une DG qui, sans faire partie de son portefeuille, gère des dossiers auxquels il accorde une attention particulière⁸³. Les fonctionnaires du parlement européen qui entrent au sein des cabinets soulignent également les enjeux qui s'attachent à leur recrutement : intégrer un fonctionnaire du Parlement au sein de son équipe est à la fois perçu comme un moyen de signifier une attention particulière pour l'assemblée de Strasbourg, mais aussi comme une façon de nouer des relations particulières avec celle-ci⁸⁴. Dans le cas précis d'Y. de Silguy une telle stratégie

⁸¹ Membre du cabinet Silguy, entretien novembre 1999.

⁸² « Pour compenser le recrutement d'un extérieur, et c'était une préoccupation majeure de Silguy, il fallait recruter une personne de la maison. C'est indispensable dans un cabinet qu'il y ait des personnes qui connaissent comment la commission fonctionne et qui aient des réseaux. C'est sûrement une des raisons pour lesquelles il m'a contacté (Membre du cabinet Silguy, entretien mars 2000).

⁸³ Ainsi de ce collaborateur de M. Oreja, membre de la DG concurrence et appelé à travailler sur ces questions au sein du cabinet.

⁸⁴ « Le commissaire avait bien compris que ce serait un dossier en termes politiques qui serait considéré comme prioritaire par le Parlement européen. Donc il lui a semblé que, plutôt que de

semble avoir été payante puisqu'elle a débouché sur la constitution d'une réunion de parlementaires, informelle et non publique, considérée comme déterminante pour la sensibilisation des élus aux enjeux de la mise en place de la monnaie unique dont il avait la charge⁸⁵.

Mais ce type de pratiques est également considéré comme nécessaire pour assurer l'autorité du commissaire vis-à-vis de ses services. La nature des rapports entre un commissaire et sa, ou ses directions générales, varie fortement d'un cas à l'autre. En l'occurrence, les expériences accumulées au niveau national, notamment pour ceux qui ont assumé des fonctions ministérielles, pèsent sur la manière dont le commissaire aborde cette question (Joana & Smith, 2002). Mais quel que soit le modèle « national » auquel les acteurs pensent que ces relations doivent se conformer, ils soulignent volontiers l'investissement que suppose l'acquisition d'une certaine loyauté de la part des fonctionnaires des DG. L. Brittan souligne le travail qu'il a mené avec ses conseillers pour établir des relations directes non seulement avec la hiérarchie de sa DG, mais également avec certains des fonctionnaires directement en charge des dossiers⁸⁶. A l'inverse, les faibles contacts entre E. Cresson et son chef de cabinet d'une part, et le Directeur Général à la recherche d'autre part, sont interprétés comme un facteur de conflit entre ses services et le commissaire français, préjudiciable à celui-ci.

Le développement de ressources relationnelles autour de sa propre personne est donc perçu comme une des conditions de l'indépendance des commissaires et de son influence au sein du collège et dans le processus de négociation communautaire. L'accent mis sur l'investissement personnel de l'un ou l'autre des commissaires évoqués plus haut, souligne la faible stabilisation du rôle de commissaire : l'acquisition d'une influence vis-à-vis des services ou des autres institutions de l'Union apparaît comme un enjeu systématiquement renouvelé à chaque nomination. Mais plus que l'enjeu que représentent ces ressources relationnelles, ce sont les logiques sur lesquelles elles reposent, et notamment des logiques nationales, qui méritent d'être retenues.

prendre un conseiller d'un autre univers, il était préférable de prendre quelqu'un de l'intérieur du Parlement européen, qui pourrait peut-être mieux le guider pour petit à petit construire une relation de confiance avec le Parlement, ce qu'il a réussi, sur un dossier qui ne faisait pas l'unanimité au départ » (Membre du cabinet de Silguy, entretien mai 2000).

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ « Dans l'ensemble, ça marchait bien. Finalement, les services de la Commission sont comme des membres du *Civil Service*, ils aiment qu'on leur donne une orientation claire. Ce n'était pas gagné d'avance ? Vous devez éviter de refuser sans réfléchir les propositions qu'ils ont préparées avec soin, car ça crée du ressentiment. Vous devez discuter avec eux, mais en sachant qu'à la fin votre opinion doit prévaloir. Ils ne seront pas forcément convaincus par vos arguments, mais ils vous suivront de meilleure grâce. Au total, si vous emportez quelques succès, ils vous suivront plus volontiers » (Entretien Brittan, janvier 2001).

(b) Influence au collège et ressources « nationales »

On l'a vu, une allégeance trop manifeste d'un commissaire à son gouvernement national est considérée comme illégitime et préjudiciable à l'image – que celui-ci peut souhaiter établir au sein du collège. Cette illégitimité n'exclut cependant pas que des ressources d'ordre national soient considérées comme un atout pour mener à bien les stratégies qu'il souhaite mettre en œuvre.

Même s'il revendique leur indépendance vis-à-vis de leur gouvernement d'origine, les commissaires et leur entourage soulignent l'intérêt que peut représenter le maintien de relations avec leur administration nationale. Comme pour les relations avec les gouvernements, c'est considéré par ces acteurs comme un moyen de faire œuvre pédagogique auprès de ces services administratifs. Mais c'est aussi un moyen de disposer de réseaux d'information, mais aussi de se donner les moyens de mobiliser des compétences pointues sur un dossier particulier. C'est notamment dans cette perspective qu'est justifié le recrutement au sein des cabinets de représentants des ministères disposant d'une maîtrise particulière des dossiers que le commissaire aura à traiter, qu'ils appartiennent à son portefeuille ou qu'ils fassent partie des grands dossiers sur lequel le collège aura à se prononcer (Joana & Smith, 2002 : 62 et s.)

L'importance de ces ressources nationales se retrouve également dans la place qui est accordée à d'éventuels contacts avec des groupes d'intérêts issus des Etats membres et en particulier de celui auquel appartient le commissaire. Sur ce point, l'attitude des commissaires peut varier. Certains, comme R. Mc Sharry, ont préféré ne rencontrer que les groupes intervenant sur les dossiers dont ils avaient la charge. D'autres, comme Y. de Silguy ou L. Brittan, semblent avoir rencontré plus systématiquement les groupes de toute nature relevant de leur pays d'origine. Il est difficile d'apprécier la réalité de ces relations : un refus affiché de tout contact formel n'exclut pas que des échanges aient lieu par des voies plus discrètes ou détournées. La manière dont ces contacts sont appréhendés est en revanche plus éloquente. Même lorsqu'un commissaire a largement pratiqué ce type de rencontre, ses collaborateurs prennent soin de souligner la prudence qu'imposait un tel exercice, par crainte d'apparaître trop dépendant d'intérêts particuliers⁸⁷. Mais sur un plan plus pragmatique, ces contacts sont cependant conçus comme indispensables. D'abord parce qu'ils sont considérés comme un facteur de cohérence et de réalisme pour le commissaire chargé d'un dossier particulier⁸⁸. Mais aussi parce qu'on y voit un moyen de contourner d'éventuelles

⁸⁷ « Il y a tellement d'intérêts en jeu à Bruxelles, qu'on est l'objet de sollicitations politiques. Là il faut être prudent. Les consignes qu'on avait de Silguy étaient : 'on reçoit, mais sans s'engager'. On n'allait pas défendre des intérêts particuliers » (Membre du cabinet Silguy, entretien mars 2000).

⁸⁸ « Les entreprises n'étaient pas un point d'appui, c'était un point de validation indispensable. On ne pouvait pas se permettre de pousser un sujet au conseil alors même que telle ou telle organisation représentant valablement les entreprises d'un secteur n'était pas d'accord » (membre du cabinet Scrivener, entretien février 2001).

réticences de la part des gouvernements nationaux, en sensibilisant les groupes d'intérêts aux enjeux d'une décision particulière : dans le dossier de la réalisation du marché intérieur, les collaborateurs de C. Scrivener soulignent l'utilité de tels contacts pour surmonter l'hostilité des gouvernements à des mesures qui remettaient en cause leurs rentrées fiscales⁸⁹.

De manière apparemment paradoxale, cette mobilisation de la ressource nationale intervient aussi au sein même de la Commission et des institutions européennes. Elle apparaît en effet comme un des ressorts principaux sur la base desquels les commissaires sont susceptibles de développer les réseaux au sein des DG ou dans d'autres instances. Le « réseau Delors », abondamment cité par les acteurs appartenant au collège durant sa présidence, est décrit comme une exception du fait de son caractère plurinational : en la matière, la mobilisation de nationaux au sein des différents services de la Commission est considérée comme la règle :

« Incontestablement ce réseau a existé, et j'en faisais partie. Il avait un rapport direct avec un cabinet puissant et de qualité. Mais ce n'était pas une main cachée. C'était plutôt un réseau de travail qui, d'ailleurs, et à la différence d'autres réseaux, n'impliquait pas que les nationaux du président »⁹⁰.

Dans cette perspective, l'intervention des commissaires dans la gestion des carrières des fonctionnaires européens est perçue comme un enjeu de première importance. Qu'il s'agisse de faire respecter les équilibres géographiques entre les ressortissants des pays membres ou de décider de la nomination aux postes les plus élevés au sein des DG, les commissaires et certains membres de leur cabinet consacrent beaucoup de temps à ces questions⁹¹. Même s'ils considèrent ce « staffing » comme « absurde » ou incompatible avec la raison d'être de leur mission, les membres des cabinets n'en soulignent pas moins l'impératif pragmatique qu'il constitue. Cet impératif découle certes en partie des pressions qu'exercent les représentations permanentes et les administrations nationales sur les commissaires pour « pousser » leurs candidats. Mais certains commissaires ont néanmoins su conserver une certaine marge de manœuvre et sélectionner les dossiers qu'ils estimaient devoir être défendus⁹². C'est plutôt la compétition

⁸⁹ « Si je prends en exemple les histoires fiscales liées au marché intérieur. Il y avait des résistances gigantesques des ministères des finances qui ne voulaient pas qu'on touche à leurs recettes fiscales. [...] Une partie du jeu pour Mme Scrivener et pour Coffield a été de mettre le monde des affaires derrière ce projet européen. [...] Ça implique une communication avec le monde des affaires. Ça implique d'aller voir le président du CNPF, le représentant des patrons britanniques, etc. » (Membre du cabinet Scrivener, entretien mars 2000).

⁹⁰ Entretien, mai 2001.

⁹¹ Sur l'ampleur de ces pratiques au sein de la Commission, voir C. Shore (2000).

⁹² « C'était la pagaille parce que la représentation permanente, mais aussi Paris, Matignon, le Quai d'Orsay, Bercy, chacun avait sa politique. Nous fixions nos propres objectifs et on faisait avaliser autant que possible par Paris. Le temps qu'ils se mettent d'accord, les choses avaient été faites. Alors il fallait savoir ce qu'on voulait et on faisait les comptes après (Membre du cabinet Silguy, entretien mars 2000).

existant entre les commissaires, la conviction que chacun doit faire « au moins autant » que ses éventuels concurrents au sein du collège⁹³, qui apparaissent comme les moteurs principaux de ces pratiques.

Comme on vient de le voir, l'hétérogénéité qui caractérise le collège des commissaires n'exclut pas qu'émergent en son sein un certain nombre de représentations et de pratiques spécifiques, communes à ses membres et considérées comme légitime au regard de la mission confiée aux commissaires par les textes fondateurs. Cette différenciation s'opère notamment par la délégitimation d'une trop grande dépendance du commissaire vis-à-vis d'instances et de logiques d'action nationales, qu'il s'agisse de dénoncer une trop grande allégeance à l'égard de son gouvernement ou de clivages partisans. Cette différenciation ne signifie pas pour autant que cette socialisation implique la formation d'un ensemble de principes et de modes d'action parfaitement cohérents. Tout comme le « métier politique » au niveau national, le rôle de commissaire apparaît reposer sur certains nombres de règles partiellement contradictoires et liées à des contextes d'actions très particuliers. Ce constat nous semble permettre de revenir sur quelques uns des postulats qui inspirent classiquement l'analyse des phénomènes de socialisation au niveau communautaire. Il incite tout d'abord à dépasser la confrontation un peu stérile entre culture ou socialisation européenne, d'une part, et culture « nationale » de l'autre. L'europeanisation des agents de l'Union ne saurait être analysée comme la substitution pure et simple d'un ensemble de valeurs et des modes d'action dites « européens » à des principes ou des pratiques dites nationales. Il apparaît plus pertinent d'essayer de comprendre comment ces systèmes de valeurs différents s'agencent concrètement dans la pratique quotidienne de ces acteurs. Une deuxième remarque concerne plutôt l'appréciation portée sur cette socialisation européenne. La sociologie politique a montré que les processus de socialisation politique ou administrative au niveau national étaient loin d'aboutir à la mise en place d'un système de valeurs parfaitement cohérent. Sur ce point, les remarques avancées par les tenants de l'institutionnalisme historique, soulignant que les institutions politiques ne renvoient pas seulement à des éléments d'ordre et de stabilité, mais étaient également porteuses de désordre et d'incertitude, mériteraient une plus grande attention de la part de ceux qui

⁹³ « Je travaillais beaucoup là-dessus – ça prenait probablement 10% de mon temps — six heures sur soixante par semaine, c'est absurde. C'est absurde qu'il y ait autant de pression de la part des capitales européennes et qu'elles passent seulement par une ou deux personnes. A la Commission, il n'y a pas de système sérieux de gestion du personnel, pas de système de promotion clair [...]. Je passais beaucoup de temps à remonter le moral de fonctionnaires marginalisés, amers et mécontents, à essayer de convaincre le Secrétariat Général de la nécessité de leur trouver une place. Avec Leon, nous partagions l'idée que nous devions faire au moins autant d'effort que ce que Delors avait déployé dans son temps. Vous êtes condamné à faire ce genre de chose, vous ne pouvez pas ne pas le faire » (Membre du cabinet Brittan, entretien, décembre 2000).

souhaitent rendre compte de ces mécanismes (Orren & Skowronek, 1995). Cela permettrait notamment de réévaluer sur le face-à-face trop souvent admis entre des institutions nationales homogènes et des institutions européennes forcément « hétérogènes » ou « complexes ». C'est à ces conditions que les outils fournis par la sociologie politique dans le cadre de l'analyse des phénomènes politiques nationaux pourront au mieux rendre compte de la spécificité des mécanismes à l'œuvre dans le cadre de la construction européenne.

5. Working-to-Rule : Culture, and Reform in the European Commission

Michelle Cini

Introduction⁹⁴

The relationship between the practice and legitimacy of European governance currently preoccupies both practitioners and academics involved and interested in the politics and administration of the European Union. The preparation and eventual publication, in July 2001, of the Commission's White Paper on European Governance (Commission, 2001a) was a reaction to this growing interest in 'governance' issues, a corollary of the cumulative expansion of European competences, as confirmed by and consolidated within the treaty reforms of the 1980s and beyond. This interest in European governance also emerged as a reaction to what has now become something of a conventional wisdom when the topic of the future evolution of the European Union is discussed: that the European institutions involved in making European policy are too distant and detached from the lives of ordinary people, and that in order to enhance the legitimacy of the Union something must be done to bring Europe closer to the people.

The Commission has attracted particular attention within this discourse. Journalists in particular have questioned the authority and legitimacy of the Commission; and while this is nothing new in the history of European integration, the 'bad press' to which this most visible of European institutions has been subject in recent years seems to have affected attitudes amongst the general public. As far as we can tell from the Eurobarometer polls, there is more discontent with the way in which 'Europe' is governed than was the case ten or twenty years ago.⁹⁵ Moreover, academic commentators have also risen to the challenge of the EU's legitimacy deficit – and not only by exploring some of the ways in which civil society might become more involved in European-level decision-making (see Lord and Beetham, 2001; Leonard, 1998; and Warleigh,

⁹⁴This paper draws on some parts on an earlier presentation made at a workshop at the Sorbonne, Paris, December 2001 entitled 'Integrity and Responsibility: an Ethical Perspective on the Reform of the European Commission' and at the European University Institute in April 2003.

⁹⁵ See, for example, the latest Eurobarometer Survey, published on behalf of the European Commission's DG Press and Communication Standard Eurobarometer, Section 1.2, July 2003, especially at p. 73.

www.europa.eu.int/public_opinion/archive/eb/eb59/EB59_Rapport_Final_FR.pdf

2001, for example). While some go so far as to condemn the Commission as corrupt (as does Shore, 2000), others have sought to specify the weaknesses inherent in the current system of governance, pointing in particular to the institution's hierarchical structure, its lack of effective internal communication, and its failure to learn from past mistakes (see, for example, Cini, 1996b).

Once again, critiques such as these are far from new. The reports of the 1970s, such as the Tindemans Report of 1976⁹⁶, which suggested a number of potential reforms, highlighted, for example, the inadequacy of certain structural characteristics in the Commission. More recently, internal Commission assessments, such as the DECODE exercise of 1999 (Commission, 1999), have supplemented our understanding of the problems facing the institution, whilst setting at the same time a base-line for the reform proposals that followed.

But as far as the general public is concerned, it was the events surrounding the resignation of the Commission on 15 March 1999, which, more than any other set of occurrences, seemed to confirm existing beliefs about the Commission. The trickling down of information from the two reports published by the Committee of Independent Experts in March and September 1999 (CIE, 1999a and 1999b), and the media coverage given to the story of Commission 'whistleblower', Paul van Buitenen (van Buitenen, 2000), were particularly damaging to the institution's reputation, and indeed to reputation of the EU as a whole. In one of the most frequently quoted passages in the First Report of the Committee of Independent Experts, which focused on allegations of fraud, mismanagement and nepotism, particularly at the level of the Commissioners, the following damning statement emphasised a particular dimension of the Commission's failings.

'The studies carried out by the Committee have too often revealed a growing reluctance among the members of the hierarchy to acknowledge their responsibility. It is becoming difficult to find anyone who has even the slightest sense of responsibility ... The temptation to deprive the concept of responsibility of all substance is a dangerous one. The concept is the ultimate manifestation of democracy' (CIE, 1999a, point 9.4.25).

The Second Report, which dealt with weaknesses in the Commission's services with particular reference to their management functions, noted that at least part of the problem with the Commission was attributable to the 'mentality' of staff working within the organisation. However, rather unhelpfully, the Report went on to state that 'There are no specific ways of dealing with a problem of mentality, but the Committee believes it should encourage a process of reflection and internal discussion in this respect' (CIE, 1999b, point 8.2).

It is this focus on responsibility and mentality in the Reports of the Committee of Independent Experts (CIE) that invites new research into the organisational ethics of EU officials and politicians. The particular focus of attention in this paper is on

⁹⁶ Tindemans Report, Bulletin of the European Communities (Supplement No. 1), 1976

the post-1999 reform of the Commission and on the introduction of new rules on ethics within that reform. Building on work published elsewhere (Cini, 2004), the paper looks at one particular issue: that of whistleblowing. It does this to identify the potential difficulties attached to the implementation of rules on ethics in the European Commission. The insights drawn from this one issue will be used to inform further research in the field of public ethics in the EU institutions.

The paper begins by introducing the conceptual literature on public service ethics, before focusing on the empirical case of Commission reform and whistleblowing. This part of the paper starts by reviewing the ethics component of the post-1999 Commission reform. It then introduces the concept of whistleblowing, and the Commission's rules in this area. Finally, it provides an overview of one case of whistleblowing. The paper addresses two specific questions: what approach to ethics has the Commission adopted in its post-1999 reform?; and what are the implication of the adoption of such an approach?

Ethics in Public Organizations

When tackling the topic of ethics in public organisations, there is a ready-made literature on which to draw – that dealing with political corruption (such as Rose-Ackerman, 1988) and public service ethics (such as Chapman, 2000; Rohr, 1998). Public service ethics is a relatively recent branch of the literature on public administration and management, though its origins may of course be traced back to Classical times, to the work of Plato and Aristotle, for example. The assumption underpinning much of the literature is that public service, at least within western democracies, should be considered a public trust, and that public officials have a responsibility to execute their duties in support of the public interest or collective societal goals, as embodied in the rules governing conduct within the public service. From this point of departure, it is generally accepted that certain standards, laws and principles which relate to the execution of those public duties should be placed above private gain.

Mark Bovens (1998) makes good use of the concept of ‘responsibility’, as a way of tying together some of the disparate strands of these and related literatures. Drawing on the relevant philosophical works in particular, he argues that it is possible to identify at least five definitions of responsibility: responsibility as cause; responsibility as accountability; responsibility as capacity; responsibility as task; and responsibility as virtue (Bovens, 1998: 24-26). In his study of organisational citizenship, Bovens concentrates on the two meanings of responsibility that he believes to be most relevant to the study of organisation: that is, *accountability* and *virtue* (Bovens, 1998: 26-27). Accountability, or passive responsibility, implies a calling to account of organisational members. This is likely to happen post-hoc. Virtue, or active responsibility, on the other hand, involves a certain type of conduct undertaken by the administrator

him/herself. Responsibility in this context implies ‘taking responsibility’ for one’s own behaviour and acting with integrity.

This distinction speaks directly to the public service ethics literature, which is helpful in acknowledging the explicitly political context within which administrators act (Chapman, 2000: 1). The literature considers the effect of contradictory demands placed on administrators in the different roles that they perform. (Larsen, 2000: 2-3). In some cases, writers on this topic go further, to address the issue of the politicisation of the civil service and the acknowledgement that the politics-administration dichotomy has become something of a myth since the mid-twentieth-century (Rohr, 1998: 1-2). From this perspective, civil servants are deemed to be *de facto* policy-makers, to the extent that they use their discretion as they perform their duties. The interest that unites those working within the field of public service ethics is a normative one: how best to induce ethical conduct within the public service. Two broad approaches may be identified in this respect. These concern on the one hand, compliance and the rule of law, and on the other an aspirational approach to ethics (Lewis and Catron, 1996: 700). A similar dichotomy to that between these two approaches to public sector ethics is also found in the neighbouring political corruption literature. Here too a distinction is found between institutionalist approaches to political corruption and culturalist approaches (see for example Rose-Ackerman, 1998; Heywood, 1997; Pujas and Rhodes, 1999; Mény and Rhodes, 1997). The institutional-culturalist distinction may be used as a framework for research, but it is also commonly seen as a way of differentiating between two strategies for inducing ethical conduct within organisations.

The first, institutionalist approach, sees ethical conduct as induced by rules. In practice, this is likely to involve controls on the conduct of public servants, providing a check on the power they wield and drawing on ‘such virtues as truth-telling, promise-keeping, and fidelity’ (Lewis and Catron, 1996: 701). It rests on a legal rationale of right and wrong, one which has led to a flood of new ethics codes and laws since the 1970s, dealing with such issues as conflict of interest and financial disclosure.⁹⁷ Increasingly, an important element of this **approach has been** the prevention of the *appearance* of impropriety, as much as impropriety itself. This may be problematic, especially if it allows officials to get away with focusing on the *appearance* of compliance.

This institutionalist approach implies an understanding of human motivations which point to the way in which individuals respond to incentives and sanctions, the assumption being that they respond rationally. Kitschelt’s concept of political opportunity structures is relevant here (Kitschelt, 1986). Very simply stated, when the rules change so too does the conduct of individual actors (or administrators). Consequently, to inspire ethical conduct in officials, it is crucial

⁹⁷ Many commentators point to the Watergate affair in the US as the crisis which sparked off this new interest in ethics laws.

for reform agents to select those rules which will best induce the desired behaviour.

The second approach, whilst ostensibly deeper, is also rather more inchoate, resting as it does on ‘high-minded principles’ (Lewis and Catron, 1996: 703). The general idea is that within democratic states, the notion of serving the public interest is used as a way of appealing to certain values held by administrators, so that ‘[e]ethical principles and duties reflect behavioural goals and responsibilities and are linked to our vision of a good society and worthy relationships’ (Lewis and Catron, 1996: 704). Thus, while rules may provide an ethical framework, they may also constrain officials as they seek to act ethically, preventing them from responding flexibly to the dilemmas they face in their day-to-day work (Chapman, 2000: 4-5). While this perspective on public service ethics may seem rather abstract, there is some agreement that the setting of an example by leaders may be important in inducing ethical conduct of this kind, as may be the internalisation of oaths and mission statements.

This culturalist approach operates in a rather different way. Here, individuals are embedded in cultures of various kinds (political, professional/occupational, religious, class, national, administrative, organisational etc.), and as such the mechanisms through which ethical conduct is induced are likely to be much less grounded in rationalism. The idea here is that it is the ‘basic assumptions’ (Schein, 1988) held by individuals and groups of individuals that provide the foundation for ethical (or unethical) conduct. While institutional solutions may appear to produce the desired effect, the changes induced will be superficial and may as a consequence be short-lived, especially if ways of circumventing the rules can be found (which they invariably can).

Reform, Ethics and Whistleblowing in the post-2000 Commission

Before examining one case study of whistleblowing, some general observations about the Commission reform and its ethics component are addressed. This will serve two purposes: first, it will establish that the Commission has sought to include an ethical dimension to its reform; and second, it will draw some preliminary conclusions about the kind of approach to organisational ethics that the Commission has adopted.

Ethics and Commission Reform

The conditions under which an ethical framework, or programme might be constructed has been of particular interest to organisations involved in the prevention of corruption, and the encouragement of good administrative practice. The OECD is particularly active in this area, and has published numerous guidelines outlining criteria necessary for the establishment of an ‘ethical infrastructure’ (see for example OECD, 2000; www.oecd.org). Similarly, Transparency International, a non-governmental organisation committed to

increasing government accountability and curbing international and national corruption, also contributes to debates about the construction of ‘national integrity systems’, which are said to discourage ethical misconduct by public officials (see <http://www.transparency.com>). Within (Western) Europe, frameworks and systems such as these, which were designed with the less developed world in mind, have become more relevant in the last decade, after evidence of illicit party financing, bribery and political ‘sleaze’ has been publicised across Europe. Yet it is only very recently that their impact has begun to be of concern to the European institutions.

Given the absence of a stated policy in this area, it is hardly surprising to find that there has been little written on the Commission from this perspective (see, however, Dercks, 2000 and 2001). Authors such as Stevens have intimated the relevance of such an approach when criticising the Commission (or the EU’s public service) for lacking an ethical framework (2001: 70-71); and Constaninesco suggests a similar line of argument. He calls (albeit in a footnote) for a distinction to be made between *responsabilité politique* and *responsabilité technique* (political and technical responsibility or accountability) on the one hand, and *responsabilité morale* (moral responsibility) on the other, suggesting that the condemnation of the Commission by the Committee of Independent Experts had more to do with what they considered to be *normes de bonne conduite* (norms of good conduct) than with the accountability of the European Commissioners. This distinction seems to map directly onto the ethics literature, as highlighted in the previous section.

From the outside a discrete ethical dimension to the post-1999 Commission reform was difficult to identify.⁹⁸ This was largely because ‘ethics’, as a theme, was hidden in the Commission’s Reform White Paper (Commission, 2000a and b). This initial lack of priority given to ethical issues formed the basis of a study undertaken in 1999-2000 from a business ethics perspective. The research focused on the 1999 resignation of the Commission, the Report of the Committee of Independent Experts that prompted it, and the Commission White Paper on Reform that followed in early 2000 (Dercks, 2001). Its findings stressed that the situation in which the Commission found itself at the end of the 1990s was by no means unique to that institution. Not only the problems it faced, but also the solutions proposed were similar to those found elsewhere in the world, within both public and private-sector organisations.

