

# DES BUREAUCRATIES POREUSES ? LES INTERACTIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET DU SECRÉTARIAT DU CONSEIL AVEC LEUR ENVIRONNEMENT, ET LEUR INFLUENCE SUR LEURS PRÉFÉRENCES EN TERMES DE GOUVERNANCE

Pierre ALAYRAC

Sara CONNOLLY

*École normale supérieure*

*Université d'East Anglia*

---

Hussein KASSIM

Francesca VANTAGGIATO

*Université d'East Anglia*

*Kings College London*

## Résumé

Les institutions européennes et les personnes qui travaillent pour elles sont souvent considérées comme repliées sur elles-mêmes et leurs ambitions : la Commission européenne est dépeinte comme une technocratie distante, et le Secrétariat du Conseil est considéré comme secret et renfermé. Cet article soumet ces hypothèses à un test empirique et va à leur rencontre. S'appuyant sur deux jeux de données originaux, il cartographie les pratiques d'interaction avec les acteurs extérieurs pour ces deux parties de l'administration de l'UE. Il montre non seulement que la Commission européenne et le Secrétariat du Conseil sont en contact permanent avec des acteurs extérieurs, mais aussi que leurs préférences en termes de gouvernance sont affectées par ces contacts, quoique dans des mesures différentes.

## Mots-clefs

Interaction, préférences, gouvernance, Europe, bureaucrates

## Abstract

– “Porous” bureaucracies? External interactions and their influence on governance preferences in the European Commission and the Council Secretariat – The EU institutions and the people who work for them are often considered remote and unresponsive. While the European Commission is depicted as a distant technocracy,

*the Council Secretariat is viewed as secretive and introspective. This paper puts these assumptions to the empirical test and finds against the accepted wisdoms. Drawing on two original datasets, it maps patterns of interaction with external actors for both parts of the EU administration. It shows not only that the European Commission and Council Secretariat are in constant contact with outside actors, but that their preferences about whether decision-making authority should be located at the EU or at national level are affected, even if the governance preferences of staff in the Council Secretariat are less influenced.*

### **Keywords**

*Interaction, Preferences, Governance, Europe, Bureaucrats*

Le monde n'est pas tendre avec les bureaucrates, et ceux travaillant pour l'UE ne font pas exception. Les institutions européennes et les personnes qui y exercent sont fréquemment dépeintes comme coupées du monde et avides de pouvoir. En particulier, on leur suppose souvent un zèle fédéraliste, qui les inclinerait à vouloir sans cesse concentrer plus de pouvoir au niveau de l'UE. Selon ce point de vue, les croyances et préférences des eurofonctionnaires seraient structurées précocement et peu susceptibles de changer au cours de leur carrière.

Cet article remet en question ces prénotions. Des travaux ont déjà battu en brèche l'idée selon laquelle les fonctionnaires de l'UE ont inmanquablement des opinions fédéralistes (Kassim *et al.*, 2013 ; Connolly et Kassim, 2019) et que leurs croyances n'évolueraient pas avec le temps passé en poste à Bruxelles ou Luxembourg (Connolly et Kassim, 2016). Il a également été démontré que les valeurs, l'ancienneté et l'origine nationale affectent les préférences des fonctionnaires de l'UE (Hooghe, 2005) et que celles-ci ne sont donc pas toutes d'un bloc. Grâce à une cartographie des interactions des fonctionnaires de l'UE avec des interlocuteurs extérieurs à leur institution, cet article démontre que l'administration de l'UE n'est pas aussi renfermée qu'on le croit généralement. En s'appuyant sur des recherches antérieures (Vantaggiato, Connolly et Kassim, 2021), notre travail montre également que les préférences de gouvernance du personnel – soit à quel niveau (national, européen...), pour un domaine politique donné, ils pensent que la prise de décision devrait se situer – sont influencées par leurs interactions professionnelles avec des entités ou des contacts extérieurs à leurs organisations respectives. Autrement dit, l'intérêt public – tel qu'il est porté par les

eurofonctionnaires – ne préexiste pas entièrement à l'action publique, mais est aussi construit par elle.