A focus on business ethics, Dercks claims, is important for all organisations, as an ethical approach increases public confidence in organisations and helps to establish their legitimacy. This would seem to be particularly important for governmental or public bodies such as the Commission. If the aim is the reduction of corruption, defined by Dercks as ‘the misuse of public power for

⁹⁸ Subsequently, however, the Commission’s reform website, included a prominent introductory section of ‘Ethics’.

private gain' (2001: 347), then 'To achieve the desired result, ethics and compliance must become an integral part of the organization's culture' (2001: 346). Culture change, therefore, is central to any attempt to introduce an ethics programme. However:

'Cultures can be influenced, but not completely remade, at least so long as the majority of employees remain in place. Change that is process-led is unlikely to be successful. Instead it must be based on an understanding of the values and loyalties in the existing culture and how and why employees and management think the way they do. New rules, standing alone, will not be effective' (Dercks, 2001: 346).

Reviewing the content of the first Report of the Committee of Independent Experts, published in March 1999, Dercks claims that there is ample evidence that the Commission's culture was flawed – in the sense that with regularity, obvious consequences were ignored, rules and processes were routinely circumvented and internal communication was dysfunctional (2001: 347). Yet the White Paper of March 2000 did not include a comprehensive plan to improve the Commission's culture, as part of its reform agenda (Cini, 2002). 'Without culture change, improved processes will simply be words on paper' (Dercks, 2001: 328). Thus, it is impossible to ignore the effect of culture on the way in which rules, procedures and legislation operate in practice, a point made not only by Dercks, but also in the aforementioned Second Report of the Committee of Independent Experts (para. 7.1.2).

On the basis of a short, but critical assessment of the Commission's 2000 Reform White Paper, Dercks then goes on to make thirteen recommendations, which if followed, would point the Commission in the right direction (though she recognises that no organisation can attain 'ethical perfection'). These recommendations are cumulative steps to be introduced as a programme, rather than discrete 'events'. First, she recommends that the Commission introduce a hybrid values-based (or integrity-based) approach to ethics, focused on desired behaviour (an aspirational approach, that is) rather than on preventing or punishing wrongdoing (a compliance-based approach). However, this values-based approach should be complemented by an emphasis on accountability and discipline, so that negative elements are also drawn into the programme (2001: 348-9).

Second, the programme should begin with a dialogue on values within, and indeed beyond the Commission, with Commission stakeholders. This dialogue would have as its objective the establishment of shared organisational values. These might be similar to the principles in the Reform White Paper⁹⁹, but would emerge as a bottom-up process, rather than having been imposed from above (2001: 349). Once the values had been decided, a single Code of Conduct should

⁹⁹ The five themes highlighted in the White Paper are (i) independence (ii) responsibility (iii) accountability (iv) efficiency (v) transparency.

be agreed. This should be drafted in consultation with staff, and on the basis of existing Codes – three of them in the case of the Commission.¹⁰⁰ Again, it is important that staff feel some ownership of the Code, and that it is not simply imposed on them from above. The fact that the Commission's three codes were drafted during Santer's term of office was not a good sign (2001: 350-51).

With shared values agreed and the Code in place, the Commission should then set up an Ethics Committee, which would oversee the implementation of the ethics programme, offer advice on it, and take responsibility for the promotion of the project. A Committee of this sort was in fact proposed by the Commission in its White Paper. Dercks recommends, however, that it be given greater autonomy than proposed (2001: 351).

The next crucial step in the programme involves training. Dercks' point is made clearly. There is no point in deciding on values, drafting a Code and setting up a Committee, if the ethical standards do not end up pervading the culture of the Commission. The most effective way of ensuring culture change of this kind is through the integration of ethical training into the Commission's general training programme, in order to socialise staff into the new norms. This, she claims, is indispensable (2001: 351-2).

Other elements are also strongly recommended: making ethical conduct an explicit prerequisite for promotion, and the incorporation of ethical evaluation into performance appraisal; the development of effective and consistent sanctions for ethical violations; the strengthening of the EU's ombudsman's office, to allow for anonymous reporting of unethical conduct; the linking of this office to the ethical committee; the training of Commissioners and top officials in the importance of ethical leadership, and the implementation of plans to ensure that senior staff are sanctioned for unethical conduct. Dercks also refers to the need to extend transparency across the institution, in the agreement of new laws, for example, ensuring the protection of whistleblowers, and the introduction of external social auditing, with the results published on the Commission website (Dercks, 2001: 356)

Dercks' critique rests largely on the first volume of the 2000 Reform White Paper. However, even in the White Paper, or, more specifically in the 'Action Plan' which comprises Volume II of the White Paper (Commission, 2000b), there were references to an ethical approach to reform. This part of the White Paper begins with a section entitled 'a Culture based on Service', the first sub-section of which deals with 'Standards of Behaviour in Public Life'. The statement of the objectives outline that the aims of the reform are:

¹⁰⁰ The three codes are (i) the Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Union (ii) the Code of Conduct for Commissioners, and (iii) the Code of Conduct for Commissioners and Departments. These can be found on the Commission's Reform Website at http://europa.eu.int/comm/reform/refdocindex_en.htm

'To support holders of public office and officials in maintaining high standards of ethical behaviour thereby contributing to the confidence of the public in the functioning of the European Institutions.

Standards in public life are not static. Although ethical standards must be reflected in the legal framework of the European Institutions, an additional explicit ethical framework can help to focus on results and to clarify remaining grey areas. In the context of the current administrative reform the additional challenges that a clear and workable framework for ethics will have to address are greater decentralisation and delegation of authority, new forms of service delivery and a greater focus on the interests of users' (Commission, 2000b: 3).

All this places emphasis on accountability. 'The purpose of action in this area is to supply a greater framework to support holders of public office and officials in dealing with the more complex ethical issues involved in new ways of delivering public services and new management approach (sic.), and to prevent corruption' (Commission, 2000b: 3).

Interestingly, improvements to the Commission's reform website, led to an even more explicit reference to ethics, in the form of a sub-heading, which appear to flag up ethics as a reform priority. The text attached to this sub-heading includes the aspiration that: 'All who work within the institutions of the European Union must demonstrate high standards of public behaviour. The desire to do so must be generated from within the culture of the Commission itself so that it is being constantly reinforced' (http://europa.eu.int/comm/reform/ethics/index_en.htm). However, how such an ambition is to be operationalised is unclear. The quotation itself raises interesting questions about the Commission's culture, some of which have been dealt with elsewhere (Cini, 2004, for example). Both the Reform White Paper and the reform website refer to the Commission's three Codes of Conduct. One might assume from this that these codes form the central plank of the Commission's ethical framework.

In addition and importantly, the Reform White Paper also refers to plans to put in place a 'Committee on Standards in Public Life'. The aim of the Committee will be to provide advice on ethical standards in the European Institutions, possibly leading to the establishment of a general Code of Conduct for all the institutions, specific codes for individual institutions, as well as assistance in their implementation and enforcement. However, the fact that the Committee is to be inter-institutional means that long delays are likely before any agreement will be reached. Already in 2003, Kinnock had acknowledged the difficulties involved in getting agreement of this kind, and had put the idea of a Committee of this kind on hold.

As mentioned in the White Paper, this explicit ethical framework is intended to complement other institutional structures, rules and procedures, which also serve to ensure the maintenance of high ethical standards within the Commission. Mention should be made of OLAF, the Commission's internal anti-fraud

department (<http://europa.eu.int/comm/dgs/olaf>); and of the new disciplinary procedures which are to be detailed as part of the revision of the Staff Regulations (http://europa.eu.int/comm/reform/2002/chapter05_eu.htm). Changes to the processes as a consequence of the new Financial Regulation¹⁰¹ are also of relevance here. Indeed, many of the reforms proposed within the White Paper have multiple rationales, operationalising more than one of the fundamental principles which have been identified by the Commission as driving the Reform, as well as instituting more practical and (one might expect) more efficient changes.

We can see from this brief summary of reform intentions that there is indeed an ethical dimension to Commission Reform, even if this does not meet the standards that Dercks' sets out in her study. There are omissions, the most important of which seems to be the lack of any explicit reference to training on ethical issues. The positive elements of the Commission's ethical policy seem to be restricted to the establishment of Codes, and ultimately of a Committee on Standards.

Although organisational ethics have been dealt with as an element of the reform, there is little evidence that the proposals that fall under the 'ethical' heading together form a comprehensive ethical programme, or that they have in any way been prioritised. Where concrete actions have been taken or are planned, they tend to involve the creation or amendment of rules or guidelines, which are intended to shape the conduct of officials. The Codes of Conduct are a case in point. When it comes to evidence of a more aspirational approach to ethics, and direct efforts to alter the Commission's organisational culture – its values, there is no evidence of action at all. This is very much in line with the Commission's more general approach to cultural change within the reform (Cini, 2004). It amounts to an understanding that ethical conduct can be induced by institutional reforms.

Introducing Whistleblowing

One element in the Commission's reform project which touches on important issues of organisational ethics has been the introduction of new rules on whistleblowing. This section examines the extent to which the Commission's approach to whistleblowing reflects its more general understanding of the relationship between ethics and reform.

Whistleblowers are 'insiders who "go public" in their criticism of the policy and/or conduct of powerful organizations' (Perry, 1998: 235). This differentiates whistleblowing from actions such as in-house criticism or leaks. While the term

¹⁰¹ Council Regulation (EC, Euratom) No. 1605/2002 of the 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities.

is a relative new one, the idea of whistleblowing has a longer provenance. It is an interesting topic, not least as it raises crucial questions about how media institutions encode particular cases, and how those cases are interpreted by the public (Perry, 1998: 254). Cases of whistleblowing also provide us with interesting empirical cases of ethics in action. Most of these focus on the motives of whistleblowers, advocating a quasi-psychological approach to the subject. Many studies assess whether whistleblowing is an heroic or a pathological act by individuals, who often end up committing ‘occupational suicide’. Indeed, case studies of whistleblowing teach us that ‘going public’ can even lead to ill-health, marital breakdown, and social ostracism. While much of the literature might claim whistleblowing to be heroic, the cautionary tale it tells warns against such a course of action (Perry, 1998).

Perry calls for an ‘interpretation of whistleblowing as an historically determined, institutionally shaped, culturally mediated social practice’ (Perry, 1998). Focusing on the social and political context, whistleblowing becomes an even more illuminating phenomenon, in that ‘what might be considered at one level as arbitrary incidents of criticism are raised to the status of indices of freedom’ (Perry, 1998). Issues such as the contest of the individual against the system, the responsibility of citizenship, and the importance of claims of conscience are all raised by such cases. Moreover, whistleblowing may be deemed as evidence of the failure of a system, or as a safety valve which provides an alternative avenue for criticism in liberal democratic states, allowing the authority of large organisations to be contested and the power of state and government to be constrained. In its broader context, then, whistleblowing should not be considered idiosyncratic, but rather as a symptom or signal of the state of social organisation or the political system in which it occurs.

Perry notes that many cases of whistleblowing involve scientists or technical experts who ‘see themselves acting very much in [accordance with] their technical capacity’ (1998). This is more than just a matter of conflict of *interest*. Rather, it involves a clash of two frames of reference - a professional one and, second, perhaps, an organisational one. This is a theme that is also prevalent in the broader public service ethics literature. This clash is more likely to happen where experts are brought into an organisation from outside or where they are able to compare their own practice with what is going on elsewhere, and may involve competing loyalties (or the trumping of one loyalty over another). Those who are either faced with conflicting frames of reference or whose loyalties are divided are perhaps those who find the prospect of operating two belief systems simultaneously impossible (putting to one side the possibility of more malign intent on the part of the whistleblower, of course). Or they may be incapable of dealing with the contradictions inherent in formal rules and informal practice.

The Commission reform involved the introduction of new rules on whistleblowing, introduced at the same time as the Commission’s new anti-fraud

office, in 1999.¹⁰² According to the Commission, the aim of these new rules is to place emphasis on the obligation of staff to report wrong-doing, whilst stressing that ‘people must not suffer in any unfair or discriminatory way for whistleblowing’. The Commission claims that it wants to ensure that procedures are in place that are fair to whistleblowers, whilst protecting both *their* interests and those of people they accuse and identify. The idea is that new rules will supplement those already in place.

Turning to the procedure, the rules dictate that, as in the past, officials should inform their immediate line manager, their Director-General, the Secretary-General of the Commission or the European Anti-Fraud Office (OLAF) directly of any serious wrongdoing which they discover. What is new here is that officials are also allowed to report their concerns outside the formal institutional hierarchy, to the President of either the Commission, the EU Council, the European Parliament or the European Court of Auditors, or to the European Ombudsman. In so doing they will still enjoy protection from adverse consequences, provided that certain conditions are fulfilled. The most important of these conditions is that the official must have given both OLAF and the Commission leadership a reasonable time to take appropriate action in relation to the alleged wrongdoings. They must also be able to demonstrate that they had a serious reason to believe that their original channel for reporting was not functioning properly.

According to the Commission, the new rules are intended to introduce a reliable mechanism ‘which is compatible with the principles of responsibility and accountability within an organisation. The Commission wishes to draw lessons from the circumstances which led to the Commission’s resignation in 1999, and to ensure that taxpayers’ money continues to be handled responsibly in future’ (http://europa.eu.int/comm/reform/2002/chapter05_en.htm, 4 December 2002).

An important element of this ethical framework involves a more negative disciplinary dimension, however. This involves the establishment of more efficient disciplinary procedures, and ‘appropriate’ sanctions for staff who break the rules. As the Commission website states ‘The Commission is making major improvements to existing disciplinary procedures, including the creation of a permanent secretariat for the Disciplinary Board to establish consistency. A Disciplinary Board covering all the European institutions will also be created’. This disciplinary procedure applies to those who breach the rules on whistleblowing, so that ‘the Commission will... examine without delay the basis on which it will deal with cases when an official fails to respect the procedures set out...’ (Commission, 2000c). This examination will take into consideration: (i) the seriousness of the wrongdoing; (ii) the extent to which the official respected the established reporting channels; (iii) whether the official made the reports in good faith, allowing a reasonable time for a response; and (iv) the

¹⁰² The section is drawn from information provided by the Commission on its website http://europa.eu.int/comm/reform/2002/chapter05_en.htm.

seriousness which was given to the reports by those receiving them (Commission, 2000c).

It would not be an exaggeration to argue that the Commission's approach focuses more on the negative – on discipline and compliance – than on creating a positive environment for culture change. The rules of whistleblowing are really rules which seek to prevent (external) whistleblowing, that is by introducing an internal complaints procedure which, if functioning correctly, should prevent any need for officials to 'go public' with any issue. In this sense, the Commission seems to be redefining the notion of whistleblowing, or at least, seems to be seeking to internalise it. Indeed, Kinnock himself has extolled the virtues of this kind of internalisation of whistleblowing, stating that 'the existence of a sound whistleblowing system has a real effect on the "corporate culture" of an organisation. It fosters transparency, promotes individual integrity and asserts the need for the accountability of those in charge. If such an ethos permeates an organisation, it will also deter wrongdoing' (Kinnock, 1999). He talks further of 'responsible whistleblowing', which means making full use of the official procedures. He goes on to say that '[t]his is not an expedient to trap the whistleblower by conformity, it is a requirement for catching the wrongdoer conclusively' (Kinnock, 1999). But at the same time as Kinnock was (re-)defining whistleblowing as something that is (or should be) kept within the confines of the organisation, the Commission was suffering one of its most high profile cases of whistleblowing ever: that which involved the Commission's new Chief Accountant, Marta Andreasen. What does the Andreasen case tell us about the difficulties facing the Commission as it seeks to create a more ethical organisation? Before addressing this question we need to review some of the details of the case.

Whistleblowing in Action

Since the late 1990s there have been a number of high profile cases of whistleblowing by staff of the Commission.¹⁰³ Perhaps the best publicised in recent years was the case of Paul van Buitenen, whose revelations about fraud and mismanagement in the Commission contributed to the events that led to the College's resignation in March 1999 (see van Buitenen, 2000). More recent cases, those of Marta Andreasen and Dorte Schmidt-Brown, have been particularly damning as they have come at a time when the Commission leadership is in the process of reforming the organisation, and after (supposedly) the lessons of the Commission resignation had been absorbed. This final section

¹⁰³ There are also cases which involve Commission policies, but which involve those not working for the Commission. An older, but at the time very important case was that of Stanley Adams, whose competition policy related complaints against the Hoffmann-LaRoche, once leaked to the firm, led to his imprisonment and to personal disaster.

of the paper looks at the events and arguments associated with one of those cases - the Marta Andreasen case. It must be stressed at this point that the aim here is not to take sides in the case, nor to provide a comprehensive account of events (which are still ongoing at the time of writing), but to draw out some of the difficulties facing the Commission as it seeks to deal with these kinds of issues.¹⁰⁴

A Summary of Key Events in the Andreasen Case

Marta Andreasen, a Spanish-Argentine accountant, was appointed to the Commission on 1 January 2002 to fill the post of Accounting Officer, a very senior position.¹⁰⁵ She was the first professional accountant to be appointed to the job (Barrow and McSmith, 2002). Her appointment was somewhat controversial, as she was appointed over the head of the Budget Director-General, Jean-Paul Mingasson, by the Commissioner responsible for the Budget, Michaele Schreyer (Buck and Parker, 2003). Schreyer, it was reported, was keen to see a woman in this post, and ensured that it was offered to Andreasen even though she had not initially been placed on the shortlist. It would not be too far-fetched to suggest that from the outset this is likely to have placed a shadow over the Director-General's relationship with the new Accounting Officer.

On 13 February 2002, only six weeks after she took office, Andreasen wrote to her Director-General about her concerns over SINCOM, the Commission's computer-based book-keeping system. She claimed that the system was extremely vulnerable to fraud, because there was no generalised double-entry book-keeping, because the computer system itself was inadequate and because unqualified accountants were allowed to supervise the system. She wrote a letter to the Commission President, Romano Prodi, on 7 May 2002 making the same points. In a further letter, dated 22 May, Andreasen made these same points once again, but this time to a body outside the Commission, that is, the European Court of Auditors. The following day, the story appeared in the newspaper, *European Voice*, and was subsequently picked up by other media sources.

On that same day, 23 May 2002, Schreyer sent a letter to Andreasen stating that she was to be removed from her post as a consequence of her actions, but that she would remain, pending further enquiries, an employee of the Commission 'hors-classe' (*European Voice*, 5 September 2002: 1).¹⁰⁶ This meant that she would have to continue to abide by Commission rules and regulations, would receive her salary, but that she would not be doing the job for which she had originally been appointed. The day after receiving this letter, Andreasen informed MEPs about SINCOM's weaknesses. Neil Kinnock's office responded by asking for

¹⁰⁴ Note that the paper is very much a work in progress, and at this stage is based on secondary sources, and in particular media reports of the case.

¹⁰⁵ Much of this summary appeared in *European Voice* in 2002.

¹⁰⁶ She was moved to the Personnel and Administration Department in May 2002 where she claims to have been given no work (Barrow and McSmith, 2002). It has also been reported that Schreyer at one point claimed that Andreasen was 'incompetent' in her work (Spiteri, 2003).

legal advice as to whether Andreasen might be prevented from giving evidence to a European Parliament Committee on this issue. The Commission's Legal Service would later (1 July) report back that Andreasen continued to have the right to petition the EP as a European citizen.

On 23 July 2002, Andreasen received a letter from Neil Kinnock, stating his decision to suspend her, pending the results of a disciplinary hearing (*European Voice*, 5 September 2002: 1). On 26 August, Tom Cranfield, the Hearing Officer appointed to examine her case, emailed Andreasen to summon her to a meeting the next morning. Andreasen did not attend. Instead, she wrote to Kinnock saying she did not believe that the Hearing Officer would be impartial and that he lacked the 'legal competence' to head the enquiry (quoted in *European Voice*, 5 September 2002: 1). Two days later, the Commission confirmed that she had indeed been suspended. She was accused of breaching three provisions in the Commission's Staff Regulations: Article 12 on public expressions of opinion, concerning statements made which reflected badly on the Commission; Article 21 on hierarchy within the Commission, as she had contacted MEPs and the Court of Auditors about matters which should have been discussed with her immediate superiors; and Article 60 on absence from work without permission. The latter referred to her attendance at a press conference in London on 1 August, at which she aired her grievances publicly (*European Voice*, 5 September 2002: 2).¹⁰⁷ This event had been organised by a British Conservative MEP, Chris Heaton-Harris.

¹⁰⁷ Article 12 reads as follows: 'An official shall abstain from any action and, in particular, any public expression of opinion which may reflect on his position. He may either keep or acquire, directly or indirectly, in undertakings which are subject to the authority of the institution to which he belongs or which have dealings with that institution, any interest of such kind or magnitude as might impair his independence in the performance of his duties. An official wishing to engage in an outside activity, whether gainful or not, or to carry out any assignment outside the Commission must obtain permission from the appointing authority. Permission shall be refused if the activity or assignment is such as to impair the official's independence or to be detrimental to the work of the Communities.' Article 21 states: 'An official, whatever his rank, shall assist and tender advice to his superiors; he shall be responsible for the performance of the duties assigned to him. An official in charge of any branch of the service shall be responsible to his superiors in respect of the authority conferred on him and for the carrying out of instructions given to him. The responsibility of his subordinates shall in no way release him from his own responsibility. An official who receives instructions which he considers to be irregular or likely to give rise to serious difficulties shall inform his immediate superior, if necessary in writing. If the official then receives written confirmation of the instructions from his superior, he shall carry them out unless they constitute a breach of criminal law or of the relevant safety standards.' Article 60 states: 'Except in cases of sickness or accident, an official may not be absent without prior permission from his immediate superior. Without prejudice to any disciplinary measures that may apply, any unauthorised absence which is duly established shall be deducted from the annual leave of the official concerned. If he has used up his annual leave, he shall forfeit his remuneration for an equivalent period. If an official wishes to spend leave elsewhere than at the place where he is employed he shall obtain prior permission ...'

On 9 September, Kinnock appeared before the EP's Budgetary Control Committee, where there was a heated exchange on the issue of Andreasen's claims. *European Voice* (12 September 2002: 6) reported that Kinnock 'lost his cool', claiming that the Commission was always attacked but was never given the opportunity to respond. On the 4 December, she attended a formal hearing before the EP, on the same day as the Court of Auditors' Report was presented to MEPs. Meanwhile, back in mid-October 2002, Andreasen had become loosely associated with the anti-Nice lobby in the Irish referendum campaign (*European Voice*, 10 October 2002).

Publicity surrounding the case was to blow up once again in early March 2003, when a memo, written back on 21 May 2002 by Jules Muis, the head of the Commission's internal audit service, and addressed to Neil Kinnock's cabinet, was leaked to the press. The memo or letter provides us with some additional insights into the case, as it described the Commission's internal audit system as 'vintage public sector in the '60s', and DG Budget as 'haunted by a profound lack of qualified staff, a host of vacancies/absentees in crucial functions [and] an entrenched mindset' (Jules Muis memo as quoted in Spiteri, 2003). Muis also claimed that Andreasen was 'factually and substantively correct' in her views on the Commission's accounting system. He claimed that she was operating in a

'...hostile work environment where she has to get control over a department ... totally catered to the DG [director-general] who himself has strongly opposed her appointment in the first place [and] an upset commissioner who stopped being her main sponsor when she found out that she has to work with an individual whose insistent questions are threatening the regular flow of funds and potentially causing embarrassment in the process to the appearance of a smooth functioning BUDG outfit' (Jules Muis, as quoted in Mahony, 2003).

Moreover, referring to the Director-General's resistance to change, Mr Muis commented on the Directorate-General as a 'homebase in a deep state of denial on the quality of the existing systems, embedded in a very top-down managerial mono-culture, with a DG [Director-General] who only recently told the audit court he did not see the need for any accounting system at all' (quoted in Buck and Parker, 2003). The memo led the British Conservatives in the EP to call for Kinnock's resignation on the grounds that he had failed to disclose the memo to the EP, and based on the argument that the letter was 'not for general circulation' (Neil Kinnock as quoted in Spiteri, 2003). Andreasen continued to call for her reinstatement (Buck and Parker, 2003).

This short summary of events covering the period 2003-04 does not do justice to the arguments used by both Andreasen herself, and by the Commission leadership to justify their respective conduct. For that reason, the paper now turns to consider the case from two competing perspectives – firstly, that of Marta Andreassen, the whistleblower, and secondly, that of Neil Kinnock, the Commissioner. Once again, it should be re-stated that the objective here is not to decide whose arguments are most credible, but to demonstrate some of the

intrinsic difficulties involved in regulating issues that relate to public service ethics.

The Whistleblower's Perspective

Marta Andreasen has stated that she accepted that internal procedures for dealing with complaints were already in place when she went public over the Commission's accounting practices, but that she had acted in the way that she did only because she felt that her internal criticisms were not being taken seriously. Moreover her job description gave her responsibility for liasing with the Court of Auditors, so she claimed that she had a right to contact them directly (Sebastian, 2002; *European Voice*, 5 September 2002: 2).¹⁰⁸ This was not, therefore, a matter of taking her case outside the Commission without good cause. She said that she felt particularly disappointed that the Commissioner who had been responsible for her appointment, had not backed her up, and that she had, moreover, been subject to a 'whispering campaign' or 'character assassination' (Barrow and McSmith, 2002) which had made reference to the fact that she had been dismissed from her previous employment in the OECD for a similar breach of internal rules (*European Voice*, 5 September 2002: 2). She even claimed that after she made her allegations public, she was subject to intimidation, her emails were monitored, she was followed to and from her place of work. She stated that she even suspected that her phones may have been tapped (Barrow and McSmith, 2002).¹⁰⁹

Furthermore, she argued that the Commission leadership had had no reason to remove her from her post as they had done, and that the disciplinary proceedings to which she was being subject were unfair, as Vice-President Kinnock acted in those proceedings as both her accuser and judge (*European Voice*, 5 September 2002: 1). She was particularly aggrieved over Commission action over her attendance at the Press Conference in London (action for being absent from her post, rather than for attending the event), as this fell at a time when she had been removed from her post, and had not been given any work to do in her new job (*European Voice*, 5 September 2002: 2). She agreed that much of her treatment by the College was attributable to her poor relationship with her Director-General. For example, she stated that Mingasson had taken offence at her opposition to having stagiaires (interns) sitting in on meetings which she considered to be confidential (*European Voice*, 5 September 2002).

Andreasen also countered accusations that she had acted politically. It was, she stated, Kinnock who had played a political game. Rather, what was important to her was the substance of her complaints: regarding SINCOM 2, the accountancy

¹⁰⁸ Much of the following paragraphs is taken from a interview that Andreassen gave to Tim Sebastian's BBC TV programme *HardTalk*, in October 2002.

¹⁰⁹ This was similar to a claim that the whistleblower Paul van Buitenen made in his book (van Buitenen, 2000).

computer system; and the fact that double-entry book-keeping was not being used within the Commission. This meant that there was no possibility of tracing fraudulent activity (as entries could be changed post-hoc, with no trace of who had changed them). Andreasen argued that the Commission had expected her to breach her professional standards by signing off accounts virtually blindly, after only a short period in post. She had been placed under extreme pressure to do this, but had ultimately decided that she could not do so, exacerbating her relationship with both her Director-General and her Commissioner.

The Commissioner's Perspective

The picture presented by the Commission leadership, and from Neil Kinnock in particular, is a rather different one to that offered by Marta Andreasen. His position is a little more difficult to glean, than that of Andreasen, however, as while she took every opportunity to publicise her case, the Commission was much more reticent. Kinnock himself argued that he could not discuss the details of the case until the disciplinary proceedings had concluded.

Kinnock's position, and that of the Commission, was that once Andreasen had made her complaints internally, she ought to have left it up to the Commission leadership to deal with them. He claimed that the issues Andreasen had raised were in fact being dealt with, even before she arrived at the Commission, and that a replacement for the old accounting system was to be introduced over the following three years. This was a complicated matter that would demand wide-spread re-training of 3500 staff, and which would also be extremely expensive to introduce (c. 30 million euros) (Barrow and McSmith, 2002). There had therefore been no cover-up. Kinnock also argued that Andreasen had been hired to introduce reforms intended to cure the problems in the system, and that a personality clash had led to a breakdown in relationships. At one point he claimed her appointment to be 'a mistake' (reported in Barrow and McSmith, 2002; see also www.news.bbc.co.uk, 10 March 2003).

Kinnock countered claims made by Andreasen that the initiation of disciplinary proceedings was little more than retaliation for 'going public', arguing that the Commission leadership had played things 'by the book' at all times (*European Voice*, 5 September 2002: 1). While the Commission had introduced clear-cut procedures for dealing with such issues, and had followed those procedures closely, Andreasen had not done so. She had not waited for feedback from her complaints, which were being dealt with, and had wanted results immediately, something that was just not possible. Thus, he argued that Andreasen was not really a 'whistleblower', since the internal problems with the Commission's accounting system were already acknowledged and plans were already in place to rectify them (*European Voice*, 5 September 2002: 1).¹¹⁰ He claimed that 'her

¹¹⁰ In a letter to David Davis, the British shadow deputy PM (Conservative), Kinnock stated: 'Whistleblowing is the reporting of evidence of possible error or wrongdoing that has not been

behaviour would not have been tolerated by any civil service in the world' and that she was 'suspended not for the act of whistleblowing itself but for failing to follow the EU's whistleblowing procedures' (www.news.bbc.co.uk, 10 March 2003). Moreover, she had refused to participate in the disciplinary proceedings which she might have used to clear her name.

Kinnock went further than this, however, to argue that the issue had been politicised not by him, but by Andreasen and by her association with the British Conservatives in the European Parliament (and in particular with Tory MEP, Chris Heaton-Harris). He claimed that the case was being used by the Tories as a source of political capital. He pointed to the fact that Andreasen had become involved in the anti-Nice campaign in Ireland, as further evidence suggesting that she was either politically motivated or, if not, politically naïve.

Preliminary Analysis

How might we analyse this case of Commission whistleblowing? As a leader in *The Guardian* put it, this is 'clearly a complicated case' (12 March 2003: 25). What is particularly interesting about it is that no one (at least publicly) disputes the validity of the claims that Marta Andreasen is making regarding the Commission's accounting system. Without playing down the importance of the substantive issues that she raised, it seems fair to say that the 'Andreasen case' is about something altogether different. Perhaps the most telling illustration of this is found in Neil Kinnock's March 2003 statement that Andreasen was not suspended for whistleblowing, but for failing to follow the whistleblowing rules.

As far as Kinnock (and the Commission) was concerned, then, Andreasen appeared to have breached Commission rules and had to be disciplined (or at least face the disciplinary procedure) as a consequence. This is a situation in which there were no grey areas and where an unavoidable chain of events was set in motion by Andreasen's decision to 'go public'. From this perspective, civil servants cannot be allowed to take the law (or organisational rules) into their own hands, as if they did organisational chaos would ensue. As Kinnock stated, this would not be permitted in any well-organised civil service in the world. Moreover, the enforcement of the new procedure sends an important message to all would-be whistleblowers who do not follow the procedures set down – that breaches of the rules will be investigated and where proven will be punished. From this perspective, the Commission, and Commissioner, was behaving appropriately, or 'by the book' as Kinnock phrased it on a number of occasions.

otherwise disclosed or dealt with ... On the basis of the facts and the record it is really not possible to consider that whistleblowing is at all in evidence in these matters' (quoted in *European Voice*, 5 September 2002: 2).

Approaching the issue from a different perspective, however, a rather different interpretation is possible. Here, Marta Andreasen's decision to publicise her concerns about the Commission's accountancy system may imply that there is something wrong with the whistleblowing and disciplinary rules that the Commission has agreed – or that Andreasen herself believed this to be the case. It appears that she was willing to challenge not only the formal procedure for publicising her concerns, but also the procedure that followed that challenge (by not attending the first disciplinary meeting with the appointed Hearing Officer). One possible interpretation of this is relates to more than just a claim that the rules were far from being good rules, but that the Commission (or those who manage the Commission) were far too quick to hide behind formal bureaucratic procedures, whilst failing to tackle the substantive issues that needed to be addressed if the Commission was to become a 'world-class' administration, as the Reform White Paper (Commission, 2000a) put it. While Andreasen may not have followed the letter of the rule, as laid down by the Commission leadership, she followed her conscience and the ethics of her profession, which, it seems, trumped her adherence to the formal rules within the organisation in which she was working at the time.

Conclusion

This paper has only scratched the surface in seeking to make some first steps in identifying a new research agenda on public ethics in the EU institutions. The aim of the paper was two-fold: first, to question the kind of approach to public ethics adopted by the European Commission in its post-1999 reform; and second, to draw out some implications of that approach, by examining one issue (that of whistleblowing) and one case (that of Marta Andreasen).

The Commission's approach to public ethics is very much in line with its more general approach to cultural change within the reform process (Cini, 2004). On the whole, this involves a kind of 'trickle-down' assumption, implying that changes in rules, procedures, and process will change the conduct of officials, and ultimately this will alter mind-sets (assumptions, beliefs, values etc) about what good and bad, appropriate and inappropriate conduct involves. Drawing on the distinctions within the public service ethics literature, the Commission has adopted an institutionalist, or compliance-based approach to ethics within the organisation. It has placed the emphasis during the reform on constructing rules and guidelines (including codes of conduct) that tell officials how to behave well.

The rules on whistleblowing and their implications provide an initial insight into the difficulties in applying such an approach with Commission. The rules were introduced (or amended) in 1999, and therefore pre-date many of the later changes introduced as part of general reform package. The whistleblowing case reviewed in this paper began in 2002. The expectation from the Commission was

that the new rules applied to this case. It should be noted, however, that the case was also subject to rules spelt out in the Staff Regulations, and these had not at this point been revised.

So what lessons can be learnt from the Andreasen case? First, it is clear that rules on ethical matters need to be extremely carefully drafted with the specifics of the organisation, its history and culture, in mind. It is not enough to import a general statement of procedure into the organisation without an eye to the context in which that procedure is going to be applied. Rules are important, but they can also incite conflict within an organisation like the Commission, causing problems rather than providing solutions.

Moreover, reformers need to be alert to the fact that a compliance-based institutional framework, which emphasises the negative or prohibitive aspects of an issue such as whistleblowing may be interpreted as a direct challenge to individuals whose belief systems do not fit well with those that operate within the organisation. This is particularly important in an institution which employs officials at all levels on secondments and temporary contracts, whose loyalties may well rest outside the Commission, and in a body which is multi-national and multi-cultural, that is, where there are different, perhaps conflicting notions of what constitutes appropriate conduct for a public official.

Institutionalist solutions may not in any case be enough. Ways are likely to be found to side-step rules that clash with informal norms within the organisation, or that have been brought into the organisation from outside – as was the case with Andreasen. Clearly, ethical policy within an organisation such as the Commission needs to address these issues. As raised in the first part of this paper, the issue of training (and more broadly, socialisation) is likely to be of central importance here. This does pose a particular challenge for an organisation which sees clear advantages in being increasingly open to the outside world, bringing into its fold external experts, and hiving off certain functions as part of a broader policy of externalisation.

Finally, the importance of the political context within which administrators act is not to be underestimated when considering ethical matters in *public* organisations. The fluidity of the political environment means that flexibility must be built into any system of effective administration. In practice, this means that it is in the nature of public service that officials have a certain autonomy or discretion, albeit, usually, within a carefully delineated sphere (Rohr, 1998: xii). It is in this sphere of discretion that administrators make choices. By definition, there can only be a limited role for rules in such instances. (Indeed, wielding discretion often means having to deal with situations not only where rules do not exist, but where existing rules seem to send ‘mixed messages’, or where they appear to imply equally valid alternative courses of action). It is in these very instances that culture trumps institutions.

6. Une institutionnalisation du Parlement européen. La distribution des positions de pouvoirs, l'émergence d'un capital spécifique et l'autonomisation de l'espace politique européen

Willy Beauvallet

En juin 2004, les électeurs des pays membres de l'Union européenne seront appelés à élire la sixième législature du Parlement européen (PE). Ces 25 années d'existence de la première institution parlementaire internationale élue au suffrage universel direct ont porté des évolutions considérables qui posent la question de l'émergence d'un espace européen de pratiques politiques et des formes et conditions de l'institutionnalisation du PE¹¹¹.

On peut penser que l'institutionnalisation du Parlement européen renvoie à des variables multiples. L'évolution des données juridiques institutionnelles propres à l'Union Européenne (UE) ne saurait tout d'abord être négligée (Costa, 2001). Pour autant, le risque est grand de tomber dans une forme de « piège objectiviste » qui consisterait à faire des éléments juridiques la variable exclusive de définition d'une institution, en dehors d'une prise en compte des acteurs qui la font et qui l'incarnent au quotidien. En effet, une institution doit aussi s'analyser comme un espace fortement objectivé de relations et de pratiques sociales. Il apparaît donc important de s'interroger ensuite sur l'usage que les acteurs font du droit (Lacroix et Lagroye, 1992) et sur les formes d'appropriation des procédures juridiques par les acteurs institutionnels. Les propriétés d'une institution, les rôles institutionnels qu'elle détermine sont le produit de définitions mouvantes résultant à la fois de processus de socialisation et de transformations liées aux stratégies des acteurs politiques eux-mêmes en fonction de leur dispositions, de leur ressources, des contraintes et des opportunités qu'ils rencontrent (Nay, 1997). Enfin, dès lors que l'on s'interroge en ce sens sur les pratiques, les apports de la sociologie politique montrent que l'étude du background sociopolitique des acteurs apparaît fondamental pour rendre ces pratiques sociologiquement intelligibles. Or différentes études laissent penser que ce personnel se transforme, les députés européens s'apparentant plus fortement à un personnel plutôt dominé politiquement, plus jeune et plus féminisé (Kauppi, 1995 ; Bryder, 1998 ; Katz et Wessel, 1999). Ce papier a pour objet de montrer les effets croisés des transformations institutionnelles et de ces transformations sociales sur la définition des rôles parlementaires et des figures de l'Eurodéputé.

¹¹¹ Cette étude s'inscrit dans le cadre d'une recherche de doctorat et participe à un projet collectif de recherche sur la sociologie des élites européennes (Groupe de Recherche en Sociologie Politique, GSPE - IEP de Strasbourg). Je tiens à remercier Magali Gravier pour ses très précieuses relectures.

L'étude, sur une période relativement longue (1979-1999), des détenteurs des principales positions de leadership au PE présente un double intérêt. D'une part, elle permet d'examiner l'évolution d'une population restreinte mais identifiée selon des critères qui n'excluent a priori aucun élément structurant la vie de l'institution (nationalités, groupes politiques). D'autre part, l'étude de la distribution de ces postes de direction et de *représentation* du PE lui-même, éclaire la formalisation des figures de l'Eurodéputé qui sont légitimes à un moment donné au sein de l'institution. Ces deux aspects permettent d'analyser les processus d'autonomisation de l'espace parlementaire européen. Notre hypothèse est que cela se traduit par l'émergence d'un capital spécifique à l'institution dont la détention s'imposerait comme une condition de l'occupation des positions de pouvoir.

Pour tester cette hypothèse, nous procéderons en trois étapes. Tout d'abord, il faut préciser en quoi la relance de l'intégration européenne à partir de 1987, ajoutée aux élargissements successifs vient complexifier l'espace mais aussi introduire de nouvelles marges d'action politique. Ensuite, la trajectoire exemplaire de Jean-Claude Desama permettra de voir comment des acteurs vont pouvoir profiter de cette ouverture des possibles politiques pour investir dans le jeu parlementaire un ensemble de ressources (ressources intellectuelles ; ressources d'expertise...) et/ou de dispositions liées à leurs positions et trajectoires dans l'espace social. Cet exemple nous permettra de voir aussi comment, parce qu'elles répondent à de nouvelles attentes institutionnelles, ces modalités d'investissement du jeu parlementaire sont susceptibles de fortes plus-values politiques. Dans la mesure où elles facilitent l'apprentissage et la maîtrise d'un ensemble de savoir-faire et de savoir-être, elles assurent une reconnaissance interne et l'acquisition d'un capital spécifique à l'institution. Enfin, une étude sociographique des positions de pouvoirs au sein de l'assemblée montre que le cas de J.-C. Desama n'est pas un cas isolé. En effet, les conditions politiques de l'occupation des positions de pouvoir au sein de l'assemblée évoluent très nettement entre 1979 et 1999, notamment à partir des années 1990-1992, ce qui accrédite l'hypothèse de l'émergence d'un capital spécifique à l'institution. Si l'occupation de ces positions est toujours et pour une part dépendante de propriétés acquises antérieurement à l'élection au PE, une expérience politique proprement européenne s'impose comme étant au cœur des concurrences internes pour la prétention à l'occupation des positions de pouvoir, du droit à parler au nom du groupe et à le représenter¹¹².

¹¹² Cette enquête est fondée sur le traitement statistique de données biographiques recueillies sur l'ensemble des personnalités ayant occupé les principales positions de leadership au PE entre 1979 et 1999. Le protocole d'enquête adopté pour cette étude est présentée en annexe. L'étude repose par ailleurs sur un ensemble d'entretiens réalisés avec certaines de ces personnalités entre 1997 et 2003. Dans ce papier, nous nous fonderons plus particulièrement sur un entretien réalisé avec Jean-Claude Desama en avril 2000.

Transformations institutionnelles et spécialisation du jeu politique européen

La fin des années 1980 se caractérise par une accélération du processus d'intégration qui va profondément affecter la division du travail politique au sein du système communautaire. Au PE, ces évolutions sont illustrées par les changements importants survenus dans l'organisation interne et désignés sous le terme de « rationalisation parlementaire » (Costa, 2001). La réorganisation de l'assemblée s'opère surtout à partir de 1984 avec la réforme du règlement intérieur hérité de la période d'avant 1979 (et ses refontes successives) notamment à la suite des polémiques suscitées par les radicaux italiens au cours de la première législature.

Les députés se trouvent en effet confrontés dès 1979, tout d'abord, à la nécessité de gérer l'accroissement numérique des membres de l'assemblée et donc des dispositions, des attentes et des pratiques politiques nouvelles liées à l'hétérogénéité plus forte des acteurs (entre 1999 et 2004 par exemple, plus de 120 partis nationaux sont représentés au PE). Les nouveaux traités entrés en vigueur à partir de la fin des années 1980 provoquent ensuite un accroissement considérable de l'activité parlementaire. Le Traité de l'Acte Unique Européen (AUE) puis le Traité sur l'Union Européenne (TUE), mettent par ailleurs en place de nouvelles procédures telles que les procédures de coopération et de codécision impliquant des seuils de votes relevés ainsi que des pratiques nouvelles de négociation avec le Conseil des ministres (via les comités de conciliation notamment).

L'AUE, adopté sous l'impulsion de la Commission et de son Livre blanc, relance le processus d'intégration par l'achèvement du marché intérieur. Ce faisant, il contribue à placer au centre du jeu institutionnel les problématiques liées à l'instauration du marché unique de 1993. A partir de 1985 et sous l'impulsion de Jacques Delors (Drake, 2003), la Commission, qui se présente comme l'architecte de ce projet, réaffirme son leadership institutionnel. Des études ont montré comment ce leadership se constitue dans les stratégies de groupes sociaux qui investissent la figure mythique de l'eurocrate comme figure inversée du technocrate (Georgakakis, 1998). Ces groupes développent une identité professionnelle propre agencée sur des cultures administratives caractérisées par le compromis, mais diversifiées par des conflits et des oppositions internes (Abélès et Bellier, 1993 et 1996 ; Cini, 1996). Lieu de professionnalisation d'agents structurellement dominés dans le champ du pouvoir, les fonctionnaires mettent en œuvre un type particulier de ressources institutionnelles, sociales et symboliques. Parmi ces ressources, figurent le monopole de l'initiative législative, la capacité à incarner l'intérêt communautaire (Lequesne, 1996) et à mobiliser une expertise spécifique (Robert, 2003).

Les règlements ou directives d'harmonisation des législations nationales et de libéralisation des différents secteurs économiques deviennent donc à partir de

1987 la pierre angulaire de l'activité des institutions communautaires. L'espace politique européen prend la forme d'un nouvel espace de gouvernance caractérisé par des modes opératoires très spécifiques. Le système européen de *policy-making* se caractérise d'abord par l'absence d'un axe vertical fort, les formes décisionnelles étant fluides et peu hiérarchisées, marquées par l'ouverture, l'incertitude et l'opacité (Muller, 1995). La notion de réseaux de l'action publique permet en ce sens de rendre compte de l'association d'acteurs pluriels et multiples¹¹³ à la formulation des décisions et réglementations. Un nouvel espace de représentation des intérêts se développe ainsi à l'échelon européen (Muller, 1995). Cette association d'acteurs multiples, l'absence d'une hiérarchisation institutionnelle très stable et le défaut de légitimité qui menace constamment les institutions européennes alimentent ensuite une négociation continue nécessaire à la construction d'un compromis lui-même caractéristique des échanges politiques au niveau européen. Enfin, la préparation par la Commission des réglementations communautaires s'appuie sur la formulation d'une expertise dont la production repose sur une association des fonctionnaires européens avec des acteurs sociaux extérieurs à l'administration communautaire elle-même. Du coup, les conflits politiques internes au système européen tendent à s'articuler autour de la maîtrise de cette expertise, et ce, d'autant plus que la production des réglementations d'harmonisation et de libéralisation de différents secteurs économiques se trouve au cœur de l'activité du système institutionnel à partir de 1987 (Lequesne, 1995). De ce point de vue, le recours à l'expertise par les fonctionnaires de Bruxelles constitue une ressource d'action et de légitimation de leur activisme auprès des différents acteurs (Robert, 2003). Ce recours à l'expertise est aussi le produit de la position dominée qui caractérise les fonctionnaires européens par rapport aux administrations nationales. Les modifications institutionnelles introduites par les traités successifs à partir du milieu des années 1980 contribuent donc, parallèlement à d'autres évolutions de la conjoncture politique qui les rendent possible (l'arrivée de Jacques Delors à la tête de la Commission, le rapprochement franco-allemand derrière Helmut Kohl et François Mitterrand, le vote du projet Spinelli, etc.), au développement d'une forme très particulière de *policy-making*. Or, le développement de ce *policy-making* va peser sur les stratégies d'appropriation des nouvelles procédures institutionnelles par les acteurs parlementaires.

Le PE demeure en effet l'un des principaux bénéficiaires des transformations qui affectent le système européen à parti de 1987 puisqu'il se voit formellement attribuer de nouveaux « pouvoirs » susceptibles de constituer autant de ressources d'action à sa disposition. L'AUE crée entre autres la procédure de coopération qui institue un espace plus complexe de négociation entre les organes du triangle institutionnel. C'est surtout le TUE de 1991 qui introduit les modifications les

¹¹³ Tels que les fonctionnaires européens, fonctionnaires nationaux, comités d'experts, représentants des groupes d'intérêt etc.

plus importantes dans la distribution formelle du pouvoir. Le PE se voit dès lors attribuer, dans un certain nombre de secteurs gérés dans le cadre du pilier communautaire, un véritable statut de colégislateur. Il reste que cette procédure demeure alors exceptionnelle et qu'elle ne concerne que des domaines par définition situés à la marge du jeu proprement politique comme le montre d'ailleurs la qualification des dossiers concernées. Ils sont perçus comme « techniques » plutôt que comme « politiques ». Ce n'est finalement que très progressivement que la codécision va s'imposer comme la procédure de droit commun au sein du pilier communautaire (les domaines soumis à codécision sont élargis par le traité d'Amsterdam, le traité de Nice et de nouvelles extensions sont prévus par le texte de la future constitution). Pour autant et même si elles restent la marque d'une institution dominée, ces modifications institutionnelles accroissent, dès leur mise en œuvre, les potentialités d'influence du PE sur le système politique communautaire (Shackleton, 2000).

La complexité croissante du jeu parlementaire, la division accrue du travail politique ainsi que la transformation des règles propres au système européen contribuent à modifier les stratégies institutionnelles. Elles modifient aussi la hiérarchie des enjeux internes au PE tout en créant de nouveaux espaces d'investissement pour les acteurs politiques. Certaines commissions parlementaires prennent par exemple une importance plus grande, telles que la commission des Affaires Juridiques (à laquelle sont attribuées les principales directives d'harmonisation), la commission Industrie et Recherche ou la commission Environnement parce qu'elles regroupent des questions soumises aux nouvelles procédures. Parallèlement, l'importance de la commission de l'Agriculture tend à diminuer. Les procédures très particulières et complexes que constituent la codécision et la coopération, nécessitant des seuils important de majorité (majorité absolue, majorité des deux tiers) imposent, dans un ensemble très hétérogène (15 nationalités, plus de 100 partis nationaux représentées, etc.) et caractérisé par l'absence d'axes verticaux de hiérarchisation, des jeux subtils de négociation et de construction d'alliances politiques qui demeurent mouvantes.

Avec le renforcement de la division du travail politique, la gestion du travail interne devient donc déterminante. S'imposent ainsi de nouveaux savoir-faire politiques que les députés doivent acquérir sur le tas au contact même de l'institution et de ses différentes catégories de personnels. Certaines positions (présidence, vice-présidence, présidence de groupe, présidence de commission, coordinateurs, présidence de délégation, etc.) longtemps appréhendées comme des postes honorifiques, n'en deviennent que plus stratégiques. C'est donc dans ce contexte que les modes de hiérarchisation de l'assemblée tendent à se transformer et à consacrer l'affirmation à l'Europe de nouvelles catégories d'acteurs. L'analyse de la trajectoire exemplaire de Jean-Claude Desama que nous allons présenter maintenant met au jour la façon dont ces positions sont progressivement occupées par ceux qui sont en mesure de faire la preuve de ces nouveaux savoir-faire et d'une maîtrise pratique du jeu politique européen.

L'exemple type de Jean-Claude Desama : investissement du jeu et reconversion des ressources sociales en capital spécifique.

Jean-Claude Desama (né en 1942) est un député belge élu au Parlement Européen en 1988 à la faveur de la démission d'un membre de la liste du parti socialiste belge wallon sur laquelle il était suppléant. Membre du bureau national du parti, animateur localement de cercles européens, il avait été par ailleurs conseiller communal entre 1982 et 1987. Ce professeur d'université titulaire de la chaire d'histoire économique et sociale de l'université de Liège est réélu, directement cette fois-ci, en 1989, 1994 et 1999. Dès sa nomination, en 1988, il entre à la commission Industrie et Recherche dont il restera membre jusqu'à son départ comme Bourgmestre d'une ville de Wallonie en 2001. De 1988 à 1992, il suit les dossiers consacrés à la recherche notamment dans le domaine des télécommunications puis en 1992, il prend en charge les rapports concernant les directives de libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité.

En 1992, la Commission propose une directive destinée à réorganiser et libéraliser le marché de l'électricité. Préparée par les services du commissaire Britain, cette directive est soumise à la procédure de coopération qui associe le Parlement européen à la procédure dite législative selon des modalités relativement complexes (le Conseil ne pouvant déroger aux propositions parlementaires reprises par la Commission qu'à l'unanimité). Cette directive cherchait selon M. Desama à transcrire en Europe le système britannique. Elle est fort mal reçue d'une part par certains Etats membres attachés à la préservation des monopoles publics en matière énergétique, et d'autre part par certaines entreprises nationales qui cherchaient à préserver des monopoles nationaux et à éviter la concurrence sur les marchés intérieurs. Par ailleurs, la réussite globale de la gestion publique et de la modernisation de l'industrie électrique en France ne poussait pas les acteurs à changer les règles du jeu et de l'action publique dans ce domaine. Comme le relate Jean-Claude Desama au cours de l'entretien, c'est ce qui explique finalement les raisons du conflit entre la Commission et les différents acteurs concernées par les directives en question.

« Comment maintenir en matière d'énergie ce qui est essentiel, c'est-à-dire la programmation à long terme - qui est nécessaire pour la sécurité d'approvisionnement - avec les mécanismes du marché toujours centrés sur le court terme ? Comment concilier cela ? Toujours avec les intérêts nationaux, avec les intérêts énormes des entreprises, la perspective pour EDF de perdre son monopole, c'était pas une petite affaire. Je dis ça en France, mais en Allemagne, ils voulaient une libéralisation, mais une libéralisation où on ne touche pas aux féodalités (...). Il y avait la Commission qui avait une approche très néo-libérale qui voulait finalement transposer sur le continent le système britannique. Bon, c'est

une approche très néo-libérale qui se heurtait de front, non seulement aux Etats membres, mais aussi aux grandes entreprises. »¹¹⁴

Le conflit et les blocages résultant des oppositions entre la Commission d'une part et les acteurs privés et nationaux d'autre part offre au Parlement, et donc via la commission industrie-recherche, au rapporteur chargé de l'examen du texte, en l'occurrence ici Jean-Claude Desama, une position médiane sur ce dossier. La procédure de coopération renforce en effet considérablement la position du PE sur cette question. Elle introduit notamment une seconde lecture et des conditions de votes spécifiques en conseil des ministres. Elle introduit en quelque sorte un troisième joueur dans le jeu opposant les deux acteurs précédents. Le Parlement va ainsi pouvoir investir une position centrale dans le processus qui va conduire à l'adoption des directives en question. Car les acteurs avaient, pour différentes raisons et au delà de la situation de blocage, un intérêt à la négociation et à la construction de solution de compromis. Même si les marchés n'étaient pas officiellement organisés et libéralisés, les échanges énergétiques se multipliaient en Europe et ce dans l'intérêt notamment de quelques grandes entreprises nationales comme EDF.

Comme rapporteur, Jean-Claude Desama investit donc une position intermédiaire en conduisant les négociations entre acteurs étatiques, Commission européenne et industriels. Le député (et le staff qui l'entoure sur ce dossier) se trouve alors au centre d'un réseau associant l'ensemble des acteurs concernés: fonctionnaires, experts, représentants des états, représentants des entreprises ou des syndicats, groupes politiques et autres acteurs parlementaires. Il se pose, pour reprendre le vocabulaire indigène, comme l'un des acteurs-clé (« key-people ») du dossier. Il apparaît de fait comme le centre des interactions entre ces différents acteurs à la fois associés et concurrents puisque défendant des intérêts divergents. « C'était un travail, je dirai, de grand équilibre (...). Cette position centrale dans un contexte de blocage conduit l'institution parlementaire à être le centre de la réécriture du texte. Jean-Claude Desama explique ainsi que 200 à 300 amendements ont été proposés puis votés en séance plénière avant d'être repris par la Commission.