Notre approche s'inspire de la notion d'influence sociale telle qu'elle a été utilisée par certains chercheurs pour désigner le processus par lequel l'exposition aux comportements ou idées d'autrui transforme les nôtres (Leenders, 2002). Selon la littérature qui mobilise cette notion, l'exposition fréquente et répétée à d'autres personnes (par exemple au sein de la famille, à l'école ou sur le lieu de travail) est un vecteur clé de transformation des opinions et comportements d'une personne. Mathématiquement, cette influence a pu être modélisée comme étant la moyenne pondérée des opinions des autres personnes qu'un individu rencontre (Doreian, 1982 ; Leenders, 2002).

Nous évaluons l'influence des contacts externes sur les fonctionnaires de l'UE à la Commission européenne et au Secrétariat général du Conseil en nous appuyant sur les résultats de questionnaires passés dans les deux organisations respectivement en 2018 et 2016. Nous utilisons des modèles de régression avec des erreurs types robustes et groupées. Nos résultats permettent de vérifier l'hypothèse selon laquelle des contacts de travail fréquents avec des entités ou des interlocuteurs externes influencent les préférences de gouvernance des fonctionnaires de l'UE. Nous montrons également que ces influences ne s'exercent pas de façon homogène sur les deux organisations étudiées, ni en leur sein.

Nous faisons ainsi trois contributions à la littérature. Premièrement, notre article montre que l'interaction avec des acteurs externes a un impact sur les préférences de gouvernance du personnel dans ces deux composantes de l'administration de l'UE. Deuxièmement, il fait progresser les connaissances sur les caractéristiques sociales, les convictions et les interactions externes de travail du personnel du Secrétariat du Conseil – une organisation qui a la réputation d'être secrète et dont les acteurs sont peu connus. Troisièmement, en étudiant les effets des contacts externes sur les bureaucrates de deux organisations, l'article fait progresser les connaissances en comparant l'expérience de deux administrations. Bien que les fonctionnaires européens des deux organismes soient régis par le même statut, ils servent des institutions qui remplissent des fonctions très différentes. La comparaison permet d'évaluer l'effet des différentes missions institutionnelles ou les différentes fonctions exercées par les fonctionnaires sur l'impact des interactions externes.

La discussion ci-dessous est organisée en trois sections. La première section passe brièvement en revue la littérature sur les préférences en matière de gouvernance. La deuxième présente les données et les méthodes. Les résultats et leur interprétation sont discutés dans la troisième.

## **LES FONCTIONNAIRES DE L'UE, LEURS PRÉFÉRENCES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE ET LEURS INTERLOCUTEURS EXTERNES**

Dans l'Union européenne (UE), le pouvoir de décision est partagé entre différents niveaux de gouvernance, avec des variations considérables selon le domaine de politique. Si l'UE dispose d'une compétence exclusive dans certains secteurs comme le commerce, ses responsabilités sont limitées dans d'autres, comme la politique étrangère. À rebours d'une première image des fonctionnaires européens en « fédéralistes zélés », avides de pouvoir (voir, par exemple, Maltby, 2013), des travaux ont montré que leurs préférences de gouvernance varient entre secteurs (Kassim *et al.*, 2013), et aussi en fonction de leurs caractéristiques sociales, de leurs valeurs et des rôles qu'ils endossent (Hooghe, 2005 ; Kassim *et al.*, 2013).

La littérature sur les préférences des fonctionnaires européens suggère ensuite que leurs préférences en matière de gouvernance sont relativement fixes. Elles seraient façonnées durablement soit par leurs origines nationales, soit par des convictions plus fondamentales sur le type d'UE auxquels ils seraient attachés par leur socialisation, soit encore – plus tard – par l'exercice d'une fonction particulière. L'idée qu'elles peuvent changer avec le temps est largement minorée (voir toutefois Bauer *et al.* [2019] et Murdoch *et al.* [2021] pour des perspectives alternatives). En outre, étant donné que ce pan de littérature considère que les croyances des bureaucrates déterminent leurs actions, les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leur travail (y compris leurs contacts à l'extérieur de leur institution) ne sont pas censées affecter leurs préférences – autrement dit, il n'y aurait pas de socialisation en poste. Notre travail soutient une perspective inverse, plus proche de celle défendue dans d'autres travaux (avec d'autres méthodes, voir : Michel et Robert, 2010).