« Donc finalement, on a décidé de commencer par l'électricité qui posait moins de problèmes techniques que le gaz puisque l'électricité est déjà entièrement interconnectée, il y a effectivement, physiquement, déjà un marché intérieur (...) J'ai rédigé moi-même une directive, pas tout seul hein, je me suis entouré de plusieurs experts, des juristes, des économistes, des spécialistes réseaux, j'ai prospecté pendant plusieurs mois, j'ai essayé de bien comprendre comment fonctionnait chaque système européen (...) Donc j'ai préparé quelque chose à partir de là, parce que nous n'avons pas le droit d'initiative comme vous le savez, donc j'ai donc du amendé le texte de la Commission. C'est donc a peu près 200 à

¹¹⁴ Comme les suivantes, cette citation est tirée de l'entretien réalisé avec Jean-Claude Desama en avril 2000.

300 amendements que j'ai préparés à l'époque et donc évidemment ça a été un exercice particulièrement difficile. Il fallait bien peser chaque amendement et surtout assurer la cohérence du système. Ca ne servait à rien de voter un amendement dans un sens à tel article et puis un amendement contradictoire à tel autre (...). »

La finalisation de la procédure n'est, en fait, que le terme de processus complexes aussi bien à l'extérieur qu'au sein de l'assemblée elle-même. Ayant convaincu la Commission de modifier sa proposition initiale, il faut parallèlement mener les négociations avec les états membres, ce qui a pris deux ans et demi.

« -Pendant toutes les négociations au Conseil, j'ai joué le go-between entre les différents Etats. J'ai été plusieurs fois à Londres voir le ministre de l'énergie pour le convaincre de lever leur veto, parce qu'il y avait une minorité de blocage autour des britanniques, les irlandais et les pays du Nord. Les allemands étaient plein d'états d'âmes tantôt avec les anglais, tantôt avec les français, puis ils ont rejoint le noyau dur avec les français, le Luxembourg, la Belgique etc. (...) »

-Vous avez aussi négocié avec les représentants permanents des Etats Membres ?

-Oui, notamment avec ceux qui faisaient parti du groupe de travail énergie au sein des représentations permanentes, notamment les hauts fonctionnaires nationaux, beaucoup avec eux, mais au moins autant avec les ministres, ah oui, oui. A un moment donné les fonctionnaires n'arbitraient pas (...) »

En interne, le vote d'un tel texte implique la nécessité de réunir des majorités suffisamment larges pour assurer la continuité des votes au cours des différentes lectures et peser aussi bien sur la Commission que le Conseil. Là encore, il faut pouvoir construire des alliances et convaincre les différents groupes, voir au sein des groupes, les différentes délégations nationales, car à la différence de ce qui se passe en général au niveau national, le résultat des votes n'a rien de préétablis. L'alliance politique entre le PPE et le PSE permettant de stabiliser les anticipations et participant d'une certaine routine institutionnelle peut se révéler fragile de même que sur certains sujets, la cohésion des groupes eux-mêmes. Le récit que fait Jean-Claude Desama de cette négociation est ainsi révélateur de l'économie des transactions politiques au sein de l'assemblée.

« Il fallait que sur l'architecture générale je puisse réunir au Parlement un consensus suffisant et que cette proposition soit jugée acceptable comme base de négociation par les Etats (...) J'ai réunis un large consensus autour de ma proposition à l'exception du PPE qui dans sa majorité ne m'a pas suivi, mais j'ai été suivis par les libéraux, les verts, l'extrême gauche et une partie de la droite notamment les français (...) Ce travail de consensus est nécessaire. En première lecture, vous pouvez vous en passer mais ça sert à rien de gagner en première lecture avec quelques voix parce que de toute façon le dossier revient en deuxième lecture et si à ce moment-là, vous avez pas une majorité absolue en plénière pour soutenir, je dirai l'essentiel de votre proposition, vous pouvez aller vous rhabiller, ça ne sert à rien. Donc il fallait que je réunisse une majorité en première lecture de façon à ce que la Commission se dise, il y a une majorité très large au Parlement,

nous allons aller dans le sens du Parlement. Ca me permettait en plus de négocier plus facilement aussi avec les Etats-Membres. Et alors pour la deuxième lecture, du moment que j'avais rallier la commission et un certain nombre d'Etats membres, des députés qui étaient opposés en première lecture, se sont ralliés en deuxième lecture et donc ça m'a permis de rallier une majorité absolue. »

On le voit, Jean-Claude Desama se trouve au cœur du processus institutionnel. Pour tenir cette position, il doit apprendre et maîtriser un ensemble de savoir-faire et de compétences. Compétences techniques, d'une part, que suppose la connaissance des perspectives juridiques, scientifiques, politiques propres à des secteurs particuliers, acquises aussi bien grâce à des ressources propres (intellectuelles, ressources propres d'expertise) qu'à des acteurs associés (représentants d'intérêts, fonctionnaires du parlement, etc.). Compétences politiques, d'autre part, sens pratique du jeu politique européen nécessaire à la tenue de négociations dans un ensemble international relativement hétérogène et à la construction de positions communes. La réussite de l'entreprise suppose ainsi à la fois les compétences propres à la tenue de négociations à plusieurs niveaux et les dispositions mentales qui la sous-tendent.

En 1992, Jean-Claude Desama devient président de la commission recherche et développement puis préside de 1994 à 2001 la commission interparlementaire mixte pour la Hongrie tout en occupant la présidence de la conférence des présidents de commission parlementaire mixte. Dans la mesure où le crédit politique acquis au sein de l'institution permet à ceux qui peuvent s'en prévaloir de prétendre à l'occupation de position de pouvoir et de leadership, on peut penser qu'il s'institutionnalise progressivement comme capital spécifique, dont l'obtention oriente les luttes et concurrences politiques internes.

L'exemple de Jean-Claude Desama montre donc comment de nouveaux acteurs politiques ont su profiter des opportunités ouvertes par les traités, comment ils ont su identifier de nouvelles attentes institutionnelles pour reconvertis au PE un ensemble de ressources compensatoires à l'absence de capitaux symboliques et acquérir un crédit propre autorisant l'accès aux trophées disponibles au PE. Autrement dit, cet exemple semble montrer que les transformations institutionnelles et la spécialisation croissante du jeu politique européen ont permis à des agents politiques, faiblement dotés en capitaux symboliques, d'investir, via des matières dites « techniques » mais placées au cœur des enjeux institutionnels, les nouvelles marges de jeu offertes. Parce qu'ils sont susceptibles de mobiliser d'autres types de ressources (ressources intellectuelles, scolaires ou d'expertises, liées ici à des positions dans le champ universitaire), les dossiers qualifiés de techniques¹¹⁵ permettent à un ensemble d'acteurs de convertir des

¹¹⁵ La qualification des dossiers comme étant « techniques », aussi bien par la Commission que par les acteurs parlementaires, n'est pas totalement neutre ou objective, dans la mesure précisément où elle résulte d'acteurs et d'institutions qui ne disposent que d'une très faible légitimité pour réaliser de véritables « choix politiques ».

ressources et des positions faiblement objectivées dans le champ politique en capital spécifique, faisant sens dans le système politique européen et dans l'institution parlementaire.

« (...) Il faut rentrer dans le dossier le comprendre, et s'apercevoir qu'au delà de la technique, il y a des choix politiques qui sont là, et donc qu'on peut les influencer. Donc ça, ça me passionne, parce que là on marque vraiment de son empreinte la législation, moi je peux citer plusieurs exemples où j'ai eu une influence déterminante, la plus importante étant sans doute le gaz et l'électricité, au niveau communautaire on appelle ça les directives Desama parce que j'en ai écrit pratiquement 80 % contre la Commission qui avait une vue beaucoup plus néo-libérale. »

On voit aussi comment cette situation rencontre les dispositions de certains acteurs eux-mêmes dominés dans les espaces politiques nationaux et intéressés au renforcement de leur propres positions. Car, l'histoire de M. Desama au sein de l'institution est celle de la promotion d'un acteur relativement peu doté en ressources politiques (c'est un élu local qui entre finalement au PE par la petite porte) mais disposé à voir dans l'Europe un lieu politique légitime. Comme le montre l'extrait suivant, il est prêt, pour acquérir du capital politique, à en jouer le jeu en y investissant les ressources qu'il possède (liées à sa position dans l'espace social) et des dispositions propres à un certain « ethos de classe » (dispositions à l'enseignement, académisme et ascétisme intellectuel, etc.). Il y a en ce sens un contraste très net avec les acteurs les plus dotés en capitaux politiques qui ont tendance à « snober » une institution qu'ils jugent parfaitement secondaire dans la hiérarchie des positions politiques¹¹⁶.

« Voyez, je suis arrivé ici en 1988 au moment où on préparait les directives du marché intérieur, donc il y avait une activité législative intense (...) J'ai vécu cette période-là que j'ai trouvé passionnante. La manière dont on faisait le travail législatif était tout à fait valorisante parce que pour les parlementaires qui faisaient l'effort de connaître leur métier et d'y rentrer, on avait une réelle possibilité d'influencer la législation européenne (...) J'ai acquis très vite la conviction que maintenant les choses essentielles se passaient au niveau européen (...) La troisième chose c'est un intérêt intellectuel pour la qualité des problématiques qui sont posées ici (...) C'est de constater que les grands problèmes du monde (...) sont traités ici au Parlement à peu près 10 ans avant les parlements nationaux et en plus, je dirai, à un niveau théorique, à un niveau intellectuel qui moi me satisfait beaucoup. »

L'analyse détaillée du parcours de J.C. Desama met en évidence deux éléments caractéristiques du métier politique européen. En premier lieu, la production d'une expertise susceptible de concurrencer ou de rivaliser avec celle de la Commission. Cette expertise rend en effet crédible le travail et les propositions

¹¹⁶ Il suffit, pour s'en rendre compte d'observer le pourcentage des démissions dans les délégations françaises ou italiennes jusqu'à la fin des années 1990 (Andolfatto, 1994 ; Bryder, 1998).

parlementaires tant au yeux de la Commission que du Conseil ou des acteurs sociaux associés et concernés. Elle permet au PE de s'insérer dans le processus de *policy-making* européen en y occupant une position suffisamment importante pour devenir un acteur incontournable du système politique. La posture du spécialiste, travailleur et assidu, est effectivement devenue un élément de définition des rôles parlementaires et du métier politique européen (Beauvallet, 2003). D'une certaine façon, l'exemple précité montre que la capacité du PE et des acteurs parlementaires à s'insérer dans le *policy-making* européen vient combler une absence de ressources proprement législatives et constitue une stratégie d'affirmation pour une institution dominée dans le jeu communautaire.

En second lieu, le mode de gestion des transactions politiques au PE (et au sein du système politique européen dans son ensemble) font du compromis le point d'équilibre des transactions politiques au sein de l'Assemblée (Hix et Lord, 1997). Liés notamment à une « culture de compromis » (Abéles et Bellier, 1996) ainsi qu'au besoin constant de construire des alliances politiques moins stabilisées et routinisées qu'au niveau national dans un ensemble par ailleurs peu hiérarchisé verticalement, un style politique européen s'est progressivement imposé auquel correspondent des savoir-faire et des savoir-être spécifiques.

Un ensemble de compétences et de savoir-faire apparaissent ainsi ajustés à la tenue des rôles politiques européens, ces rôles que l'on s'attend à voir jouer par les acteurs qui occupent la fonction (Lagroye, 1997). Leur apprentissage et leur maîtrise permettent d'acquérir une reconnaissance propre au sein du PE, un « capital » qui s'impose progressivement comme une des voies privilégiées de l'acquisition des trophées politiques et symboliques disponibles au sein de l'institution. Une étude plus large des propriétés de ceux qui y occupent les positions de leadership au sein de l'institution entre 1979 et 1999 permet de confirmer cela. Elle montre en effet le poids croissant, dans la hiérarchie de l'institution, des acteurs faisant état d'une expérience proprement européenne indispensable à l'apprentissage et l'acquisition de savoir-faire spécifiques.

Une sociographie des positions de pouvoirs au Parlement européen : transformation et autonomisation des modes d'accès au leadership parlementaire

Une étude des modes d'accès aux principales positions de leadership au sein de l'institution permet de tenter une généralisation du modèle observé avec le cas de Jean-Claude Desama en montrant qu'à partir des années 90-92 surtout, la détention de capitaux symboliques acquis dans les champs politiques nationaux ne suffit plus à l'occupation des positions de pouvoir dans l'institution. Après cette période qui suit l'entrée en vigueur de l'AUE et comme le montre l'exemple plus spécifique des présidents de l'assemblée, l'occupation des positions de

pouvoirs suppose de faire état d'une expérience propre de l'institution et du jeu politique européen en général.

Une approche d'ensemble des conditions d'occupation des positions de leadership au PE entre 1979 et 1999

Les proportions signalées dans le tableau n°1¹¹⁷ mettent en évidence le poids des ressources politiques nationales dans l'accession aux positions de leadership parlementaire. Globalement 110 personnes, soit environ la moitié de l'échantillon, ont occupé des positions politiques de premier ordre et font état d'une carrière politique nationale avant leur accession au PE. Le tableau n°2 indique la proportion de députés ayant mis en évidence une expérience institutionnelle et politique de l'Europe dans les biographies parlementaires. Globalement, cette expérience est loin d'être négligeable puisqu'elle représente environ un tiers de la population. L'examen des chiffres montre ainsi qu'un quart des députés ont occupé des positions au sein d'organisations paneuropéennes. Il peut s'agir de fédérations, de partis politiques européens (PPE¹¹⁸, PSE¹¹⁹, etc.), de fédérations syndicales européennes, du Mouvement européen ou plus simplement d'une participation à des commissions européennes ou internationales du parti politique d'origine. Au cours de la première décennie, il faut noter le nombre relativement important de députés ayant été membre d'une assemblée paneuropéenne ou membre du PE avant 1979. Par ailleurs, un certain nombre de parlementaires mobilisent un ensemble de références à la mémoire commune de l'Europe. Ainsi, 19 sur l'ensemble de la population retenue signalent dans leur fiche biographique, surtout dans les années qui suivent la première élection du PE au suffrage universel, leur engagement dans la résistance antifasciste ou leur implication (comme déportés, prisonniers, etc.) dans la seconde guerre mondiale.

Sur les 229 individus recensés, 168, soit 73,3 % de l'ensemble, inscrivent leur présence au PE dans un temps relativement long, soit deux mandats (10 ans) au moins. Cette proportion contraste très largement avec les proportions constatées au sein de l'assemblée en général. Une relative instabilité caractérise en effet le recrutement, dans *des contextes politiques nationaux*, des députés dans leur ensemble (Bryder, 1998).

Les parcours s'inscrivant dans des carrières européennes plus longues encore sont cependant loin d'être rares (tableau n°3). 68 personnes (près de 30%) cumulent ainsi au moins 15 années consécutives de présence au PE (l'équivalent de 3 législatures complètes). Ce pourcentage atteint plus de 34 % (79 au total) si on considère la législature actuelle (1999-2004), car certains députés pris en compte

¹¹⁷ Les tableaux sont reproduits en annexe.

¹¹⁸ Parti Populaire Européen

¹¹⁹ Parti Socialiste Européen

dans l'étude ont été réélus en 1999. Par ailleurs, il faut signaler que 102 députés (soit 44%) ont occupé au moins deux de ces positions de façon consécutive.

Bien que la proportion relativement importante de députés ayant occupé des positions centrales au cours de leur carrière politique antérieure montre que les stratégies de positionnements internes au Parlement restent en partie dépendantes des propriétés politiques acquises sur d'autres scènes, l'importance des parcours long tend à montrer en revanche que la maîtrise d'une certaine forme de « compétence politique à l'Europe » n'est pas sans effet sur les mécanismes de légitimation du leadership parlementaire.

Sans surprise évidemment, les députés constituant l'échantillon sont majoritairement issus, par les professions exercées, des classes supérieures de l'espace social. En ce sens, le personnel politique européen ne se différencie guère de l'ensemble des personnels nationaux, ce que confirment différentes études et travaux portant sur ce thème (Katz et Wessel, 1999). Il faut en revanche noter quelques tendances lourdes qui marquent une certaine spécificité.

Si les trois quarts de l'échantillon appartiennent aux classes les plus favorisées, les députés étudiés demeurent majoritairement issus des fractions intellectuelles des catégories supérieures (51 % de l'ensemble, 73 % de l'ensemble des classes supérieures). Dans ce cadre, les enseignants chercheurs du supérieur représentent la catégorie socioprofessionnelle la plus représentée de l'ensemble (45 personnes sur 229 soit 19,6% de l'ensemble). A cela, il faut ajouter l'importance des qualifications scolaires. Ainsi, 73% des députés font état d'un diplôme du supérieur. 51% ont un niveau équivalent ou égal à la maîtrise-*master* tandis que 24% possèdent un doctorat. Les filières suivies sont sans surprise majoritairement juridiques. Pour autant les filières techniques et scientifiques représentent une proportion non négligeable (autour de 20% des titulaires d'un diplôme du supérieur).

La spécialisation et la transformation des conditions d'accès au leadership au tournant des années 90.

L'examen du groupe restreint que constituent les président du PE entre 1979 et 1999 présente toute une série d'intérêt. Tout d'abord, il permet d'observer avec un effet grossissant les caractéristiques types que l'on observe sur l'ensemble du groupe. En ce sens, il offre une opportunité intéressante pour l'observation des moments du changement des types de légitimité du leadership au sein de l'assemblée. D'autre part, il invite à requestionner un ensemble d'appréciations couramment formulées à l'égard des parlementaires européens : fort turn-over de ses membres, inexistence de carrières politiques européennes, absence de phénomènes de spécialisation ou de professionnalisation, forte dépendance et faible institutionnalisation de l'arène parlementaire européenne par rapport aux marchés politiques nationaux (Andolphatto, 1994 ; Bryder, 1998). Par la suite, la

comparaison des caractéristiques de la population étudiée en 1981 et 1998 permettra d'apporter des réponses à nos hypothèses sur l'évolution des mécanismes constatés.

Les cinq premiers présidents du PE (1979-1991) sont dans l'ordre d'élection : Simone Veil (1979-1981 ; France, PPE), Pieter Dankert (1982-1984 ; Pays-Bas, LDR¹²⁰), Pierre Pflimlin (1984-1986 ; France, PPE), Lord Plumb (1987-1989 ; Royaume-Uni, DE¹²¹), Enrique Baron Crespo (1989-1991 ; Espagne, PSE). Ces cinq présidents se distinguent par un certain nombre d'éléments caractéristiques.

Il s'agit tout d'abord d'acteurs fortement dotés en capitaux symboliques propres aux champs politiques nationaux. Leur présence au PE s'inscrit en prolongement d'une carrière politique nationale. Simone Veil est une ancienne ministre de Valéry Giscard d'Estaing (Président de la République Française de 1974 à 1981). Elle était tête de liste du parti présidentiel aux élections européennes de 1979. En 1982, Pieter Dankert est un homme qui cumule quelques 14 années de présence au Parlement néerlandais (chambre basse) où il a été président de la commission des Affaires Etrangères. Il deviendra par la suite Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères. Pierre Pflimlin est un personnage important de la Quatrième République française et des débuts de la Cinquième République. Il a été plusieurs fois ministre au cours des années 50 et 60. Il fut député pendant de longues années. En 1989, Enrique Baron Crespo est membre du PE depuis 2 ans seulement. Il fut député aux Cortès pendant 9 ans, de 1977 à 1986 et ministre du gouvernement socialiste espagnol de 1982 à 1985.

Le profil de ces acteurs renvoie ensuite à un ensemble de caractéristiques qui marque une relation plus ou moins symbolique à l'univers de sens que représente la construction européenne. La fiche biographique de Lord Plumb se présente ainsi comme une énumération des positions occupées dans les organisations professionnelles agricoles, particulièrement au niveau communautaire. Après sa présidence, il sera nommé « Pair à vie » et siège depuis à la Chambre des Lords tout en demeurant député européen. De 1981 à 1982, il est président de la commission Agriculture du PE puis président du groupe des Démocrates Européens de 1982 à 1984. Pierre Pflimlin comme Pieter Dankert sont d'anciens membres des assemblées paneuropéennes (UEO¹²², Conseil de l'Europe, OTAN pour Pieter Dankert tandis que Pierre Pflimlin est un ancien président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe). Ancien président du MRP¹²³ dans les années 50 et 60, Pierre Pflimlin est par ailleurs une figure historique des courants fédéralistes européens. Il fut enfin, jusqu'en 1983, le maire de Strasbourg. Sous sa direction, cette ville s'est constamment revendiquée comme

¹²⁰ Libéraux, Démocrates et Réformateurs

¹²¹ Démocrates Européens, rassemblant principalement les conservateurs britanniques

¹²² Union de l'Europe Occidentale

¹²³ Parti démocrate-chrétien de centre droit actif tout au long de la Quatrième République française (1946-1958).

« capitale de l'Europe ». Simone Veil, enfin, ouvre sa biographie parlementaire sur le récit de son expérience concentrationnaire. Elle se place de fait au cœur même de l'univers historique et symbolique européen. La seconde guerre mondiale et le génocide, tout comme la résistance au fascisme, se présentent en effet comme des éléments fondateurs des idéologies unificatrices paneuropéennes modernes. Ils se présentent comme certains des ciments historiques de la mémoire commune européenne.

Les premiers présidents se caractérisent donc par deux grands types de propriétés sociopolitiques : la détention de forts capitaux politiques nationaux, d'une part, la mise en avant de qualités proprement européennes mais indifférenciées, d'autre part. L'une et l'autre les font apparaître comme des personnalités européennes au sens géopolitique du terme. Elles ont marqué d'une manière ou d'une autre la vie politique de leur pays, voire celle du continent tout entier.

Sans que la division soit forcément très linéaire, l'élection des trois présidents suivants marque des changements importants. Ces trois présidents sont, dans l'ordre chronologique : Egon Klepsch, déjà candidat en 1982 (1992-1994 ; Allemagne, PPE), Klaus Hänsch (1994-1996 ; Allemagne, PSE), José Maria Gil-Robles Gil-Delgado (1997-1999 ; Espagne, PPE). Viennent ensuite les deux présidents de la cinquième législature : Nicole Fontaine (1999-2001 ; France, PPE) et Pat Cox (2002-2004 ; Irlande, ELDR¹²⁴). Les profils de ces présidents montrent un renforcement très net de l'importance des parcours fondés sur une expérience du PE lui-même. Cette expérience tend à devenir un élément déterminant de leur élection, et ce, au détriment d'autres types de propriétés qui apparaissent moins centrales.

Chez ces acteurs politiques de la décennie 90 (par opposition à la décennie 80), on constate en effet une baisse importante des propriétés politiques nationales et, parallèlement, une augmentation de l'expérience parlementaire européenne. Dans ce cadre, Egon Klepsch (élu en 1992) représente une sorte de transition. Il possède de fortes ressources politiques nationales (il a été membre du Bundestag pendant 15 ans, de 1965 à 1980). Il est, au moment de son élection comme président, membre du PE depuis 13 ans. Pendant de longues années, il y a occupé le poste clé de président du PPE, l'un des groupes les plus importants (de 1979 à 1991 et avec quelques années d'interruption).

Klaus Hänsch, José-Maria Gil-Robles Gil-Delgado et Nicole Fontaine n'ont en revanche occupé aucun poste politique national d'envergure. Leur élection à la tête du PE semble ainsi exclusivement liée à la mobilisation de ressources politiques issues de leur expérience même de l'assemblée européenne. K. Hänsch en est membre depuis 1979, J-M. Gil-Roblès depuis 1989, N. Fontaine depuis 1984. Chacun de ces personnages a su y acquérir un crédit spécifique, à la suite d'un investissement constant et continu tant au sein des groupes que des

¹²⁴ Européens, Libéraux, Démocrates et Réformateurs

commissions parlementaires. La capitalisation de cette expérience parlementaire est particulièrement explicite dans le cas de Nicole Fontaine qui fut successivement vice-présidente puis première vice-présidente du PE entre 1989 et 1999.

L’élargissement de ces observations à l’ensemble de l’échantillon permet d’affiner et de confirmer les tendances observées auprès de la population test que constitue d’une certaine façon les présidents du PE. Il s’agit donc maintenant de comparer les caractéristiques sociopolitiques de l’échantillon aux deux pôles (en 1981 et en 1998) d’une période dans laquelle les années 90-92 constituent un moment charnière comme on a pu le voir avec les présidents.

Le tableau n°5 montre qu’en 1981, 32 députés (sur les 39 qui détiennent les positions retenues pour l’analyse) ont occupé des positions politiques nationales. 79 % ont été députés ou sénateurs et 45 % ministres. Sur le plan européen, 23 (58%) ont été membres du PE avant 1979 ou membres d’une des assemblées paneuropéennes. 9 (24%) se réfèrent dans leur biographie à la seconde guerre mondiale tandis que 25% déclarent avoir occupé des positions spécifiques dans des structures ou commissions politiques paneuropéennes (parti politique européen, mouvements européens etc.)

Les caractéristiques repérées avec les présidents du PE se retrouvent globalement : fort capital symbolique national d’une part, propriétés politiques européanisées d’autre part. L’europeanisation des profils politiques se retrouvent dans un ensemble d’éléments symboliques (références à l’histoire européenne) ou institutionnels (participation à l’ancien parlement, membre des assemblées parlementaires européennes) mais reste dépendante de l’occupation de positions politiques nationales.

En 1998, une modification sensible des trajectoires politiques s’observe d’emblée. La proportion de députés ayant occupé des fonctions nationales est en diminution importante. 22 sur 52 ont été députés ou sénateurs (42%) et 12 sur 52 ministres (23%). Au total, 46% ont occupé des fonctions politiques de premier ordre au cours de leur histoire politique. Cependant, parmi ces derniers, 18 députés (soit près de 75% de ceux qui ont occupé des positions centrales au niveau national) présentent une expérience politique mixte, combinant une carrière politique nationale avec une expérience du PE lui-même (10 ans de présence). Parallèlement, 21 personnes sur 28 (40% de l’ensemble) parmi celles qui ne font état d’aucune position nationale d’envergure se caractérisent par le fait qu’elles exercent leur second mandat au moins (élection en 1989 ou antérieurement). Au total, 75 % (39 individus) de la population ciblée en 1998 cumulent au moins 10 années de présence au PE. Elles ont généralement occupé des fonctions politiques intermédiaires au sein des groupes, des commissions ou des délégations (coordinateur, vice-présidence de groupe ou de commission, etc.).

Ces chiffres montrent que la structure des propriétés pertinentes pour l'accession aux positions de leadership s'est modifiée. La mobilisation d'une expérience politique strictement européenne s'impose ainsi comme une condition essentielle d'exercice du leadership (ils étaient 55% à pouvoir s'en prévaloir en 1981 contre 75% en 1998). Ceci est d'autant plus vrai que les acteurs immédiatement nommés ou élus à un poste de direction après leur élection au PE se prévalent généralement d'expériences directement européennes. Ainsi Wilfried Martens (PPE, Belgique) élu en 1994, président du groupe PPE (dès son entrée au PE), était-il président depuis 1990 du Parti Populaire Européen et Catherine Lalumière, présidente du groupe ARE¹²⁵ entre 1994 et 1999, Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe jusqu'en 1989.

Tout se passe donc comme si un capital spécifique tendait à se dessiner à partir des années 1990, au moment où les nouveaux traités entrent concrètement en vigueur. Ce capital spécifique se présente comme un capital symbolique interne, témoignant de la reconnaissance, de « l'estime » dont bénéficient ceux qui peuvent s'en prévaloir. Il est lié à un investissement continu au sein de l'institution, acquis par exemple à la suite d'un rapport, au suivi de certaines questions en commission notamment, à l'occupation de certaines positions, etc. Ce capital s'impose progressivement comme l'une des clés de l'accession aux postes de direction et de représentation du PE. Ce crédit politique se présente dès lors comme une alternative à d'autres types de ressources (capital symbolique national) dont la valeur, historiquement, tend à se déprécier sans pour autant disparaître totalement. Cette évolution met en évidence l'autonomisation de la sphère politique européenne et l'affirmation d'un ensemble de « professionnels à l'Europe » qui s'assurent progressivement le contrôle de l'institution et d'une certaine manière le pouvoir de définir les figures de l'Eurodéputé, les manières d'être légitime à et dans l'institution (sur le cas des élus français, Beauvallet, 2003).

Les tableaux 6 et 7 montrent par ailleurs dans quelle mesure ce capital spécifique tend à être construit et monopolisé par certaines fractions du personnel politique européen. Ces tableaux montrent en effet que la part des franges récentes et dominées des classes supérieures ainsi que des franges dominées de l'espace politique se fait très forte dans l'échantillon retenu (Sur l'usage des découpages sociaux utilisés, Bourdieu, 1979 ; Gaxie, 1980). La féminisation de l'échantillon en est une première illustration: la proportion de femmes passe de 7,8 % en 1981 à 25 % en 1998. La diminution sensible du nombre de députés faisant état de décorations et de distinctions, fournit par ailleurs une indication de l'évolution du volume des ressources sociales symboliques (indice de notabilisation) dans la structure des propriétés détenues par les agents étudiés. On passe ainsi de près de 54% de « décorés » à moins de 33%. Il en est de même pour les publications signalées qui diminuent d'environ 15 %. L'accroissement des fractions

¹²⁵ Alliance Radicale Européenne.

intellectuelles des classes supérieures constitue enfin un dernier indicateur de cette tendance. En effet, si l'évolution morphologique de la population montre un renforcement, sans surprise, du poids des catégories supérieures de l'espace social (on passe de 65 % à plus de 80 %), elles montrent parallèlement que cette évolution renforce le pôle intellectuel et dominé (64 % de l'ensemble des catégories supérieures en 1998 contre 56 % en 1981) au détriment du pôle économique et dominant (33 % en 1998 contre 44% en 1981).

On peut alors, à partir de l'exemple de Jean-Claude Desama, insister sur l'importance des dispositions sociales à certaines formes d'investissement politique. En effet, les trajectoires dans le champ politique aussi bien que les trajectoires et positions dans l'espace social caractéristiques des acteurs étudiés (importance des fractions dominées des classes supérieures dont les ressources sont principalement fondées sur des capitaux culturels) prédisposent, dans une assemblée elle-même dominée et partiellement illégitime à l'adoption de postures entreprenariales, de postures ascétiques ou académiques (Beauvallet 2003 ; Beauvallet, Michon, 2004) et de formes d'investissement à l'Europe fondées sur une « bonne volonté » (Bourdieu, 1979) et une disposition à « jouer le jeu » de l'institution.

Conclusion

L'évolution du recrutement des élites parlementaires est donc singulière et montre une certaine conformité de leurs profils avec celui de Jean-claude Desama. Les postes retenus dans l'étude sont tenus par des acteurs plutôt dominés dans les champs politiques nationaux (ils ne détiennent pas ou peu de capitaux symboliques). On a pu mettre l'accent sur l'importance des ressources et dispositions qui ont été investies dans le jeu politique pour acquérir un crédit politique interne. Or ces dispositions rencontrent au début des années 1990 un contexte institutionnel qui va rendre possible la reconversion d'un ensemble de ressources tout en rentabilisant les dispositions sociales à une spécialisation des investissements politiques européens. C'est cette rencontre entre des acteurs disposés à investir un certain nombre de ressources dans le jeu et les transformations institutionnelles qui assure finalement la constitution et l'autonomisation d'un capital spécifique. C'est autrement dit à partir des années 1990 que s'impose une « définition de la pratique légitime (...) correspondant aux intérêts spécifiques des détenteurs d'un certain capital spécifique » (Bourdieu, 1987).

Différents éléments contribuent donc à définir les rôles parlementaires tout en éclairant les modalités de l'institutionnalisation du PE et d'un espace politique européen. Les études réalisées, aussi bien auprès des délégations françaises que de l'élite parlementaire, montrent cependant que ces transformations ne sont pas tant le fruit de modifications juridiques que de stratégies pratiques

d'appropriation de ces nouvelles procédures par des acteurs socialement et politiquement situés. La différenciation de l'espace politique européen comme espace autonome de relations s'affirment donc avec l'apparition d'un capital spécifique qui structure progressivement le jeu politique interne. Cette redéfinition des rôles parlementaires favorise ainsi, en même temps qu'elle en est le produit, la « professionnalisation » de certains acteurs que l'on peut constater à trois niveaux : un ensemble d'acteurs susceptible de faire état de savoir-faire et de compétences spécialisées ajustés aux enjeux propres de l'espace parlementaire européen; une socialisation spécifique à l'Europe et aux rôles parlementaires européen; un processus de reconnaissance par les pairs qui contrôlent l'accès aux positions de pouvoirs de l'assemblée, notamment celles autorisant à parler au nom de l'institution (Lévèque, 1996).

Annexes

(1) Protocole d'enquête

L'échantillon étudié regroupe un ensemble d'agents politiques occupant les principales positions de leadership au sein de l'assemblée telles que mises en évidence par différents auteurs (Jacobs, Corbett, Shackleton, 1992 ; Costa, 2001) : Président du PE, vice-présidents du PE, questeurs (le bureau) ; présidents des groupes politiques (qui forment avec le Président, la « conférence des présidents », organe de direction politique du PE) ; présidents des commissions parlementaires. Ces postes sont pourvus tous les deux ans et demi, au commencement puis au milieu de chacune des législatures. Précisons simplement que le Bureau est élu à bulletin secret et à la majorité absolue des membres, l'importance des voix déterminant l'ordre de préséance. Les présidents de groupe sont quant à eux élus selon des principes similaires à l'intérieur de chacun des groupes tandis les présidents de commissions sont désignés selon la « règle d'Hondt »¹²⁶. Le nombre de siège attribué à chacun des groupes est fonction de leur importance numérique respective. Chaque groupe réparti ensuite, entre les différentes délégations nationales qui le composent, les postes qui lui ont été attribués. Ce sont donc les délégations internes aux groupes qui, au final, proposent les députés à la présidence des commissions, ce choix devant être avalisé, enfin, par le bureau du groupe.

L'échantillon étudié compte ainsi 229 individus déterminés de la façon suivante. Pour chacune des deux périodes d'une législature (de 1979 à 1999), nous nous sommes procurés de façon aléatoire un organigramme de l'assemblée sur lequel nous avons relevé les individus exerçant les fonctions indiquées. L'examen des profils et trajectoires s'est appuyé sur des informations contenues dans les

¹²⁶ Pour un détail des procédures de nomination, voir notamment O. Costa, 2001.

biographies éditées à chaque législature par le PE. Ont donc été pris en compte les éléments renseignant les parcours politiques (partis politiques, mandats, etc.), trajectoires professionnelles (diplômes obtenus, parcours professionnels, expériences syndicales) ou sociales (date de naissance, sexe, publications, décosations, expériences associatives). Sur les 229 individus recensés, il en existe 3 pour lesquels il n'a pas été possible d'obtenir de fiche biographique.

(2) Tableaux :

Tableau n°1 : positions politiques nationales

Députés ayant exercés des :	Nombre total	%
Mandats nationaux	110	48
Dont :		
membres de gouvernements	40	17,4
députés (chambre basse)	90	39,3
sénateurs (chambre haute)	27	11,7
Mandats infranationaux seulement	39	17
Mandats partisans seulement	27	11,8
Engagements syndicaux seulement	8	3,5
Aucun mandat ou engagement politique	49	21,4

Tableau n°2 : éléments d'europeanisation et d'internationalisation des parcours politiques

	Nombre total	%
Positions européennes diverses (syndicats, partis, mouvements paneuropéens etc.)	57	24,9
Mandats au sein des différentes assemblées parlementaires paneuropéennes (OTAN – UEO – Conseil de l'Europe)	15	6,5
Membres du PE avant 1979	22	9,6
Anciens commissaires européens	3	1,3
Anciens secrétaires généraux du Conseil de l'Europe	2	0,8
Total des députés présentant une expérience institutionnelle de l'Europe	73	31,8

Tableau n°3 : durée de la présence au Parlement européen

Taux de présence dans l'assemblée	Nombre total	%
Moins de 10 ans	61	26,6 %
Entre 10 et 15 ans	100 (-11)	43,6 % (38,8 %)
Plus de 15 ans	68 (+ 11)	29,7 % (34,4 %)

Tableau 4 : répartition de l'échantillon par catégories socioprofessionnelles

	Nombre total	%
Catégories supérieures	168	73,3 %
Directeurs de société et cadres supérieurs du secteur privé	18	
Avocats	23	
Autres professions libérales (Architectes, experts comptables, médecins)	9	
<i>Total pôle économique (par rapport au total classes supérieures)</i>	50	21,8 % (29,76 %)
Cadres supérieurs du secteur public	29	
Dont :		
Fonctionnaires européens	12	
Diplomates	4	
Enseignants	64	
dont : enseignants- chercheurs	45	
Journalistes	18	
Professions intellectuelles diverses	7	
<i>Total pôle intellectuel (par rapport au total classes supérieures)</i>	118	51,5 % (70,2 %)
Catégories intermédiaires	12	5,2 %
Cadres intermédiaires du secteur privé	5	
Cadres intermédiaires du secteur public	2	
Infirmières, travailleurs sociaux	4	
Instituteurs	1	
Catégories populaires	22	9,6 %
Employés	10	
Ouvriers	3	
Agriculteurs	9	3,9 %
Divers	3	
Non renseignés	19	8,2 %
Femmes	42	18,4 %
Hommes	187	81,6 %

Tableau n°5 : comparaisons des trajectoires politiques 1981 – 1998

	1981	%	1998	%
Parcours politiques				
Anciens députés ou sénateurs	31	79,4 %	22	42,3 %
Anciens ministres	17	43,5 %	12	23 %
Eléments d'europeanisation des parcours politiques				
Membres des assemblées paneuropéennes	23	58,9 %	1	1,9 %
dont membre du PE avant 1979	15	38,4 %	0	
Membres de structures politiques internationales ou paneuropéennes (parti politique, syndicat etc.)	10	25,6 %	17	32,6 %
Temps de présence moyen au PE	5,25 ans		10,3 ans	
Total	39	100 %	52	100 %

Tableau n°6: comparaison de caractéristiques sociales : 1981 – 1998

	1981	%	1998	%
Titulaires de décorations et distinctions	21	53,8 %	17	32,6 %
Diplômés du supérieur	23	58,9 %	43	82,6 %
Dont : doctorat	8	20,5 %	15	28,8 %
Publications	18	46,15 %	17	32,6 %
Age moyen en 1981 et 1998	57 ans		56 ans	
Femmes	3	7,6 %	13	25 %
Hommes	36	92,3 %	39	75 %
Total	39		52	

Tableau n° 7: comparaison des données socioprofessionnelles

	1981	%	1998	%
Catégories supérieures	25	64,1 %	42	80,7 %
Directeurs de société et cadres supérieurs du secteur privé	4		4	
Avocats	6		8	15,3 %
Autres professions libérales (Architectes, experts comptables, médecins)	1		2	
<i>Total pôle économique</i> (par rapport au total classes supérieures).	11	28,2 % 44 %	14	26,9 % 33,3 %
Cadres supérieurs du secteur public	5		6	
Dont : fonctionnaires européens	1		2	
Enseignants	7		15	
Dont : enseignants du supérieur et chercheurs	5		14	
Journalistes	2		3	
Professions intellectuelles diverses	1		4	
<i>Total pôle intellectuel</i> (par rapport au total classes supérieures)	14	35,8 % 56 %	27	51,9 % 64,2 %
Catégories intermédiaires	1	2,5 %	4	7,6 %
Cadres intermédiaires du secteur privé			2	
Cadres intermédiaires du secteur public			2	
Infirmières, travailleurs sociaux				
Instituteurs	1			
Catégories populaires	5	12,8 %	3	5,7 %
Employés	3		2	
Ouvriers				
Agriculteurs	2		1	
Divers	3		1	
Non renseignés	5	12,8 %	3	5,7 %
Total effectif	38		52	

7. Understanding Europe beyond Brussels: Representing decentralisation in the discourse of the European Agencies.

Vassiliki Triga

1. Introduction

This paper is part of a wider research project exploring the complex symbolic and practical interconnections between macro-political and bureaucratic apparatuses of the EU and micro-level social and cultural processes. It aims not only to identify the way that formal and structural characteristics impact upon employees' interpretations of their reality within the European agencies, at the individual and collective level, but also the way in which they negotiate the grid of formal and informal dynamics in their everyday life. This is achieved through analysing the discursive constructions of some of the major aspects of the EU institutional life by those who take part in it.

Following an interdisciplinary approach that uses a post-structuralist discursive perspective, this paper focuses on the study of some of the European Union's bodies and, in particular, the European decentralised agencies. The main interest lies in providing an analysis of participants' discursive constructions concerning decentralisation as an element that characterises and distinguishes the European agencies from the rest of the EU institutions. Broadly speaking, discourse analysis is interested in the different ways in which texts are organised and the consequences of using some organisations rather than others (Potter & Wetherell, 2001). Although discourse analysis focuses on people's constructions of their everyday practices, it constantly implicates larger societal structures on which people draw or transform discursive practice (Marshall, 1994). The analysis will be focused on people's active and creative use of discourse as a resource for accomplishing social actions in specific contexts of interaction. More specifically, the paper aims at presenting the ways the participants from the three decentralised European agencies construct decentralisation. In doing so the aim is to provide a representation of the agencies' reality and their role within the European Union's architecture under the schema of decentralisation.

2. Theory and Method

2.1 Theoretical framework

As mentioned above this paper is part of a bigger project¹²⁷. Nonetheless for the purposes, needs and aims of this paper the theoretical inspiration is drawn from discourse analysis and, in particular, from a recently developed approach within this field, that of discursive psychology.

The starting point of discourse analysis is the claims of structuralist and post-structuralist linguistic philosophy, according to which our access to reality is conditioned through language. With language we create representations of reality that are never mere reflections of a pre-existing reality but contribute to constructing reality. That does not mean that reality itself does not exist. Meanings and representations are real. Physical objects also exist, but they only gain meaning through discourse.

Despite the fact that there are various analytical approaches within the field of discourse analysis, they all agree to the following main points mentioned by Jorgensen and Phillips (2002: 12):

- “*Language is not a reflection of a pre-existing reality.*”
- *Language is structured in patterns or discourses – there is not just one general system of meaning as in Saussurian structuralism but a series of systems or discourses, whereby meanings change from discourse to discourse*
- *These discursive patterns are maintained and transformed in discursive practices.*
- *The maintenance and transformation of the patterns should therefore be explored through analysis of the specific contexts in which language in action.*”

The approach of this paper is that of discursive psychology, which is itself based on post-structuralism. The interest is in studying the process of construction itself, how truths emerge, how social realities and identities are built and the consequences of these, rather than working out what “really happened” (Wetherell, 2001). Thus one basic premise is that there is not one true reality but multiple, and questions about the truth and falsity of descriptions are typically suspended. Needless to say, the aim is not at explaining but at understanding what is really at stake.

¹²⁷ The wider theoretical framework is inter-disciplinary with theoretical premises deriving from the anthropology of institutions, discursive and organisational psychology as well as political sciences and sociology of organisations. This is presented in detail in the author’s PhD thesis.

In general terms, Potter and Wetherell (1994) identify the principles of discursive psychology. One first important aspect is that talk or text, in other words oral or written language, are considered as social practices. Thus discourse is dynamic. So, the analyst does not focus on finding answers to linguistic research questions but to social or sociological questions. Attention is paid not only to features which would be traditionally considered as linguistic content (meaning and topics) but also to features of linguistic form such as grammar and cohesion. The second important aspect is the three characteristics of discourse: action, construction and variability (Potter & Wetherell, 1987). People perform actions of different kinds through constructing their discourse out of a range of style, linguistic resources and rhetorical devices. One of the aims is to reveal the operation of these constructive processes. There needs to be significant variation e.g. descriptions of a phenomenon as participants perform different kinds of action. These variations can provide an important lever for discourse analytic work. The third aspect focuses on the rhetorical or argumentative organisation of talks and texts. Rhetorical analysis has been particularly helpful in highlighting the way discursive versions are designed to counter real or potential alternatives (Billig, 1991). Putting it differently, it takes the focus of analysis away from questions of how a version relates to some putative reality and asks instead how this version is designed successfully to compete with an alternative. Therefore the goal is not to describe a reality and then reverse a unique paradigm into a totality, but rather to study a single reality – that of the decentralized agencies – within a system of vast relations – that of the broader EU institutional reality (Bellier, 1997a).

Furthermore, another basic characteristic that is worth noting is that since language constructs reality it is also characterised by reflexivity¹²⁸ concerning objects, actions, events or situations. Discourse makes them real by structuring the actions, the facts and the situations (Potter & Wetherell, 1987; Potter, 1996). Therefore, according to this general frame there are various ways of speaking of one issue. In sum the major principles of discursive psychology are the following: a) there is no objectivity of scientific knowledge as all types of knowledge are socially, inter-subjectively and historically constructed, b) the emphasis on the study of language as the main means of social interaction, c) the emphasis on the reflexivity of language and d) the importance of the contexts in which discourse is produced and also e) the rhetorical techniques with which it is expressed and presented.

2.2 Methodology

Despite the various methodological perspectives that have been developed within the field of discourse analysis for the study of the discursive constructions, they

¹²⁸ The reflexivity of discourse was initially brought out by the researchers of Conversation Analysis.

are all focused on what participants in a particular discussion try to achieve as well as the historical, social, political and cultural context of the discourse (Wetherell, 2001; Philips & Yorgensen, 2002). Bearing this in mind, every researcher is invited to structure the analytical model which brings out best the discourse of the participants or the texts that are studied, can address the main research questions and analyse better the type of data that is collected (e.g. written or oral texts) (Wetherell, Taylor & Yates, 2001a). The aim of the researcher though should be to remain coherent with the theoretical principles and present his model in such a way that allows its evaluation for its connection to the selected theory.

In this regard, the aim of the present analytical perspective is to detect the interpretative repertoires that are employed by the participants in order to construct the reality of their agencies and in particular the process of decentralisation and agencies' role. The interest not only focuses on the context of the interviewees' discourse but also, as far as the analysis is concerned, attention is drawn to the techniques and the ways in which the repertoires of decentralisation and the role of the agencies are constructed as real, as well as the techniques employed by the speakers to support their position or the positions which they attribute to others.

Needless to say, the main analytical concept on which this paper is based is the interpretative repertoires. Interpretative repertoires is a concept borrowed from social psychology by Potter and Wetherell who define it as "*basically a lexicon or register of terms and metaphors drawn upon to characterize and evaluate actions and events*" (1987: 138). While the initial focus had been on the linguistic characteristics of the repertoires, the above authors emphasised the context of the discourse. Thus, interpretative repertoires were conceptualised as a way of understanding the context of the discourse and its way of being organised. (Wetherell & Potter, 1992).

The interpretative repertoires should not be considered as inherently ideological (Wetherell & Potter, 1992). They become ideological when used in certain ways in order to support an argument. Nevertheless, the analysts have to follow the argumentation and come up with conclusions and not have pre-structured ideas or hypotheses in their mind trying to find support in the argumentation of repertoires and thus confirm or not their theory. In other words, they should strictly follow an inductive way of analysis.

It is worth mentioning that interpretative repertoires are relatively coherent ways of talking about objects and events in the world or, to put it another way, a range of linguistic resources and common lines of arguments that can be drawn upon and utilized in the course of everyday social interaction. They are part and parcel of any community's common sense, providing a basis for shared social understanding (Wetherell, 1998). A very interesting metaphor, employed by Edley (2001: 198), describes interpretative repertoire "*like the books on the*

shelves in a library that are permanently available for borrowing”. Therefore, an argument in the frame of an interpretative repertoire does not need to be laid down in details since an extract of it is sufficient in order for the participants to understand the relevant line of argumentation. The repertoires are not considered as stable and strictly structured regarding their context and language formats (words, metaphors) used. Their degree of flexibility is defined according to the researchers’ goals (Potter, Wetherell, Gill & Edwards, 1990).

2.3 Methodological tools

The research is focused on three out of sixteen European decentralised agencies, namely:

1. The European Center for the Development of Vocational Training, located in Thessaloniki
2. The European Monitoring Center for Drugs and Drugs Addiction, located in Lisbon
3. The Office for Harmonization in the Internal Market, located in Alicante.

This paper presents a section of the qualitative part of the broader project, notably selected extracts from in-depth interviews conducted with the staff of the three agencies. The empirical material was collected during 2000 at the three agencies where a month¹²⁹ was spent in each agency conducting participant observation of some of the formal and structured procedures of the agencies, such as meetings and committees as well as the informal and everyday routine of employees.

A total of 67 in-depth interviews were collected, of which 19 were conducted in Lisbon, 31 in Alicante and 17 in Thessaloniki. The selection of interviewees seek to provide a fair balance of interviewees across different working areas and grades (including temporary, permanent and local contracts), hierarchical levels, nationalities and age groups subject to voluntary participation in interviews. Nonetheless, this attempt to include participants belonging to different groups does not aim at satisfying the principle of constructing a representative sample in order to be able to generalise the results of the analysis as is the case in traditional analyses, but at ensuring a high degree of variation. Even in research studies of discursive psychology the aim is to construct a balanced sample in the sense that many categories of the target population of every research study are included (Wetherell, Taylor & Yates, 2001b). These categories do not necessarily correspond to the formal categories in which the population is classified but to the categories that the researcher considers important for his/her project. All interviews were recorded and conducted in English, Italian or Greek. They lasted

¹²⁹ 20th April until 23rd May in the EMCDDA; 25th May until 26th June in the OAMI and 10th September until 11th October in the Cedefop.

approximately 30 minutes since they were taking place during employees' working hours¹³⁰.

It can be argued that participants may offer only a limited version of accounts in an interview setting. For this reason and following some anthropological premises the interview transcripts were combined with material gathered from other sources including naturalistic records, for example conversations with work colleagues or written official documentation which relate to the research questions as well as from notes gathered from the participant observation in the agencies. This helped us to build up a broader picture of accounting practices beyond that of the specific interaction that took place in the interview.

The topics discussed during the interviews were mainly contingent upon the particular agency's reality, concerning its internal life as well as other issues relevant to all three agencies which were discussed accordingly. The themes discussed during the interviews were various but for the purpose of this present paper, the focus is on the theme of decentralisation. As an aside, it is important to stress that the analysis which follows is in no way intended as a complete presentation of the conclusions for this part of the data.

The interviews were all transcribed following a more simplified set of symbols than the one used in other discourse analytical perspectives such as conversation analysis. As the selected transcribed extracts reveal, the interest does not lie in the fine details of the sequence of the text given that in most cases the interviews were not conducted in either my native tongue or the interviewees', greater textual and linguistic data analysis seemed less appropriate.

3. The puzzle with the European Decentralised agencies

There are presently 16 European decentralised agencies¹³¹ and there is, of course, the possibility for the creation of others. The first generation agencies were

¹³⁰ The interviews were conducted in an informal way some of them taking place in the cafeteria of the relevant agency and subject to the occasional interruption such as a phone call, etc.

founded in the seventies (European Centre for the Development of Vocational Training and European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions), and they were the first decentralised Community bodies. The second generation agencies were founded in the nineties and ascribed with the mission of helping the completion of the internal market¹³². A third wave of establishing agencies is taking place during the last four years with different functions from the previous ones and therefore they could be called third generation agencies (such as the EFSA, EMSA, EASA and ENISA).

Agencies are referred to as decentralised bodies while in the past they were given a variety of different names such as independent agencies, satellite bodies, decentralised agencies etc. (Kreher, 1997). Additionally, “*differing terms are used to designate the fifteen Community agencies (Centre, Foundation, Agency, Office, Observatory), which may lead to some confusion, particularly as the same terms may be used to designate other bodies which do not answer the said definition.*”¹³³. This fact in itself already evokes a certain degree of confusion with regards not only to the actual role but also to the organizational and functional identity of the agencies.

A Community agency is a body governed by European public law; it is distinct from the Community Institutions (Council, Parliament, Commission, etc.) or the national agencies of different nation states (Amato, 1996; von Lesner, 1996; Shapiro, 1996, 1997). It has its own legal personality and is set up by an act of secondary legislation to accomplish a very specific technical, scientific or managerial task. Agencies are considered to be important since they can carry out specific administrative functions, thus enabling the Commission to concentrate

¹³¹ The 16 decentralized agencies of the European Union:

- European Agency for the Evaluation of Medicinal Products, EMEA (London, UK)
- European Agency for Security and Health at Work, EU-OSHA (Bilbao, SP)
- European Centre for the Development of Vocational Training, CEDEFOP (Thessaloniki, GR)
- European Community Plant Variety Office, CPVO (Angers, FR)
- European Environment Agency, EEA (Copenhagen, DEN)
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, EUROFOUND (Dublin, IR)
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, EMCDDA (Lisbon, P)
- European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, EUMC (Vienna, AU)
- European Training Foundation, ETF (Turin, IT)
- Office for Harmonization in the Internal Market, OHIM (Alicante, SP)
- Translation Centre for the Bodies of the European Union, CdT (Luxembourg, L)
- European Agency for Reconstruction, EAR (Thessaloniki, GR)
- European Food Safety Agency, EFSA (Parma, IT)
- European Maritime Safety Agency, EMSA (Lisbon, P)
- European Aviation Safety Agency, EASA (Cologne, D)
- European Network and Information Security Agency, ENISA (Heraklion, GR)

¹³² http://www.europa.eu.int/agencies/index_en.htm

¹³³ http://www.europa.eu.int/agencies/index_en.htm

on policy-making. However, the rationale for the creation of the agencies has been questioned by scholars who provide alternative reasons for their creation, a fact that puts the proposed framework and goals for agencies' operation into question. In particular, Kelemen (2002) in his recent work describes the creation of the agencies as an outcome of the puzzling inter-institutional relations developed in the EU. In other words, European politics and the intergovernmental dynamics are considered to be the moving force for the agencies' present position and function and not the real needs of a new system as is presented in public.

3.1 Similarities and differences

As mentioned above each agency is unique and fulfils an individual function defined at the time of its creation. In particular, agencies are classified in different categories based on their function. The latest available agency classification is that of Kreher's (1997). According to this, there are three big categories where the agencies can be taxonomised based on their function. This classification differentiates the agencies at crucial points¹³⁴(Table 2). Kreher's classification (1997) itself builds upon the conceptualisation underpinning the first classifying attempt. The latter took place in 1996 by Niels Ahrendt, then Secretary General of the Commission (Table 1). Recently, however, a new agency classification has been published in the official web site of the EU¹³⁵ which includes the three newly founded agencies (Table 3).

Although the agencies are very different, both in terms of size and purpose, they have common goals such as the promotion of the community's services and a common basic structure and similar ways of operating. Besides, the agencies serve a supranational interest identified on two levels: Firstly, their role is primarily integrative because they work for all member states with the aim of identifying new needs that the EU should respond to. Secondly, their goal is also to serve the public interest.