L'interaction avec des partenaires externes fait partie de l'activité ordinaire des bureaucrates de la Commission européenne et du Secrétariat du Conseil. Toutefois, les

fonctions qu'ils exercent les orientent vers des interlocuteurs assez différents. La Commission a quatre responsabilités principales en vertu des traités de l'UE : l'initiation de la politique de l'UE, sa gestion, le suivi de sa mise en œuvre, et la négociation d'accords commerciaux avec des pays tiers ou d'autres organisations internationales. Le rôle du Secrétariat du Conseil, qui a été moins étudié que celui de la Commission européenne<sup>1</sup>, est de fournir un soutien administratif au Conseil européen et au Conseil de l'Union européenne<sup>2</sup>. Bien que le Conseil européen n'ait pas de fonction législative officielle, il peut demander aux autres institutions de l'UE d'agir et son secrétariat agit ainsi comme un « méga-organisateur de conférences<sup>3</sup> ». Les membres de ce dernier ont donc régulièrement des contacts externes, mais leur rôle dans la construction des politiques européennes ainsi que la nature de leurs contacts les exposent *a priori* moins que ceux de la Commission à des interlocuteurs susceptibles de fléchir leurs vues en matière de gouvernance.

## COMPARER DES PROCESSUS D'INFLUENCE

En raison du rôle que jouent ces deux entités dans l'administration de l'UE, il est particulièrement important de se pencher sur la façon dont leurs membres peuvent être influencés. C'est notamment la raison pour laquelle la recherche sur la représentation des groupes d'intérêt au niveau de l'UE est si développée (Rasmussen *et al.*, 2018 ; Bunea, 2014 ; Chalmers, 2011). Mais les échanges qu'ont quotidiennement les fonctionnaires européens avec des acteurs extérieurs à leur institution ne se résument pas qu'aux contacts avec les fédérations patronales. Ces interactions de routine avec d'autres acteurs sont souvent négligées dans l'étude

---

<sup>1</sup> Reyes-Henshaw et Wallace (1997 : 101-33), Christiansen (2001, 2003) et Mangenot (2003) ont discuté des fonctions qu'il remplit, Beach (2006) a étudié le rôle qu'il joue dans la réforme des traités, et Connolly, Kassim et Vantaggiato (2017) ont examiné son organisation et son fonctionnement, et se sont penchés sur les antécédents, les convictions et les carrières de son personnel.

<sup>2</sup> Voir la page web officielle du Secrétariat général du Conseil à l'adresse <https://www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat>

<sup>3</sup> Entretien avec un fonctionnaire du SGC, position hiérarchique élevée.

de l'UE mais représentent autant de vecteurs d'influence, puisqu'elles impliquent une exposition régulière à une série d'autres acteurs que leurs collègues immédiats.

Ici, nous ne nous concentrons pas uniquement sur le personnel qui a des responsabilités politiques ou qui a formellement le plus important pouvoir de décision, mais nous analysons ensemble tous les fonctionnaires de ces institutions ayant (ou non) des contacts extérieurs de travail, quels qu'ils soient. En prenant en compte leurs positions respectives, nous nous demandons si et comment les préférences d'individus aux tâches et rôles différents sont affectées par des interactions fréquentes avec des partenaires extérieurs. Ces interactions étant prescrites par les rôles et positions bureaucratiques, nous pouvons alors tester leurs effets<sup>4</sup>.

S'appuyant sur des données individuelles originales, cet article cherche à savoir *si* – et le cas échéant, *dans quelle mesure* – les interactions externes influencent les préférences de gouvernance des fonctionnaires selon leurs DG et positions bureaucratiques. L'approche comparative nous permet de tester l'existence d'effets d'influence dans différentes bureaucraties, et de souligner leur omniprésence et leur importance pour comprendre les préférences de gouvernance des fonctionnaires européens.