All agencies function under the authority of an administrative/management board which lays down the general guidelines and adopts the work programs of every agency, according to its mission, available resources and political priorities. The management boards manifest an undoubtedly strong presence of the member states. The executive director nominated by the board or by the Council of Ministers, is responsible for all the activities of the agency and the proper implementation of its work programs. Additionally, the agencies are subject to the external control of the Court of Auditors of the European Communities. Finally, most of the agencies are financed from a Community subsidy set aside for the purpose in the general budget of the European Union. However, four agencies (the European Agency for the Evaluation of Medicinal Products; the

¹³⁴ The agencies included in the present research project were selected from every category based on this classification.

¹³⁵ http://www.europa.eu.int/agencies/index_en.htm

Office for Harmonisation in the Internal Market; the Community Plant Variety Office) are partially or entirely self-financed and are all able to charge fees (e.g. the Translation Centre for the Bodies of the European Union, which receives financial contributions from its clients, such as the other agencies)¹³⁶.

Agencies consist of international, multicultural, polyglot and professional elites. People who work for the agencies are statutory, deterritorialised expatriates from fifteen and in some cases more states. Therefore, different administrative traditions, intellectual backgrounds and past working experiences are brought together in a European context. However, they are all bound by the control of the core European supranational institutions. European professionals' loyalties, according to Staff Regulations, are dedicated to European rather than national ideals and institutions.

3.2 Decentralisation

Another characteristic of the agencies that warrants attention is the fact that they are decentralized. In principle decentralisation¹³⁷ as a process may be attributed with several meanings within the EU context. In the case of the European agencies decentralisation process proves to be a highly contested issue and open to interpretations. The interpretation commonly proposed by European institutions regarding the meaning of the decentralisation of the agencies, is the devolution of central tasks to decentralised Community bodies (Commission, 2001a)¹³⁸. This interpretation though is refuted by Chiti (2004) who argues that it is not sufficient as it fails to place the nascent Community organs in the context of a wider organisational plan, which is characterised by the original combination of decentralisation and the functional integration between different national, supranational, and in certain cases, mixed organisations. In other words, the function executed by a Community body is not taking place in an autonomous manner but in cooperation with other administrations. Therefore, the decision to distribute tasks amongst several national and Community bodies is determined by the specific characteristics of the activity to be carried out. And it is therefore efficiency in performing those tasks that is the main criterion for the identification of competent national and Community authorities.

Another interpretation of decentralisation of the agencies concerns their degree of independence and power. On the one hand agencies are defined as Community bodies with a legal personality with a series of characteristics¹³⁹, such as the fact they are bodies governed by European public law, distinct from the Commission but auxiliary to the last. The fact that agencies are separate but auxiliary to the Commission does not necessarily mean that the Commission does not have any

¹³⁶ http://www.europa.eu.int/agencies/index_en.htm

¹³⁷ For an extended discussion on the issue see Commission, 2001b.

¹³⁸ <http://www.europa.eu.int/agencies.htm>

¹³⁹ http://www.europa.eu.int/agencies/index_en.htm

influence on them. The Commission may exercise certain powers over all European agencies, even if the intensity and actual content of the hierarchical relationship also varies on a case-by-case basis (Chiti, 2004).

On the other hand, this interpretation is in complete contrast to the conceptualisation of the European agencies as independent authorities (Majone, 1992; Everson, 1995). Independence refers to a transfer of regulatory tasks from the Commission's centralized responsibility to the agencies or in other words decentralisation of the agencies is related to aspects of decentralising governance (Geradin & Petit, 2004). Certainly this fact has some roots in the past when European agencies were also officially called 'Independent Agencies'. In particular, Majone being the pioneer of a normative approach (Majone & Everson, 2001), argues that the decentralised model of European agencies should function according to the model of the United States. For him, an agency is "*a part of government that is generally independent in the exercise of its functions and that by law has authority to take final and binding action affecting the rights and obligations of individuals, particularly by the characteristic procedure of rulemaking and adjudication.*" (2002a: 300) Majone (2001) claims that the lack of regulatory powers is a result of political reluctance, on the part of both Member States and the Commission, to delegate powers to the agencies and also because of the inherent legal constraints of the EU political system. Therefore, Majone (2002b) argues that as a consequence of the agencies' limited powers, the agencies cannot identify themselves with a specific role that would provide them with long-term design (or strategy) and expectations. More specifically, due to their problematic status, the agencies' members expose unprofessional, self-seeking and politically motivated behaviour. He contrasts this with the example of a national agency that sees itself as a member of a group of institutions, pursuing similar objectives and facing analogous problems. This fact can be more motivating for the agency to defend its professional standards and policy commitments against external influences and to cooperate with the other members of the network. However, similar dynamics do not occur within the European agencies as the latter see themselves as a part of a large central bureaucracy, pursuing a variety of objectives.

On the other hand Chiti (2004) opposes this kind of interpretation and normative prescriptions by claiming that decentralisation by no means can be interpreted as independence given that "*any decision to establish an auxiliary body parallel to the Commission responds not so much to the need to ensure that this auxiliary body has a certain degree of independence against political, bureaucratic, and economic powers, but more to the possibility of giving a decentralised order to the subject matter. Hence, this is not a question of shaping certain organisations so that they act as a neutral third party that is extraneous to all the interests that are likely to influence final choices, as is the case with the classical theory advanced about independent authorities.*" (2004: 421). Therefore, in spite of the fact that certain agencies can be characterised partially decentralised and others

by a devolution of central decision-making powers of the Community, they are all public organisations established for the implementation of tasks that the Commission could not carry out or in other words they respond to the increased requirement for information and co-ordination at the Community level as well as to the need to lighten the Commission's workload in various policy areas (Vos, 2000).

Since the term decentralisation entails the concept of a center and its periphery, in the case of agencies, focus on the relation between these could not escape the overall debate. In particular, the relation between the agencies and their center is related to their poorly defined autonomy, responsibility and the monitoring to which they are subjected (Kreher, 1998). Moreover, the approach pursued by the Community so far regards European agencies as a 'tolerated anomaly' (Commission, 2001c) instead of recognising their role in the consolidation and management of a complex internal market. This image of the agencies inevitably influences the perception by both sides of the nature of their relationship. At the same time, the agencies find themselves forced to adapt their working methods to those of the Commission, but without the same institutional weight or resources, which also leads to some duplication of the work. It has also been reported that the Commission is not fully capable of evaluating the scientific results provided by the work of the agencies (Yataganas, 2001) since in many cases the policy demands are dictated by individual member states' needs. As a result the Commission does not feel obliged to base its policies on the scientific results produced by the agencies and seems to search for the necessary information within its own services. The net result of all of this is that the European agencies have not yet been able to demonstrate that they can bridge the gap between Community affairs and the concerns of Europe's citizens.

Decentralisation is not only viewed in relation to the agencies' direct center but also in relation to the member states which influence their center. One of the characteristics of the agencies is that they are under the authority of management or administrative boards consisting of representatives from the various member states. Yataganas (2001) characterise these boards as big and cumbersome while their presence and role is a manifestation of the existence of a power struggle among them which makes it extremely difficult to reach agreement on a reasonable way of organising political control.

Moreover, the interpretation of the decentralisation of the agencies as a means for satisfying intergovernmental interests or conflicts by many authors is based also on the localisation process of the various agencies within different member states. This fact has proven to be a highly contested issue, attracting also the attention of the press¹⁴⁰, since instead of pointing out the willingness of the EU to bring the

¹⁴⁰ It was reported vividly in the newspaper, *European voice*, the struggle of Finland for having the food Agency while the competitors Parma and Barcelona were not gaining backing from third countries. More particularly it was pointed out that "*countries are lobbying in every big*

institutions closer to the citizens, it reveals the power games among the Member States. For example, the difficulties to reach an agreement over the final location of an agency lead to important delays which, in turn, entail various costs. Indeed, until a location is agreed upon, the agency cannot recruit staff. It must therefore hire provisional staff and select a provisional location. Most of the time, the agency will be provisionally located in Brussels¹⁴¹.

However, this interpretation is opposed by the argument that the decentralisation of the agencies does not mean working in isolation. More specifically, it cannot be ignored the complex network of relations that are created between an agency, and other actors from other supranational bodies and those from Member States. Thus, the concept of network is major for understanding the decentralisation of the agencies since it constitutes one of the most significant aspects of the emerging legal framework (Chiti, 2004). In particular, Chiti (2004) claims that decentralisation can also take the form of an interaction of the agencies on several levels with the Community central administration, national governments and, in certain circumstances, the European Parliament. Therefore, since the decentralisation of the agencies serves the purpose of encouraging different authorities to collaborate with one another within a specific framework, then it is logical that this purpose is pursued through the use of the organisational formula of representativeness.

Another interpretation of the fact that the European agencies are decentralised refers to the location of the European agencies all over the territory of the EU. According to Geradin and Petit (2004) this fact highlights clearly the political dimension of the decentralisation of the agencies since it has been seen as an instrument to mitigate criticism against the Brussels-based bureaucracy. Therefore decentralisation entails more politically significant actions such as the demonstration that administrations are closer to citizens. This interpretation gains more support by the official logo of the agencies according to which “European agencies: working across Europe for you” (OOPEC, 2003). Furthermore other authors emphasised that decentralised agencies can bring ‘a Europe closer to the citizen’ and foster a better understanding and public confidence in EU action (Vos, 2000). This statement is interpreted as a manifestation of the effort made by the EU institutions and Member states to make EU organizations present across the Union, while at the same time

“summit” (*European Voice*, 1 March 2001: 7); see also Financial Times (Sep 5, 2001), and in the <http://www.euractiv.com> under the title “Location and intergovernmental interests” concerning EFSA, Eurojust and EMSA.

¹⁴¹ This has been, for instance, the case of the EASA. It has recently been agreed at the European Council in Brussels on 13 December 2003, that the EASA would be located in Germany (Cologne). Also, Finland and Italy have agreed on the respective locations of the EFSA and of the proposed ECA after lengthy and difficult negotiations. The former will be located in Italy (Parma) and the latter will be located in Finland (Helsinki).

decentralisation is seen as an action with potential in order to face the democratic deficit of the European Union (Commission, 2001b). Moreover, agencies are considered as a step of political consensus between Community Institutions and member states as they bridge the gap between supranational and national responsibility (Kreher, 1997). Thus, the agencies seem to work as “catalysers” of intergovernmental cooperation and/or an arrangement between the Commission and the member states. Additionally this potentiality of decentralisation has been reported by other authors (Everson & Majone, 2001), although from the perspective presented above, that of interpreting decentralisation in terms of independence and delegation of powers to agencies. According to this viewpoint, decentralised agencies are intermediary institutions between state and civil society, in that they are an instrument of state action but at the same time they open the door of governmental institutions to civil society. Nonetheless, the conclusive point is that the official justification is dubious at best. It is not surprising that the enthusiasm that was expected to characterise the cooperation between the Commission and the decentralised organizations has not emerged and that this absence will tend to persist (USF, 2003). However, according to Chiti (2000) the decentralisation of the agencies expresses neither a territory nor territorial levels because the agencies do not operate neither in function of the centre nor in function of the periphery.

4. Analysis: Constructing the meaning of decentralisation

In this part there is the analysis of the agencies’ employees’ discussions of decentralisation. The negotiation of the reasons, the effects and the actual nature and functioning of decentralisation emerged from a series of questions posed either by the interviewer or by the interviewees’ views. These are summarised as follows:

1. What do you think about the fact that you are working in a European organisation that is physically removed from the bigger EU institutions situated in Brussels? Do you feel that there are any changes in the way you perceive your function in comparison to the rest of the institutions?
2. What are your views regarding the decentralisation of the European agencies? Do you believe that this process has any effects in the general way that the European institutions operate and the way their function is perceived by you or by the European Union in general?
3. What is the opinion of the people in the country where the agency is situated? How do they perceive the fact that there is an EU agency situated in their country?

Through this line of questioning the participants were invited to present their personal views and thoughts. At the same time there was the effort on the part of the interviewer to avoid providing her personal views on the issues discussed in

order not to bias the participants' answers. Furthermore there is a distinction between the personal views of the participants and the views the participants attribute to others on the issue of decentralisation. Given the fact that the process of decentralisation may have various meanings, it is interesting to observe the way that certain meanings are chosen for its construction and evaluation.

4.1. Decentralisation as promotion of the European idea

The first repertoire from which participants draw ideas is one that constructs decentralisation as a means through which the European idea is disseminated in Europe. There are two ways in which the promotion of the European idea takes place. The first one is a hierarchical model in which the agencies are carriers of Europeaness and the major vehicle through which the European ideals can be transmitted to the rest of the world. The second one is based on an exchange model in which European idea is transmitted through an interchange of ideas, an interaction between the agencies and other groups.

4.1.1. Decentralisation constructed on a hierarchical model

In the first repertoire, the meaning of decentralisation is constructed as a process that makes agencies contribute positively to the host member states by being the agents of Europe. Agencies help the member states become more European or make them realise and understand the ways in which this transformation takes place. Agencies are represented as the only sources by which host member states can be taught about the EU and its ideals. In this sense decentralisation is represented as a top down process in which the agencies provide while the member states receive.

Extract 1

Despoina (7)¹⁴²

1 That's the reason why we have been decentralized to be closer to the citizens so we
2 are put in other countries, one so ok. But I think it's, it's, it's a process. I think you,
3 it's not that we are only created five years ago, ok two old I think it's from '79, 12
4 years ago so... Like us. So I think it's only 5 years ago. So I think you should give
5 these things time. We ourselves we have created ourselves before we were not
6 really able to produce something and really good, professional, attractive,
7 sexy...but that's...you know what I mean. You need to be... you need to come up.
8 So that is already a process. So we are working on that. So we can't expect from
9 someone from the street to know what is the European Monitoring center's address.

¹⁴² In order to protect my interviewee's anonymity, on the one hand, the names of the interviewees are imaginative and used only to make the writing more interesting and on the other hand, I refer to the relevant interviews as 1, 2, 3 etc. using the numbers that the interviews were given following the order they were conducted. Interviews' numbers from 1-19 were conducted in the agency of Lisbon, 20-45, in the agency of Alicante and 46-65 in the agency of Thessaloniki.

10 I think that will come over the years and that's... ok. We first had to see that we
11 were operational and that we were ready to produce something on the other hand
12 then we have to work on our marketing strategy, on our communications strategy
13 and then maybe also what will happen you know maybe also I think the people
14 itself.

The interviewee in this extract provides the reason that agencies have been decentralized which is to bring the agency closer to the citizens. It is interesting to note that no national distinctions are made concerning the agency's mission and decentralisation is not defined as being closer to the member states but close to the citizens independently from their nationality. The discourse presented in this extract is very close to the official jargon used by the bigger European institutions in which a citizens' Europe is emphasized and desired. Therefore it could be said that this official reason is provided for supporting the interviewee's opinion without though making clear reference to it. Additionally the position that the interviewee is taking is one that demonstrates knowledge of the EU discourse.

Using the word "but" in line 2 as a disclaimer, the interviewee accepts the fact that the mission with which the agency has been charged has not yet been fully realized. In this sense decentralisation is constructed as a temporal process limited in time. Focusing on the agency, with which she manifests a kind of identification and commitment, a fact that is obvious through the use of "we" and "like us" (line 3, 4), she defines the existence of the agency by using the time dimension of five years. She takes the position of a defender of the agency against a discourse that is apparently dominant for her and for the agency. Thus judging by her defensive position this discourse concerns a critique against the agency's accomplishment of its objective. Therefore through the construction of decentralisation as a process that is measured in time she manages to justify potential weaknesses of the agency's function. In other words so far the agency has not managed to produce any output but this fact is justified by the interviewee as a consequence of the limited time frame in which the agency operates. In line 4 the double repetition of the phrase "So I think" shows the effort on the part of the interviewee to reach a conclusion and thus close this issue in a convincing way. In lines 5 and 6 she provides an evolutionary procedure for an organization in general and in particular for the agency where she works. Following this evolution the agency had firstly to create itself. As a result during this process of creation there were limited possibilities to produce outcomes. The outcomes that the agency is able to produce and thus prove its evolution are described with interesting adjectives such as "good, professional, attractive, sexy" (line 6). The first two adjectives can be considered more as formal characteristics of the agency while the last two create an advertising image of it. The following phrase (line 6: but that's...) shows a difficulty in describing the agency's progress. Therefore for overcoming this difficulty she does an assertion (line 6 and 7: you know what I mean) attributing the interviewer with comprehension and thus an

implied acceptance of her point. Therefore she tries to sensitise the interviewer and since the latter does not intervene, she manages to receive a positive reaction to her argument.

After this rhetorical device she finds space to contribute more to her point and provide more details regarding the evolution process of the agency. Hence, she is referring to the need of the agency to come up with some outputs as a part of the decentralisation process. In other words, she acknowledges that this is the appropriate period of time for the agency to work on this dimension. In order to support her view she makes use of an example that is indicative of the agency's self-perception regarding its limited fame. Certainly this also helps to strengthen her general view that the agency is still in an evolving process and thus any evaluation for the moment cannot be conclusive. This approach is additionally enriched by further suggestions that the interviewee is making regarding the responsibilities of the agency from this point with particular reference to communications strategies but also to the interest of the people to know more about it. However, the dominant aspect in this process is that the agency is separated from its environment. Therefore the agency is represented as a closed system in its own milieu until the moment when it is prepared to be exposed to the environment. In other words, she makes a distinction between the agency and the external environment. The interviewee constructs this relation as a process that starts from the agency and is then expanded to the agency's external environment. Following this schema, decentralisation is a linear process in which the organization is the provider and the environment the receiver.

Up to this point the major actor has been the agency, by the end of the extract, however, the need to train the citizens on European issues is also emphasized. And therefore the linear process is now transformed into a circular interaction. Even if it is presented in this way there is always a model according to which every unit is operating in isolation from the others and at a certain point these units get unified and operate together. If this is the case, the question that emerges is why the agency and its external environment are not in continuous communication and interaction. In other words, why should the agency be distant from everyday reality during its initial phase of creation and evolution and under what conditions the contact with its environment is taking place. Besides being isolated could be a difficult situation whereas the establishment of contact with its environment could turn out to be even harder and could require a considerable effort. Therefore following this logic the agency is constructed as being in quarantine until the moment that is ready to disseminate its services.

4.1.2. Decentralisation constructed on a networking model

The second repertoire constructs decentralisation as a process of exchange of ideas among the various actors. Agencies take part in this process by contributing positively in their respective field of specialisation. This repertoire consists of two core ideas that correspond to the identification of the supranational goal of

the agencies with the actual working task of the people. More specifically, employees are occupied with a specialised task and one of their main jobs is to communicate with all member states and try to satisfy their scientific needs and shortages in their respective fields. Additionally, agencies deal with scientific data which they try to harmonize in order to provide a basis for Community policy-making. As will become obvious by the extract below the dimension on which emphasis is put, is that of the actual task of the agencies.

Extract 2

Melany (52)¹⁴³

1 Κοίτα γιατί πρώτα δεν πιστεύω η επιτροπή να μπορεί να τα χειριστεί όλα τα θέματα
2 σε λεπτομέρειες και έτσι σε βαθύ σημείο γι' αυτό και κάνει agencies. Πιστεύω ναι
3 ότι γίνεται μια integration ναι γιατί από την στιγμή που εγώ δουλεύω για τη
4 επαγγελματική κατάρτιση και σου λέω έχω να κάνω με συμμετέχοντες από
5 διάφορες κράτη-μέλη και τους δίνω το μόνο το πιο βασικό τους δίνω μια
6 πληροφορία που και π.χ. ο ένας υπάλληλος που πάει στην Ισπανία μόνο που τον
7 δίνω την πληροφόρηση πως είναι η Ισπανία πως είναι το επαγγελματικό σύστημα
8 ήδη είναι μια προσπάθεια για να κάνει αυτός integration. Αα το ιταλικό σύστημα
9 είναι έτσι ποιες είναι οι διαφορές ποιες είναι οι αναλογίες, υπάρχει κιόλας η
10 προσπάθεια να γίνει μια integration να καταλάβουμε το σύστημα των άλλων, τα
11 προβλήματα των άλλων ώστε να μπορούμε να τα συγκρίνουμε με τα δικά μας,
12 πιστεύω ναι γίνεται.

Trying to provide reasons for the decentralisation, Melany puts forward a personal opinion regarding the reason why decentralisation occurred. This reasoning has to do with the incapability of the European Commission to take on specialised tasks, which provides the justification for the creation of the agencies (Vos, 2000). She expresses her belief that the deep reason (line 3: βαθύ σημείο) is what she says. This word “deep” shows that what she provided as the reason for the creation of the agencies is honest but not obvious and straightforward, implying at the same time that there are other reasons. However, these other reasons are the ones that are usually mentioned while the “deep” is the one that is usually not mentioned.

The first thing worth mentioning from this extract is the fact that while the question refers to decentralisation, the interviewee connects it immediately with

¹⁴³ Quotes have been translated from Greek into English by the author.

“I believe yes there is happening an integration yes because since I am working for the vocational training and I am telling you that I deal with participants from various member states and I am giving them the only and the most basic of all, I am giving them information that e.g. for the one servant who wants to go to Spain only the fact that I am providing him with the information of how Spain is and how the Spanish system is functioning it is already an effort to achieve integration. Aah the Italian system is like that, what the differences are, what the analogies are, and there is also the effort from us to do an integration since we try to understand the system of the others, their problems in order to be able to compare them to ours; I believe yes (an integration) is occurring...”

integration. This is done by a strong affirmation using the “I believe, yes” (line 2: Πιστεύω ναι) expressing at the same time her personal opinion. In other words there is a constructed link with decentralisation and its effects which are positive and create an integrative dynamic. While she describes the process of how integration is achieved through the task of the agencies, she brings in her personal experience and task with the use of “I” (line 3: εγώ). This is an attempt to make her description more vivid and convincing (Edwards & Potter, 1992). She focused on the area of vocational training, the area of expertise of her agency. Her actual task therefore is *dealing with* (line 4: ἔχω να κάνω) participants, a word that indicates negotiation and not imposition on behalf of the agency and the different member states to which she provides information. It is like she transmits to others the ways they can expand the integration process in their country or through their task. Integration is thus constructed as an exchange of information and a provision of “reciprocal help” between interested parties. The simple exchange of information is already a manifestation of integration. In the last lines of the extract, and after having provided the rationale of the process, she uses the “we” (lines 9, 10 and 11). This demonstrates that more actors participate in this process and is used as a proof of working together with other interested parties that operate outside the agencies.

Thus, focussing on the actual study of a specialised area, such as vocational training at a pan-European level, puts employees into everyday contact with a variety of national experts instilling, among the agency employees, a better understanding of differences and similarities while potentially enabling them to acquire more knowledge on the specific scientific issue. These aspects are represented as important for constructing decentralisation as a positive process, which actually promotes cooperation and understanding across Europe. This entire process adds a significant cognitive value to those who participate in the process which results in the implementation of the integration process. This latter process reminds us of the “network” concept which, according to the literature (Chiti, 2004), can characterize some of the agencies’ functions. Decentralisation is presented positively and as reinforcing the ideal of the European Union. Decentralisation is constructed following a logic of cooperation, transmission and exchange of ideas and information.

4.2. Decentralisation as independence from the EU institutions

The second theme focuses on the analysis of the decentralisation as a process in which the relationship of the agency with Brussels and the bigger European institutions is at stake. More specifically, the degree of autonomy, independence and affiliation of the agencies with the bigger EU institutions is discussed as the most important element entailed by decentralisation. The two repertoires that emerge are organized around the constructed degree of independence of the agencies from their center.

4.2.1. Agencies are independent

As becomes obvious by the title of this repertoire, the core idea is one that defines agencies as independent from the bigger European institutions and, in particular, from Brussels. Agencies are represented as something different and devoid of politics or other problems that afflict the bigger institutions.

Extract 3

George (34):

1 For me we are a trade mark office and the things are happening in Brussels are quite
2 irrelevant for me really. I am doing more or less the same work that I was doing in
3 Britain but there we were talking about a trade mark with a British imprinting right
4 and here we are doing the same work but we have the European imprinting right.
5 Really I have very little interest in Brussels politics, Brussels' affairs yeah academic
6 interest which anybody could have anyway. I don't feel it is very blatant in my
7 work now this is a trade mark office just this.

Question: Does decentralisation play a role in that?

8 It probably does. Yeah we feel very distant from Brussels. I feel very distant from
9 Brussels. Also because I'm British and (laugh) British tend to have a certain
10 distance from Brussels anyway I come from Europe no? That's just a personal
11 thing.

The interviewee uses twice in the first sentence the phrase “for me” (lines 1 and 2) with the aim at pointing out that what he says is his personal opinion. According to him, the agency is a specialized office and in particular a trade mark office. Hence, since the agency is represented through its task, what is happening in Brussels is irrelevant not only for him personally but also for the agency, something that becomes obvious by the use of “we” (line 1). Additionally, in line 3 and 4, in order to support his view that Brussels is irrelevant, he refers to his previous work experience in a national specialized agency on trade marks in Britain. This is presented as similar to his current working task in the agency. The only difference between these two agencies, is the authority that issues the trade marks which in one case is national (the British one) and in the other case is supranational (the European one). But this difference is not presented as an important element in his response while in general it can be considered to be quite significant since the European agency that issues a European trade mark is recent and the outcome of the European construction project. Using the adverb, “really”, in line 4, he shows a willingness to emphasize that what he expresses is what he believes as well. While he explains that his interest is specialized on trade marks, he makes it clear that anything that is not related to that does not interest him. In particular, he refers to the politics and other affairs that take place in Brussels. This is vividly expressed by the phrase “academic interest” (line 5) emphasizing its limited relevance for his work. It is interesting to note that Brussels is characterized by a negatively co-notated aspect such as “politics” (line 5) or unclear practices (line 5: affairs).

The first part of the extract finishes with a phrase in which the interviewee summarizes what he has expressed above. Once more he repeats that his agency is a specialized office on trade marks and that Brussels politics do not affect the execution of his function as a trademark official. By using the strong adjective “blatant” (line 6) to characterise the limited role of Brussels’ politics in his work role he calls attention only to the agency’s task.

After the question of the interviewer referring to whether the decentralisation of the agency from Brussels plays a role, the interviewee replies positively. Certainly the reference to decentralisation in terms of physical distance reinforces his previous view. Therefore the phrase “very distant” in line 8 is not only used to describe the relationship of the agency with Brussels in terms of physical distance but also of limited contact. Although the agency is a part of the European architecture, it is represented as something independent from it. The interviewee through irony strengthens his argument by inserting his personal ideological position framed in terms of his nationality. In other words he uses his national background and the whole discourse regarding the EU which this entails. In particular, he makes use of British euro-scepticism in order to support his view concerning the distance that his agency should or already has from Brussels. In order to avoid being criticized by national bias he presents this view in a humorous way while he immediately pinpoints that he comes from Europe (line 10), using this time a cultural and geographical category, without mentioning his home country another time. Moreover, it is interesting to note the interspersion of “I” and “we” (line 8) in order to construct his and the position of the agency. While he manages to express clearly his personal view at the same time he does not want to be taken as imposing a personal opinion for the role of the agency. Thus he achieves a balance by speaking for the agency using the pronoun “we”, certainly including himself in that “we”.

In this extract the relation of the agency with its center is described as unimportant since the center is constructed in negative terms through a representation of it as “Brussels’ politics and affairs”. The interviewee avoids any positive reference to the EU, in fact any reference at all to it apart from the negative connotation attributed to Brussels. Thus, it can be said that this repertoire constructs a technocratic discourse as significant regarding the decentralized agencies. Additionally, this way of discussing the role of the agencies as well as the role of the European Union in general is not really representative of the typical EU type of discourse about either the agencies or the EU.

4.2.2. Agencies cannot be independent

The second repertoire is the complete antithesis to the first one. The major point is that the agency is not close to its center a point, however the crucial point is that this is not a choice of the agency, but rather the choice of the few with power

over the agency. The central EU institutions are constructed as indispensable for the agency without which the agency cannot really function properly.

Extract 4

Katia (40)

1 When you work for the court or you work for the commission or you work for
2 anything that's maybe for places which are more directly in you have this feeling
3 that you are part of a whole European set of institutions. Aam it's maybe of a too
4 much of an independent because the well it's been the office is been partially
5 because of course it's been self financing. The office is been run almost like a
6 private company but not quite so you've got this thing which it isn't and of course
7 which they wanted always to show their independence so the attitude basically was
8 that we are not really an agency but they are not a fully fledged institution so it's
9 this exactly so so you've got this whole feeling that it's we are not really part of
10 them we want to maintain our independence and we want to be independent and
11 don't want to be a part of them and you don't it doesn't convey. I think this is
12 missing to the staff start here and I think it's sad in you don't feel part of this whole
13 you don't have this feeling of connection with them. The office is run sort of semi
14 eeeh the lines of the private company where a way to make money kind of attitude
15 which of course you don't have in the other institutions. You have this whole thing
16 of a service to Europe because you are not there to make money so you are there to
17 serve Europe and of course really the office is not there to make money either it is
18 still a service to Europe which is lost from this whole whole thing because of the
19 independence they had. I think I quite in favour of the fact that the commission is
20 taking all of control because for me that will bring into the fold we are not an
21 independent we are a part of a whole EU, we are part of a European structure, a part
22 of the European structure and I think that would help in many ways the staff to feel
23 integrated...

The interviewee starts the extract by comparing the work in an agency to the work in the bigger European institutions such as the Court of Justice or the European Commission. The comparison brings out the difference that the bigger EU institutions provide to their employees, such as the feeling of participation in a wider whole which is absent in the agencies. By making such a point, one easily understands that the interviewee must have had a working experience in these bigger institutions. On the one hand the agency in which she is working now is represented as a private company and not as the rest of the European institutions. The role of her agency is constructed through a set of contested characteristics which have been created by those who are responsible for the function of the agency. These contested characteristics are: the agency is run like a private company but in reality it is not. It is not an agency and it is not a fully-fledged institution. According to her, the inappropriate role or identity of the agency is the result of the way the leaders of the agency make it operate. She clearly takes a distance from them but also from their representation of the agency with the use of "they" (line 6) and "their independence" (line 6) but not from the agency itself since she refers to the latter using the "we" (line 7).

The attribution of responsibility or blame to those who run the agency rests upon the will of these people to be independent from the rest of the European institutions. This fact is represented as a personal preference and decision of these people. The result is that the agency is not part of the bigger European institutions since those in power want to foster the agency's independence. In lines 9 and 10 the interviewee uses different phrases in order to express the same thing as if she wants to say something that is unbelievable, inappropriate or strange. This is confirmed by the phrase "it doesn't convey" (line 10), emphasizing that independence is something that cannot be realised. Hence, there is a pessimistic note in that the staff of the agency cannot feel part of the whole or feel connected to the European institutions. Needless to say, the agency is represented as the only European body which distinctly does not participate in the whole consisting of the rest of the EU institutions.

The main difference between the agency and the rest of the EU institutions is the erroneous attitude on behalf of the leadership of the agency to function as a private company and try to raise its financial profits. Certainly such objectives go against the objectives of the European institutions. Their mission is to be at the disposal of Europe for the provision of service and not for making profit. By making a clear bipolar distinction between a private company and a European service, the argument is that the agency by trying to acquire or increase its independence from the rest of the EU institutions, gets disoriented and loses track of its real goal.

In line 18 she uncovers an ideological/political position which is inspired by a bigger debate on agencies. In other words, apart from the fact that she shows her knowledge of the big debate, she takes the position of the Commission according to which agencies cannot be functioning in an independent way or have decision-making or regulatory powers. According to the interviewee, if the Commission manages to intervene and control the independence of the agency, then it will be uncovered the appropriate role of the agency, which is not to be independent from the bigger EU institutions and the agency's staff is going to be encouraged to feel part of the EU whole. However, despite the normative type of discourse that the interviewee is using at this point, from nowhere does it emerge that this is a need of the agency staff. This desire could therefore be a projection of the interviewee's personal needs.

In general terms it could be said that there is a kind of normative discourse with paternalistic aspects and it is taken for granted that feeling a part of the EU whole is a positive aspect. The agency's independence from the bigger EU institutions is constructed by her as a dominant discourse since she feels the need to express her views in contrast to this following a normative approach regarding the agency's appropriate role. Evidently, there is a conflict or a competition between the position of those who run the agency and the general position and role of the other EU institutions. This conflict reveals a more general discourse on the

agencies and their role within the European institutional architecture, in which the dominant aspect is a matter of power between the agencies and the Commission.

4.3. Decentralisation as implementation

The next theme that embraces the attention of the interviewees is based on the effects of decentralisation on the internal life of the agencies and focuses on the consequences of being physically decentralised from the bigger institutions. Thus the interest is not on the type of relations the agencies have with their external environment but on the effects of being away from the core EU institutions inside the agencies.

4.3.1. Decentralisation as an opportunity to avoid bureaucracy

The main concept in the first repertoire is that the European agencies are not bureaucracies; they are superior organizations to the centralized EU organizations, which are referred to as bureaucracies. Therefore, decentralisation is constructed as a way of avoiding Brussels bureaucracy while at the same time it is represented as beneficial for the agencies' employees. The following extract is indicative:

Extract 5

Mary (4):

Question: what do you think about the fact that your agency is decentralized?

1 I don't know but what I think in that maybe because I don't have a European
2 commission background so maybe that's why I don't feel so much involved but I
3 think that's there's an influence on the country that means if we would be in
4 Brussels we could become bureaucrat and here we have the chance because we are
5 not in Brussels people who were not bureaucrats before because half of the centre is
6 bureaucrats even more so far the others we have the chance to not become
7 bureaucrats rapidly maybe I don't know I hope so. I am pretty negative to become
8 bureaucratic.

While the extract starts with the use of first person (lines 1 and 2) indicating the expression of the interviewee's personal doubts and uncertainties about the way she feels regarding the decentralisation process, in line 3 the use of "we" (line 3) signifies the commitment on the part of the interviewee with the organization.

In the beginning of her answer she clarifies the distance that she is taking from all those employees with European commission experience since she makes clear that she never had this kind of background. The distance from the employees with Commission background can be interpreted also as distance from the EU in general since she points out that she "...doesn't feel much involved" (line 2). This has a dual significance: firstly it shows a limited degree of commitment to the EU and secondly she puts herself in a convenient position to justify her

ignorance regarding the influence of the decentralisation process. This fact can also be considered as an excuse for the bureaucratic profile or even for the agency's lack of efficiency. In other words, it shows the lack of any notion of responsibility.

Evidently, the first lines the words of the interviewee are characterized by low modality (line 1 and 2: I think, maybe) and with demur (line 1: I don't know), something that can be explained from the fact that she expresses a discourse not positive to the European Union. Such a position does not seem to be acceptable in her discourse and this makes her justify and keep a distance from it. Furthermore, the construction of a critical discourse against bureaucracy is occurring in a halting manner. While she expresses a clear antithesis against bureaucracy, it is indicated the way the interviewee herself renders bureaucracy dominant. In this effort, she finds a way out in distinguishing the two groups within the agency: the employees with EU previous working experience and employees without this.

The focus is on the external environment of the agency not only its center but also the city that hosts the agency. With regard to the latter, the interviewee expresses her personal view that the agency influences in a way the host city. Concerning the former, the interviewee attributes to Brussels, and the institutions which are based there a rather negative representation by focusing on the staff of these institutions. The connotation is that the staff of Brussels' institutions is bureaucrats. She expresses the opinion that since her agency is not situated in Brussels, then it is somehow different from it. Hence her agency is constructed as an opportunity to be something other than bureaucratic. She identifies the fact that already half of the staff of the agency consists of bureaucrats or individuals who came from Brussels' institutions.

The interviewee points out the opportunity that a European decentralized agency can offer to employees who work in an EU organization for the first time. This opportunity concerns the fact that new employees might not immediately become bureaucrats. Nonetheless, it is implied that they all run the risk of becoming bureaucrats at a certain point. And of course, all this is explained and summarized in her statement regarding her problem in becoming herself a bureaucrat. Once a bureaucrat always a bureaucrat. Decentralisation does not change bureaucrats but it can help at avoiding the risk of creating new bureaucrats. Therefore, a European organization, whether it is an agency or the Commission, has the power to transform its members into certain categories of employees. In sum, the influence lies at the structure and not the agents and is certainly top down.

4.3.2. Decentralisation as a no way out

In this repertoire interviewees agree on the fact that the bigger EU institutions are not working properly and suffer from extreme bureaucratic procedures and other bad practices. However, in contrast to the first repertoire this second one is based upon the argument that the bigger institutions are characterized by negative

aspects that penetrate the agencies as well. Therefore, the agencies are not different from the rest of the EU institutions and certainly not better.

Extract 6

Michael (18):

1 It's the same relationship like between being Christian and loving the Pope. I mean
2 the Commission it's the kind of Pope it says that represents the European idea but it
3 does represent as well the idea as the Pope represents Christianity. That's the same
4 thing. Agencies the same. Because they are kind of, often they are kind of small
5 replicates of Brussels and this (one is) serious a big replicate of Brussels... Yeah I
6 think that it's not a problem of Brussels. It might, it's a good idea to do the
7 decentralisation but it could, it depends on what, if the culture pushes around inside
8 the agencies and if the agency is run by Brussels and is strongly depending on
9 Brussels and all its values and there is no way of changing it if you don't change the
10 people inside, the attitudes, there is no way of changing anything. Even... it's...
11 boh this and even it's some rumours people say Brussels you are freer Brussels it's
12 more at least to rules more democratic, applies at least to everybody; here
13 sometimes it's exactly like in the faraway colony, like colonies where defects to law
14 exist from the main land which has been implemented according to wish or non
15 wish and the caprices of, of the governor...

The extract begins with a very racy metaphor used by the interviewee in order to describe the center of the agency which is the Commission. The metaphor represents the Commission as the Pope and the European idea as Christianity. The Pope, for Catholics, is the guardian of the faith just as the Commission is the guardian of the Treaties. If the interviewee is a catholic or if he's religious, then it could be considered as a positive metaphor, and certainly a useful one. However, in case the interviewee is not catholic or religious then this metaphor can be taken as a negative representation of both the Pope and thus the Commission. The word "but" in line 2 used as a disclaimer confirms rather the second hypothesis. The phrase inserted with the 'but' is like a negative evaluation of the effectiveness of the Commission and the Pope and it has an ironic tone. It is suggested that the Commission represents the European idea "as well as the Pope represents Christianity" (line 3). The irony refers to the "as well as" (line 3) indicating this way the interviewee's doubts regarding the way the Commission can achieve its goal. Additionally given the fact that both the Pope and the Commission are also attributed with criticism and rumours concerning corruption and non-transparency, it becomes clear that the interviewee uses the metaphor in order to put into doubt the effectiveness, the sincerity and the role of the Commission regarding the European idea. Moreover, the fact that in the following lines agencies are represented as similar to Brussels's institutions, pointing out the negative aspects instead of the positive, strengthens the interpretation of the metaphor as a way to express his disbelief about the center of the agency.

The metaphor is a very good device for the interviewee to introduce his opinion concerning the role of the agencies which is again put into the same category as the one of the Commission. By using an inductive reasoning that goes: if the

Commission is bad then the agencies, which are small replicates of the Commission, are like the Commission. Therefore he doubts agencies' effectiveness regarding firstly the European spirit that they represent and they can disseminate. It is interesting to notice that he does not speak only about his agency even if he points out the fact that his agency is "a serious big replicate" (line 5) mainly due to his personal experience. He refers to the whole group of agencies. These are represented as "replicates of Brussels" (line 4 and 5) indicating his belief concerning the entire model of the agencies and not only the one in which he is working. This generalization is intended to add validity to his argument.

Nonetheless, the interviewee continues his thinking by pointing out that agencies' unpleasant reality is not because of Brussels, he attributes the bad aspects of the agency to the fact that the latter is an open system again only towards external influences that are coming from the top in other words by higher levels of command such as Brussels. By bringing in the issue of decentralisation, characterized as positive in principle, he specifies the way that external culture penetrates the agency, without though specifying the type of culture and the source of it. Thus, decentralisation is constructed as a relationship of dependency with Brussels. This dependency is also represented in terms of values that are transferred and internalized within the agency. Individuals, especially employees or managers with prior EU experience, are represented as carriers of this climate. In other words, agencies are constructed as a microcosm of Brussels in which the process of decentralisation is the means through which individuals transfer Brussels' values. Agencies' reality is constructed as a deterministic one that can only be altered through the change of its members.

It is interesting to note that while agencies are not situated in Brussels, and while Brussels is used to represent the bigger European institutions, no reference is made to the local external environment of the agency. The city is not mentioned as an alternative potential influence that could penetrate the agency, which further reinforces the centre-periphery relationship.

This powerful relation with the centre is described very lucidly in the last part of the extract as a relation between the centre and its colony. The use of the adjective "faraway" (line 12) illustrates the big geographical distance between the agency and its centre. The effect of being decentralised from Brussels is even constructed in more negative terms in comparison to the situation that occurs in the centre, representing the agencies as mutations of the center and attributing this way responsibility to the agency itself. His main argument concerns a critique of the way the agency's leader manages the agency. This entails a manipulation of the rules and the implementation of practices that satisfy only the leader's personal interests. This representation implies also a lack of control of the agency as well as a confirmation for his above statement regarding the

employees with prior EU experience, who being away from their previous working environment, become even more perverse.

Regarding the point of the interviewee in line 10 where he speaks about positive aspects of Brussels' institutions, he takes the position of the observer as he says "it's some rumors people say". Thus while the interviewee does not hesitate to attribute negative aspects to Brussels expressing his personal opinion, when he mentions some positive aspects about Brussels, the interviewee makes use of the well-known *footing* (Goffman, 1983 in Wetherell, 2001), a rhetorical tool that is convenient for the speaker. In other words, footing helps him transfer opinions which he does not necessarily believe but he shows his knowledge about them, a fact that makes his personal argument stronger and more convincing. Therefore, in this repertoire agencies are constructed as systems under the full command of their center. In particular, they are exposed to one-way influence coming from their center which is represented as an external base of exercising power.

4.4. Summary of findings

This paper has endeavoured to map the subjective interpretative repertoires based on interviewees' representations of the decentralisation of the European agencies. From the analysis of the interviewee's talk, it is clear that several repertoires are constructed regarding the meaning of the decentralisation for the European agencies. These are summarised below.

The first theme around which two repertoires are constructed is the creation of the agencies and their main goals. Thus, decentralisation in both repertoires is constructed as a process in which one dominant goal is the promotion of Europe and the advancement of the European integration project. The two repertoires differ regarding the ways in which agencies achieve their mission. In the first repertoire decentralisation is constructed as a top-down process in which the agencies are the entities that could achieve the integration of all member states. This is based on a hierarchical model of Europeanizing Europe or "bringing the Union closer to its citizens". Agencies are contributing to the process of Europeanization of the societies and the countries in which they are located. Their relation with their environment is constructed as one-way. This discursive repertoire is consistent with official discourses of the European Union and, in particular, this is manifested by the use of key phrases such as "to bring the union closer to its citizens". In the second repertoire decentralisation is constructed as a dialectic and reciprocal relation between agencies and member states based on a more democratic model. As a consequence no notion of hierarchy is represented. Europe can be everywhere and those who hold the expertise can distribute it. This is the opportunity that is offered through the agencies and their operation. Certainly the way in which the whole process is presented could be considered as somewhat naïve. However, this repertoire entails important issues concerning

more general debates about the role of the agencies, especially those related to the construction and functioning of the EU. The discursive resources of this repertoire are the notions of ‘network’. This is consistent with Chiti’s (2004) description of the agency operating in-between an inter-institutional setting consisting of national and supranational bodies and characterised by constant co-operation with them.

The second theme examines decentralisation as a means to help define the appropriate degree of the agencies’ independence from their center. These repertoires certainly make reference to the academic literature on the role of the agencies and, in particular, whether the agencies are sufficiently independent or autonomous (Majone, 2000, 2002a, b; (Everson & Majone, 2001). As a consequence two antithetical repertoires are constructed regarding this issue of independence. The first one does not construct Brussels as important generating this way a technocrat type of discourse concerning the agency and its relation to the center. On the other hand, in the second repertoire the close connection of the agency with Brussels is represented as necessary, constructing this way Brussels as indispensable for the agency’s proper function. Still, in both repertoires the concept of the agencies’ independence from Brussels is constructed as dominant. More specifically, the first repertoire does not present the center as important for the agency constructing decentralisation as independence. In contrast, the second repertoire represents the distance of the agency from its center inappropriate. This repertoire is constructed as an antithesis to the notion of decentralisation as independence since the agency belongs to the EU and hence all appropriate measures should be taken in order to ensure the fact that the agency is a part of the EU whole. As mentioned above the discursive resources of these repertoires are the two poles of the bigger debate regarding the decentralisation and role of the agencies. On the one hand there is the argument that supports the independence of the agencies *vis a vis* the European institutions and the member states based on past experience with national or mainly the US agencies. On the other hand, there is the argument that agencies cannot operate without the control and intervention of the European institutions and member states since they are a part of them. This line of argumentation adduces proof from legal constraints, difficulties of institutional and political nature. This latter position is actually consistent with the views of the Legal Service of the Commission.

The third theme detected concerned the effect of decentralisation for the agencies’ function and their internal life. The important points in the first repertoire are the following: firstly decentralisation process is constructed as an opportunity to avoid bureaucracy. This leads to the second aspect that bureaucracy is not wanted. Bureaucracy therefore is constructed and represented as a matter of contestation and is rendered as a strong hegemonic discourse not only for the agency but also for the entire Union. The last important aspect concerns the contrast between those employees with past EU working experience and those without. In the second repertoire the agencies are represented as

enhancing or stabilising the center's power. Agencies are represented as a colony of its center, attributed not only with the negative characteristics of its center but also with the negative characteristics of a colony, implying anarchy, a lack of control and inappropriate practices. At the same time, the agencies remain completely dependent on their center. In sum, it can be said that the first repertoire constructs decentralisation as a way to avoid the bureaucracy of the center whilst the second constructs decentralisation as a way to equate Europe with Brussels. The first repertoire characterised by a more optimistic way of speaking about the decentralisation, is more informed by those researchers (Geradin & Petit, 2004) who argue that the decentralisation of the agencies has been seen as an instrument to mitigate critics against the Brussels-based bureaucracy. The second repertoire is characterised by a pessimistic way of speaking about the decentralisation of the agencies informed by the argument of trade unions (USF, 2003) regarding the lack of enthusiasm that characterises the cooperation between the agencies and the Commission.

5. Conclusion

One of the theoretical premises of the perspective adopted in this paper is that scientific knowledge is not objective. This becomes obvious by the fact that there is a variety of interpretational frameworks cornering decentralisation by various authors from different disciplines. However, this variety of explanations highlights how much space exists for negotiating the reasons and the effects of decentralisation among the various disciplines and approaches. These discussions turned out to be the main resources for the constructed repertoires on decentralisation. Thus, the empirical analysis has shown that there is a variety of ways of speaking about decentralisation in the European agencies. This finding could be pertinent for current discussions concerning the aims and goals of the agencies. In this way it can be said that the various repertoires unfold the dilemmas or the problems of decentralisation, which are also observed in the other debates.

Moreover, the present analysis has demonstrated the absence of a dominant discourse concerning the discussion on the agencies' decentralisation. Instead there are various forms in which decentralisation is represented within the agencies and these are informed by wider academic and political debates concerning the decentralisation of the European agencies. This suggests that there is ample scope negotiating the role and the nature of the still evolving agencies.

One of the main arguments put forward in this paper is that research within organisational settings can profit by moving away from the individual as the unit of analysis to a consideration of the regularities at the level of language. In doing so it becomes possible to examine the ways in which different repertoires limit the understanding of organisational roles and practices. Thus, in order to

understand the phenomenon of the agencies within the EU institutional reality, there is also the need to move beyond legal, administrative and political approaches to incorporate in-depth discursive approaches. Such studies, apart from offering a deeper and more meaningful understanding of the reality of European institutions, could be relevant when attempting to initiate policy changes within an organisation or for the creation of new organisations. Additionally, this study has purported to provide further insights regarding the ways in which existing discourses on EU institutions, policies and agendas can produce or affect the creation of new sets of values and new types of discourse. By focusing on the everyday reality of the decentralised agencies we may gain some valuable insights into a dimension of the Europeanization process that to date has been somewhat under-explored but may nonetheless reveal some illuminating findings that are applicable to the wider integration process.

Table 1: The classification according to the agencies' functions by Niehls Ahrendt (1996)

ROLE-FUNCTION	AGENCIES
Own resources/ Self-Financing. Conformity notification of product.	a. European Agency for the Evaluation of medicinal Products (London) b. Office for Harmonization in the Internal Market (Alicante) c. The Community Plant Variety (Angers)
2. Central for collection and dissemination of information, extra Union, “Regulation by Information”.	a. European Environment Agency (Copenhagen) b. European Monitoring Centre for Drugs and Drugs Addiction (Lisbon) c. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (Vienna) ¹⁴⁴
3. Tripartite/ Instrument for bringing the social partners together in a closer collaboration.	a. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Dublin) b. European Centre for the Development of Vocational Training (Thessaloniki) c. Agency for Health and Safety at Work (Bilbao)
4. Subcontracting with other Institutions, Commission, Agencies.	a. European Training Foundation (Turin) b. The Translation Centre for Bodies of the European Union (Luxembourg)

Table 2: An evolved version of the 1996's classification of the agencies by Kreher (1997)

ROLE-FUNCTION	AGENCIES
1. Provide information, charged with coordination and supervision of this information and the creation of networks.	“INFORMATION FUNCTION CATEGORY”
1a. Analyze, collect and disseminate information in their specific policy areas.	Thessaloniki, Dublin, Turin, Luxembourg ¹⁴⁵
1b. General information function, create and coordinate networks of experts. They offer influence to Member-states.	Copenhagen, Bilbao, Lisbon, Vienna ¹⁴⁶
2. Provide specific services and specific measures to implement Community regimes by executing registration procedures and keeping public registers.	“EXECUTIVE AGENCIES” Angers, Alicante
3. Provide information, expertise, services are compulsory basis for decision-making but do not have decision-making powers. This category is a mixture of the categories 1 and 2.	London ¹⁴⁷

¹⁴⁴ This agency has been added to this category by the author due to the fact that this agency's characteristics coincide with the ones of this category.

¹⁴⁵ This agency is not included in Kreher's classification. However, the agency's characteristics coincide with this category.

¹⁴⁶ This agency has been added to this category by the author due to the fact that this agency's characteristics coincide with the ones of this category.

Table 3: The most recent classification of the European Decentralised Agencies (2003, http://www.europa.eu.int/agencies/index_en.htm)

ROLE-FUNCTION	AGENCIES
1. Agencies facilitating the operation of the internal market. These agencies exercise regulatory functions and render services to industrial sectors allowing them to generate income and thus guarantee their own resources.	a. European Agency for the Evaluation of medicinal Products (London) b. Office for Harmonization in the Internal Market (Alicante) c. The Community Plant Variety (Angers) d. European Food Safety Authority, (location still negotiated) e. European Maritime Safety Agency (location still negotiated) f. European Aviation Safety Agency (location still negotiated)
2. Monitoring Centres Their principal task is to gather and disseminate information thanks to a network of partners that they have to set up and to manage on a daily basis.	a. European Environment Agency (Copenhagen) b. European Monitoring Centre for Drugs and Drugs Addiction (Lisbon) c. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (Vienna)
3. Agencies aiming to promote social dialogue at a European level. These agencies are characterised by a quadripartite administrative/management board: representatives of employers and trade unions as well as Member States and the Commission representatives.	a. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Dublin) b. European Centre for the Development of Vocational Training (Thessaloniki) c. Agency for Health and Safety at Work (Bilbao)
4. Agencies which execute programmes and tasks for the European Union within their respective fields of expertise.	a. European Training Foundation (Turin) b. The Translation Centre for Bodies of the European Union (Luxembourg) c. European Agency for Reconstruction (Thessaloniki)

¹⁴⁷ For the moment, London's agency provides the expertise for the final decision to be taken by the Commission.

Bibliography

- Abélès, M. (1998), ‘Homo communautarius’, in Kastoryano, R. (ed.), *Quelle identité pour l’Europe? : le multiculturalisme à l’épreuve*. Paris: Presses de Sciences Po, 61-63.
- Abélès, M. and Bellier, I. (1996), ‘La Commission européenne. Du compromis culturel à la culture politique du compromis’, *Revue française de science politique* 46, 3, 431-456.
- Abélès, M., Bellier, I., and McDonald, M. (1993), *Approche anthropologique de la Commission Européenne*, Brussels: Mimeo.
- Ahrendt, N. (1996), ‘An Administrative Perspective from the European Commission’, in Kreher, A. (ed.), *The New European Agencies*. Florence: EUI Working Papers, RSC, 1996/49.
- Amato, G. (1996), ‘Agencies in Italy’, in Kreher, A. (ed.), *The New European Agencies*. Florence: EUI Working Papers, RSC, 1996/49.
- Anderson, B. (1983), *Imagined Communities*, London: Verso.
- Andolfatto, D. (1994) ‘Les Eurodéputés en question’, *Revue Politique et Parlementaire* 970, 26-33.
- Appadurai, A. (1996), *Modernity at large, the cultural dimensions of globalization*, Minneapolis: Minnesota University Press.
- Badie, B. and Birnbaum, P. (1979), *Sociologie de l’État*, Paris: Pluriel.
- Barrow B. and McSmith A. (2002), ‘EC accused of budget cover-up’, in *The Telegraph*, 4 December 2002.
- Barthes, R. (2002), *Le neutre*, Cours au Collège de France (1977-1978), Paris: Éd. du Seuil.
- Beauvallet, W. (2003), ‘Institutionnalisation et professionnalisation de l’Europe, le cas des eurodéputés français’, *Politique européenne* 9, 99-122.
- Beauvallet, W. and Michon, S. (2004) ‘Les élues européennes : structures sociales du recrutement et stratégies d’investissement à l’Europe’, *Regards Sociologiques*, automne 2004, forthcoming.

Bekke, H. A.G.M. and Van der Meer, F. M. (eds.) (2001), *Civil Service Systems in Western Europe*, Cheltenham (UK)/Northhampton (Mass./USA): Edward Elgar.

Bellier, I. (1993), *L'ENA comme si vous y étiez*, Paris: Éd. du Seuil.

----- (1997a), 'Une approche anthropologique de la culture des institutions', in Abélès, M. and Jeudy, H.-P. (eds.), *Anthropologie du Politique*. Paris: Armand Colin, 129-161.

----- (1997b), 'The Commission as an actor', in Wallace H. and Young A. (eds.), *Participation and policy making in Europe*. Oxford: Clarendon Press, 91-115.

----- (2000a), 'A Europeanized Elite? An Anthropology of European Commission officials', *Yearbook of European Studies* 14, 135-156.

----- (2000b), 'The European Union, identity politics and the logic of interests' representation', in Bellier, I. and Wilson, T. M. (eds.), *The Anthropology of the European Union: Building, imagining, experiencing Europe*. Oxford, New York: Berg, 53-73.

----- (2001), 'Between "Transparency" and "Opacity": Official Communication in New Europe', in Krumm, H. J., De Cilla, R. and Wodak, R. (eds.), *Loss of Communication at the Age of Information*. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.

----- (2002), 'Le concept de partenariat et le dialogue politique: la Commission européenne et l'élargissement de l'Union', *Anthropologie et Société* 26, 1, 139-157.

----- (2004), 'The European Commission, between the "acquis communautaire" and Enlargement', in Dimitrakopoulos, D. (eds.), *The changing European Commission*. Manchester: Manchester University Press.

Bellier, I. and Wilson, T. M. (eds.) (2000), *An Anthropology of the European Union: Building, imagining, experiencing Europe*. Cambridge-Oxford: Berg.

Billig, M. (1991), *Ideology and Opinions*, London: Sage.

Blondel, J. and Thiébault, J.-L. (eds.) (1991), *The profession of Government Minister in Western Europe*, London: McMillan.

- Bonoli, G. and Palier, B. (1999), ‘Phénomènes de *path dependence* et réformes des systèmes de protection sociale’, *Revue Française de Science Politique* 49, 3, 399-418.
- Bourdieu, P. (1979), *La distinction, critique sociale du jugement*, Paris: Éds. de Minuit.
- (1986), ‘La force du droit, éléments pour une théorie du champ juridique’, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 13.
- Bovens, M. (1998), *The Quest for Responsibility*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Briquet, J.-L. (1994), ‘Communiquer en actes: prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique’, *Politix* 28, 16-26.
- (1995), ‘Les pratiques politiques officieuses. Clientélisme et dualisme politique en Corse et en Italie du Sud’, *Genèses* 20, 73-94.
- Bryder, T. (1998), ‘Party Groups in the European Parliament and the Changing Recruitment Patterns of MEPs’, in Bell, D. and Lord, C. (eds.), *Transnational Parties in the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- Buck, T. and Parker, G. (2003), ‘Kinnock accused after memo leak’, in *Financial Times*, 12 March 2003.
- Chapman, R. A. (2000), ‘Introduction’, in Chapman, R. A. (ed.), *Ethics in Public Service for the New Millennium*, London: Ashgate.
- Chiti, E. (2000), ‘The emergence of a community administration: The case of European Agencies’, *Common Market Law Review* 37, 309-343.
- (2004), ‘Decentralization and integration into the Community Administrations: A new perspective on European Agencies’, *European Law Journal* 10, 4, 402-438.
- Christiansen, T. (1997), ‘Tensions of European Governance: politicized bureaucracy and multiple accountability in the European Commission’, *Journal of European Public Policy* 4.
- CIE (Committee of Independent Experts) (1999a), *First Report Regarding Allegations of Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission*, 15 March.

CIE (Committee of Independent Experts) (1999b), *Second Report on the Reform of the Commission: Analysis of Current Practices and Proposals for Tackling Mismanagement, Irregularities and Fraud*, 10 September.

Cini, M. (1996a), ‘La Commission européenne, lieu d’émergence de cultures administratives. L’exemple de la DG IV et de la DG XI’, *Revue Française de Science Politique* 46, 3, 457-472.

----- (1996b), *The European Commission: Leadership, Organisation and Culture in the EU Administration*, Manchester: Manchester University Press.

----- (2000), *Organisational Culture and Reform: The Case of the European Commission under Jacques Santer*, Florence: EUI Working Papers RSC 2000/25.

----- (2002), ‘Reforming the European Commission: discourse, culture and planned change’, in Hosli, M. O., van Deemen, A. and Widgrén, M. (eds.), *Institutional Challenges in the European Union*. London: Routledge.

----- (2004), ‘Norms, culture and the Kinnock White Paper: the theory and practice of cultural change in the reform of the European Commission’, in Dimitrakopoulos, D. G. (ed.), *The Changing European Commission*. Manchester: Manchester University Press.

Clark, B. R. (1956), ‘Organisational Adaptation and Precarious Values’, *American Sociological Review* 21, 327-336.

Commission (1999), *Designing Tomorrow’s Commission Today: A Review of the Commission’s Operation and Organisation (DECODE)*, Brussels, 7 July.

Commission (1995), *Livre blanc sur l’éducation et la formation. Enseigner et apprendre. Vers une société cognitive*, COM (95) 590 final, Brussels, 29 Novembre. http://www.europa.eu.int/comm/off/white/index_fr.htm#1995.

----- (2000a), *Reforming the Commission: a White Paper*, Part I, COM (2000) 200 final/2, Brussels, 1 March 2000.
http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/wpr/2000/com2000_0200en.html

----- (2000b), *Reforming the Commission: a White Paper*, Part II Action Plan, COM (2000) 200 final/2, Brussels, 1 March 2000.
http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/wpr/2000/com2000_0200en.html

- (2000c), *Setting the Highest Standards*, Press Release, IP/00/1380, Brussels, 29 November 2000.
- (2001a), *European Governance: A White Paper*, COM (2001) 428 final, Brussels, 25 July 2001.
http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf
- (2001b), *White Paper on European Governance. Decentralisation. Better Involvement of national, regional and local actors*', Report by Working Group 3b, Brussels, June 2001.
http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group7/report_en.pdf
- (2001c), *Establishing a framework for Decision-Making Regulatory Agencies*, White Paper on Governance, Work area 3: Improving the exercise of executive responsibilities, Report by Working Group 3a, SG/8597/01-EN, Brussels, June 2001.
http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group6/report_en.pdf
- Connolly, B. (1995), *The Rotten Heart of Europe. The Dirty War for Europe's Money*, London/Boston: Faber and Faber.
- Costa, O. (2001), *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Cram, L. (1994), 'The European Commission as a multi-organization: social policy and IT policy in the EU', *Journal of European Public Policy* 1, 195-218.
- Dercks, L. H. (2000), *Business Ethics and the European Commission. A Critique of Proposed Reforms*. Unpublished LLM Thesis. University of Leicester.
- (2001), 'The European Commission's Business Ethics: a critique of proposed reforms', *Business Ethics: a European Review* 10, 4, 346-59.
- Di Stefano, A. (1979), *La participation des fonctionnaires civils à la vie politique*, Paris: L.G.D.J.
- Donnelly, M. and Ritchie, E. (1994), 'The college of commissioners and their cabinets', in Edwards, G. and Spence, D. (eds.), *The European Commission*, London: Longman.
- Douglas, M. (1987), *How Institutions Think*, London: Routledge and Kegan Paul.

- (1990), 'La connaissance de soi', *Revue du MAUSS* 8, 125-136.
- Drake, H. (2003), *Jacques Delors en Europe. Histoire et Sociologie d'un leadership improbable*, Strasbourg: Presses Universitaires de Strasbourg.
- Dubar, C. (1991), *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris: Armand Colin.
- (2nd ed.) (1995), *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris: Armand Colin.
- Dubois, V. and Dulong, D. (eds.) (1999), *La question technocratique. De L'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Strasbourg: Presses Universitaires de Strasbourg.
- Dunleavy, P. and Hood, C. (1994), 'From Old Public Administration to New Public Management', *Public Money and Management*, 9-16.
- Edley, N. (2001), 'Analysing Masculinity: Interpretative Repertoires, Ideological Dilemmas and Subject Positions', in Wetherell, M, Taylor, S. and Yates, S. J. (eds.), *Discourse as Data. A Guide for Analysis*. London: Sage Publications in association with Open University, 189-228.
- Edwards, D. and Potter, J. (1992), *Discursive Psychology*, London: Sage
- Elster, J. (eds.) (1985), *The Multiple Self*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Everson, M. (1995), 'Independent Agencies: Hierarchy Beaters', *European Law Journal* 1, 2, 180-204
- Fletcher, G. (1996), *De la loyauté*, Bruxelles: Éd. de l'Université de Bruxelles.
- Fourrier, C. (1957), *La liberté d'opinion du fonctionnaire. Essai de droit public comparé*, Paris: L. G. D. J.
- Freidson, E. (1986), *Professional Power. A Study of Institutionalisation of Formal Knowledge*, Chicago: Chicago University Press.
- Gaxie, D. (1973), *Les professionnels de la politique*, Paris : Presses Universitaire de France.

- (1980), ‘Les logiques du recrutement politiques’, *Revue Française de Science Politique*, 5-45.
- (1986), ‘Immuables et changeants: les ministres de la V^e République’, *Pouvoirs* 36, 61-78.
- Georgakakis, D. (1998), ‘La figure de l’eurocrate ou les réalités d’un mythe’, in Dubois, V. and Dulong, D. (eds.), *La question technocratique, de l’invention d’une figure aux transformations de l’action publique*. Strasbourg: Presses Universitaires de Strasbourg, 109-128.
- (2002), *Les métiers de l’Europe politique. Acteurs et professionnalisation de l’Union européenne*, Strasbourg: P. U. S.
- Gérardin, D. and Petit, N. (2004), ‘The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform’. New York: Jean Monnet Working Paper 01/04
- Gravier, M. (2000), *Identité et Loyauté. Étude des processus de recomposition identitaire des agents ministériels du Brandebourg et de la Saxe depuis l’Unification allemande*. Unpublished Doctoral Dissertation. Université Paris I.
- (2003), ‘Entrer dans l’administration de l’Allemagne unifiée : une approche anthropologique d’un rituel d’intégration (1990-1990)’, *Revue Française de Science Politique* 53, 3, 323-350.
- (2004), ‘Dénazification et décommunisation dans la fonction publique allemande: deux politiques d’épuration ?’, in Dreyfus, F. (ed.), *L’administration dans les processus de transition démocratique*. Paris: Publications de la Sorbonne, 45-70.
- Guiraudon, V. (2000), ‘L’espace sociopolitique européen, un champ encore en friche?’, *Cultures & Conflits* 38-39, 7-37.
- Handy, C. (1994), *Understanding Organisations*, Basingstoke: Penguin Books.
- Hernu, R. (2002), ‘Le devoir de loyauté du fonctionnaire des Communautés européennes’, *Revue trimestrielle de droit européen* 38, 4, 785-724.
- Heywood, P. (1997), ‘Political Corruption: Problems and Perspectives’, *Political Studies* 19, 3, 417-35.

- Hirschman, A. O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge: Harvard University Press.
- (1981), *Shifting Involvements. Private Interest and Public Action*, Princeton: Princeton U.P.
- (1995), ‘Défection et prise de parole dans le destin de la République démocratique allemande’, in Hirschmann, A. O. (ed.), *Un certain penchant à l'autosubversion*. Paris: Fayard, 19-69.
- Hix, S. and Lord, C. (1997), *Political Parties in the European Union*, London: Macmillan.
- Hodson, D. and Maher, I. (2001), ‘The Open Method of Coordination as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Coordination’, *Journal of Common Market Studies* 39, 4, 719-46.
- Hood, C. (1998), *The Art of the State*, Oxford: Clarendon Press.
- Hooghe, L. (1999), ‘Supranational Activists or Intergovernmental Agents? Explaining Orientations of Senior Commission Officials towards European Integration’, *Comparative Political Studies* 32, 4, 435-63.
- Hugues, E. C. (1967), *Men and their work*, Glencoe: The Free Press.
- IDOC (2002), *Report on the work of the Investigation and Disciplinary Office*, Brussels, July 2002.
- Jacobs, F., Corbett, R., and Shackleton, M. (eds.) (1992), *The European Parliament*, Longman Current Affairs.
- Joana, J. and Smith, A. (2002) *Les commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques*, Paris: Presses de Sciences Po.
- Jorgensen, M. and Phillips, L. (2002), *Discourse analysis as theory and method*, London: Sage.
- Katz, S. R. and Wessels, B. (eds.) (1999), *The European Parliament, the National Parliament and European Integration*, New York: Oxford University Press.

Kauppi, N. (1995), 'European Union and French Political Careers', *Scandinavian Political Studies* 19, 1, 1-24.

Kelemen, D. R. (2002), 'The Politics of 'Eurocratic' Structure and the New European Agencies', *West European Politics* 25, 4, 93-118.

Kinnock, N. (1999), *A Whistleblowers' Charter for the European Commission*, SPEECH/99/172, The Hague, 19 November 1999.

Kitschelt, H. (1986), 'Political Opportunity Structures and Political Protest', *British Journal of Political Science* 16, 55-85.

König, K. (1993), 'Transformation einer real-sozialistischen Verwaltung in eine klassisch-europäische Verwaltung', in Seibel, W., Benz, A., and Mäding H.(eds.), *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 80-97.

Kreher, A. (1997), 'Agencies in the European Community-A step towards administrative integration in Europe', *Journal of European Public Policy* 4, 2, 225-245.

----- (ed.1998), *The EC agencies between community institutions and constituents: autonomy, control, and accountability: Conference Report*, Florence: Robert Schuman Centre, EUI.

Lagroye, J. (1997), 'On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye', *Politix* 38, 18-47.

Lagroye, J. and Lacroix, B. (eds.) (1992), *Le Président de la République, usages et genèse d'une institution*, Paris: PFNSP.

Lahire, B. (1998), *L'homme pluriel. Les ressorts de l'action*, Paris: Nathan.

Larsen, O. (2000), *Administration, Ethics and Democracy*, London: Ashgate.

Lequesne, C. (1995), 'Comment penser l'Union Européenne?', in Smouts, M.-C. (ed.), *Les nouvelles relations internationales, pratiques et théories*. Paris: Presses de Sciences Po, 103-134.

----- (1996), 'La commission européenne entre autonomie et dépendance', *Revue Française de Science Politique* 46, 389-408.

Lequesne, C. and Muller, P. (1996), ‘Avant-propos’, *Revue Française de Science Politique* 46, 3.

Leonard, M. (1998), *Rediscovering Europe*, London: Demos in association with Interbrand, Newell and Sorrell.

Lévèque, S. (1996), ‘L’entrée en politique, Bibliographie sur les conditions sociales de la professionnalisation et de la réussite politique en France’, *Politix* 35, 171-187.

Lewis, C. W. and Catron, B. L. (1996), ‘Professional Standards and Ethics’, in Perry, J. L. (2nd ed.), *Handbook of Public Administration*. San Francisco: Jossey Bass, 699-712.

Lord, C. and Beetham, D. (2001), ‘Legitimizing the EU: is there a “Post-Parliamentary Basis” for its Legitimation?’, *Journal of Common Market Studies* 39, 3, 443-62.

Mahoney, J. (2002), ‘Path dependence in historical sociology’, *Theory and Society* 29, 511.

Mahony, H. (2003), ‘Commission accounts systems lambasted from the inside’, *EU Observer*, 4 March 2003.

Majone, G. (1992), ‘The European Community between Social Policy and Social Regulation’. Florence: EUI Working Papers, SPS, 1992/27.

----- (2000), ‘Democracy and Institutionalism in the European Union’, *ESCA Review* 13, 2, 2-7.

----- (2001), ‘The Credibility Crisis of Community Regulation’, *Journal of Common Market Studies* 38, 2, 273-302.

----- (2002a), ‘Functional Interests: European Agencies’, in Peterson, J. and Shackleton, M. (eds.), *The Institutions of the European Union. The European Union Series*. Oxford: Oxford University Press, 299-325.

----- (2002b), ‘Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity’, *European Law Journal* 8, 3, 319-339.

Majone, G. and Everson, M. (2001), 'Institutional Reform: Independent Agencies, Oversight, Coordination and Procedural Control', in de Schutter, O., Lebessis, N. and Paterson, J. (eds), *Governance in the European Union*. European Communities' Official Publications Office, 129.

March, J. G. and Simon, A. H. (1958), *Organizations*, New York: Wiley.

March, J. G. and Olsen, J. P. (1989), *Rediscovering Institutions*, New York: Free Press.

Marshall, H. (1994), 'Discourse Analysis in an Occupational Context', in Cassell, C. and Symon, G. (eds.), *Qualitative Methods in Organizational Research. A Practical Guide*. London: Sage Publications, 91-105.

Marshall, G. (ed.) (1997), *Dictionary of Sociology*, Oxford: Oxford U.P.

Mauss, M. (1997[1923]), 'Essai sur le don', in Mauss, M. (ed.), *Sociologie et anthropologie*. Paris: P.U.F., 145-279.

Mazey, S. and Richardson, J. (1996), 'La commission européenne: une bourse pour les idées et les intérêts', *Revue française de science politique* 46, 3, 409- 430.

Mény, Y. and Rhodes, M. (1997), 'Illicit Governance: Corruption, Scandal and Fraud', in Rhodes, M, Heywood, P. and Wright, V. (eds.), *Developments in West European Politics*. Basingstoke: Macmillan.

Merton, R. K. (1968), *Social Theory and Social Structure*, New York: Free Press.

Metcalfe, L. (1981), 'Designing Precarious Partnerships', in Starbuck, W. H. and Nystrom, P. C. (eds.), *Handbook of Organisational Design*, Vol. I. Oxford: Oxford University Press, 505-530.

----- (1992), 'After 1992: Can the Commission Manage Europe?', *Australian Journal of Public Administration* 51, 1, 117-130.

----- (1998), 'Accountability and Effectiveness: Choosing the Rules of the Accounting Game', Proceedings of the EIASM Conference *Accounting for the New Public Management*.

----- (2000), 'Linking Levels of Government: European Integration and Globalisation', *International Review of Administrative Science* 66, 1, 119-142.

----- (2001), ‘Reforming European Governance: Old problems or New Principles?’, *International Review of Administrative Sciences* 67, 415-443.

Metcalf, L. and Richards, S. (1991), *Improving Public Management*, London: Sage.

Michels, R. (1971), *Les partis politiques*, Paris : Flammarion.

Michon, S. (2004), ‘Les assistants parlementaires des députés européens : étude d’un groupe d’auxiliaires politiques au Parlement européen’, *Etudes Européennes* 4, Revue en ligne du Centre des Etudes Européennes de Strasbourg, <http://www.cees-europe.fr/fr/fr.htm>.

Miller, S. D. and Sears, D. O. (1986), ‘Stability and Change in social tolerance: A test of the Persistence Hypothesis’, *American Journal of Political Science* 30, 1.

Mintzberg, H. (1983), *Structure in Fives*, New Jersey: Prentice-Hall Englewood Cliffs.

Moravscik, A. (1998), *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca: Cornell University Press.

Monnet, J. (1976), *Mémoires d’Europe*, Paris: Fayard.

Mullen, P. F. (2000), ‘So you hear what I hear? Translation, Expansion, and crisis in the European Court of Justice’, in Green Cowles, M. and Smith, M. (eds.), *The State of the European Union, Vol. 5, Risks, Reform, Resistance and Revival*. Oxford: Oxford University Press.

Muller, P. (1995), ‘Un espace européen de politiques publiques’, in Mény, Y., Muller, P. and Quermone, J.-L. (eds.), *Politiques publiques en Europe*. Paris: L’Harmattan, 11-24.

Nay, O. (1997), *La région, une institution: la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris: L’Harmattan.

Noordegraaf, M. (2000), *Attention! Work and Behaviour of Public Managers amidst Ambiguity*, Delft NL: Eburon Publishers.

OECD (2000), *What is an “Ethics Infrastructure”*, www.oecd.org/puma/ethics/intras.htm.

OOPEC (2003), *European agencies: working across Europe for you*, Luxembourg.

Orren, K. and Skowronek, S. (1995), 'Order and Time in Institutional Study: A brief for the Historical Approach', in Farr, J., Dryzek, J. S. and Leonard, S. T. (eds.), *Political Science in History Research Programs and Political Traditions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Osborne, D. and Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government*, Reading, Mass: Addison-Wesley.

Page, E. C. (1997), *People who run Europe*, Oxford: Clarendon Press.

Page, E. C. and Wouters, L. (1994), 'Bureaucratic politics and political leadership in Brussels', *Public Administration* 72, 3.

Palier, B. (2003), *La réforme des retraites*, Paris: P.U.F.

Perry, N. (1998), 'Indecent Exposures: Theorizing Whistleblowing', *Organization Studies* 19, 2, 235-57.

Peters, T. and Waterman, R. (1982), *In Search of Excellence*, New York: Harper Row.

Potter, J. (1996), *Representing Reality. Discourse, Rhetoric and Social Construction*, London: Sage.

Potter, J. and Wetherell, M. (1987), *Discourse and Social Psychology*, London: Sage.

----- (1994) 'Analyzing Discourse', in Bryman, A. and Burgess, R. G. (eds.), *Analyzing Qualitative Data*. London and New York: Routledge, 47-66.

----- (2001) 'Unfolding Discourse Analysis', in Wetherell, M, Taylor, S. and Yates, S. J. (eds.), *Discourse Theory and Practice. A Reader*. The Open University: Sage, 198-209.

Potter, J., Wetherell, M., Gill, R. and Edwards, D. (1990), 'Discourse: Noun, Verb or Social Practice?', *Philosophical Psychology* 3, 205-215.

Pujas, V. and Rhodes, M. (1999), 'A Clash of Cultures? Corruption and the Ethics of Administration in Western Europe', *Parliamentary Affairs* 52, 4, 688-702.

- Rawls, J. (1997), *Théorie de la justice*, Paris: Éd. du Seuil.
- Reichenbach, H. (2002), *Une administration au service d'un demi-milliard d'Européens. Les réformes de la politique du personnel à la Commission européenne*, Rapport pour la DG IX, Brussels, http://www.europa.eu.int/comm/reform/2002/staff_reform_2002_fr.pdf.
- Reinhard, B. (1967), *Die politische Treupflicht der Beamten und Soldaten und die Grundrechte des Kommunikation*, Berlin: Dunkler & Humblot.
- Ricœur, P. (1990), *Soi-même comme un autre*, Paris: Éd. du Seuil.
- Ritchie, E. (1992), ‘The model of French ministerial cabinets in the early European Commission’, in *Les débuts de l’administration de la Communauté européenne, Annuaire d’histoire administrative européenne*, N. 4. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Robert, C. (2003), ‘L’expertise comme mode d’administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d’alliance’, *Politique européenne* 11, automne, 57-78.
- Rogalla, D. (1973), ‘Das Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften’, in Kaiser, J. H., et al. (eds.), *Recht und System des öffentlichen Dienstes*, Tome IV. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- (1982), *Fonction publique européenne*, Paris: Nathan.
- Rohr, J. A. (1998), *Public Service Ethics and Constitutional Practice*, Kansas: University of Kansas Press.
- Rose-Ackerman, S. (1998), *Corruption and Government: causes, consequences, and reform*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, F. W. (1988), ‘The Joint Decision Trap, Lessons from German Federalism and European Integration’, *Public Administration* 66, 3, 239-278.
- Schein, E. H. (1988), *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco: Jossey Bass.
- Sebastian, T. (2002), ‘Interview with Marta Andreasen’, *HardTalk BBC TV* (News 24), October.

- Shackleton, M. (1991), 'The European Community between Three Ways of Life: A Cultural Analysis', *Journal of Common Market Studies* 29, 6, 575-601.
- (2000), 'The Politics of Codecision', *Journal of Common Market Studies* 38, 2, 325-42.
- Shapiro, M. (1996), 'Agencies in the European Union: An American Perspective', in Kreher A. (ed.), *The New European Agencies*, EUI Working Papers of the RSC, 1996/49.
- (1997), 'The problems of independent agencies in the United States and the European Union', *Journal of European Public Policy* 4, 2, 276-291.
- Shklar, J. (1993), 'Obligation, Loyalty and Exile', *Political theory* 21, 181-197.
- Shore, C. (2000), *Building Europe. The cultural politics of European integration*, London: Routledge.
- Simon, H. A. (1976, 3^d ed. [1947]), *Administrative Behaviour*, New York: Free Press.
- Spiteri, S. (2003), 'Kinnock called to quit over Andreasen suspension', *EU Observer*, www.euobs.com/, 11 March.
- Stevens, A. and Stevens, H. (2001), *Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union*, Basingstoke: Palgrave.
- Swaan, A. de (2001), *Words of the world*, Cambridge: Polity Press.
- Thompson, M, Ellis, R, and Wildavsky, A. (1990), *Cultural Theory*, Boulder: Westview Press.
- Tilly, C. (ed.) (1975), *The formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press.
- Union Syndicale Federal (USF). (2003), *ORGANISMES DECENTRALISES ET GOUVERNANCE*. Document de travail, Brussels, May.
- Van Buitenen, P. (1999), *Blowing the Whistle: One Man's Fight Against Fraud in the European Commission*, London: Politico's.

- Verploeg, E.A.G. (1999), ‘Einstellungen bei den Institutionen und sonstigen Organen der Europäischen Union’, in Kopecek, A. and Marcher, B. (eds.), *Concours: der Concours des EU*. Wien: Verlag Österreich, 93-104.
- von Lesner, H. (1996), “The German Federal Environmental Agency”, in Kreher A. (ed.), *The New European Agencies*, EUI Working Papers, RSC, 1996/49.
- Vos, E. (2000), ‘Reforming the European Commission: What Role to Play for EU Agencies?’, *Common Market Law Review* 37, 1113-1134.
- Wallace, H. (1993), ‘European governance in turbulent times’, *Journal of Common Market Studies* 31, 3.
- (2000), ‘The Institutional Setting’, in Wallace, H. and Wallace, W. (4th ed.), *Policy Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 3-37.
- Wallace, H. and Wallace, W. (2000, 4th ed.), *Policy-making in the European Union*, Oxford: Oxford U.P.
- Wallerstein, I. (1974), *The Modern World System*, New York: Academic Press.
- Walzer, M. (1994), *Thin and Thick*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Warleigh, A. (2001), ““Europeanizing” Civil Society”, *Journal of Common Market Studies* 39, 4, 619-39.
- Weller, J.-M. (1994), ‘Le mensonge d’Ernest Cigare – Problèmes épistémologiques et méthodologiques à propos de l’identité’, *Sociologie du Travail* 36, 1, 25-42.
- Wetherell, M. (1998), ‘Positioning and Interpretative Repertoires: Conversation Analysis and Post-Structuralism in Dialogue’, *Discourse and Society*, 9, 3, 387-412.
- (2001), ‘Themes in Discourse Research: The Case of Diana’, in Wetherell, M., Taylor, S. and Yates, S. J. (eds.), *Discourse Theory and Practice. A Reader*. London: Sage.

Wetherell, M. and Potter, J. (1992), *Mapping the Language of Racism: Discourse and the Legitimation of Exploitation*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Wetherell, M., Taylor, S. and Yates, S. J. (2001a), *Discourse Theory and Practice. A Reader*, London: Sage.

----- (2001b), *Discourse as Data. A Guide for Analysis*, London: Sage Publications in association with Open University.

Wildavsky, A. (1988), 'Ubiquitous Anomie: Public Service in an Era of Ideological Dissensus', *Public Administration Review*, 753-755.

Wilson, T. M. (1993), 'An Anthropology of the European Community', in Wilson, T. M. and Smith, M. E. (eds.), *Cultural Change and the New Europe: Perspectives on the European Community*. Boulder and Oxford: Westview Press.

Yataganas, X. (2001), *Delegation of Regulatory authority in the European Union. The relevance of the American model of independent agencies*, Harvard Law School, Jean Monnet Working Papers.

Zwirner, H. (1987), *Politische Treupflicht des Beamten*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.