## DONNÉES ET MÉTHODOLOGIE

Cette analyse utilise des données issues d'enquêtes administrées à la Commission européenne et au Secrétariat général du Conseil, respectivement en 2018 et 2016<sup>5</sup>. Les deux enquêtes interrogeaient notamment les répondants sur leurs préférences en matière de gouvernance dans cinq secteurs politiques (politique étrangère, asile et migration, politique économique, politique environnementale et politique agricole) et la fréquence des communications qu'ils ont en dehors de l'organisation *dans le cadre de leur travail*. Nous avons

---

<sup>4</sup> Nous ne nous concentrons pas sur les contacts que les fonctionnaires de l'UE choisissent, mais sur ceux qu'ils doivent avoir dans l'exercice de leurs responsabilités.

<sup>5</sup> Les enquêtes ont été distribuées à l'ensemble du personnel, soit au total 42 460 employés de la Commission européenne et 3 190 employés du SGC. Les échantillons obtenus étaient de 6 539 répondants à la Commission et de 1 356 répondants au SGC.

utilisé un codage uniforme des réponses, les valeurs les plus élevées indiquant une plus grande fréquence de contact (voir annexe, tableau 2), allant de « contacts quotidiens » à « aucun contact ». Les analyses ont été limitées aux répondants qui avaient fourni des réponses complètes à ces questions. Cela a réduit le nombre de répondants dans les deux ensembles de données – à 5 183 pour la Commission et à 837 pour le Secrétariat du Conseil. Les questionnaires ont été administrés à toutes les catégories de personnel<sup>6</sup>. Ces échantillons sont largement représentatifs des populations respectives de chaque organisation en termes de rôles couverts ainsi que des niveaux d'engagement dans leur travail<sup>7</sup>. Des statistiques descriptives sont fournies plus bas et en annexe.

La littérature a testé la présence d'effets d'influence sociale en utilisant des modèles linéaires d'autocorrélation de réseau (Doreian, 1982 ; Robins *et al.*, 2001 ; Leenders, 2002). Ce sont des modèles de moindres carrés ordinaires qui incluent, parmi les prédicteurs, une matrice de poids qui décrit l'influence supposée d'autrui sur l'opinion de l'ego. Ils souffrent d'un biais négatif lorsque la densité du réseau augmente (Mizruchi et Newman, 2008) – en d'autres termes, des effets d'influence peuvent être présents et positifs mais ils ne sont pas détectés ou sont de mauvais signes. Or, nos réseaux sont très grands et très denses. Nous avons exécuté des modèles d'autocorrélation de réseau sur nos données avec des poids normalisés (suivant Hadden et Jasny, 2019) et sur des données simulées qui ont les propriétés de nos données—~~1.~~ L'opération ne montrait pas d'effets d'autocorrélation de réseau. En d'autres termes, on peut supposer que chaque contact externe a un effet indépendant sur les répondants à notre enquête.

Par conséquent, nous avons décidé d'utiliser des modèles de régression linéaire avec des erreurs types groupées par DG et des modèles de régression multiniveaux qui incluent des effets aléatoires croisés et groupés pour les DG et les tâches professionnelles – ceci parce que nous avons plusieurs répondants des mêmes DG et plusieurs répondants ayant les mêmes

---

<sup>6</sup> Les administrateurs (AD) représentent la plus grande catégorie de personnel de la Commission et du SGC, soit plus de 40 % du personnel. Les administrateurs participent généralement à la rédaction de politiques, d'analyses ou de conseils, bien que des traducteurs et des interprètes soient également recrutés en tant qu'AD. Un peu moins de 30 % du personnel sont des assistants (AST), qui jouent un rôle exécutif ou technique. Les autres membres du personnel sont engagés à court terme en tant qu'agents contractuels ou temporaires ou sont détachés en tant qu'experts nationaux.

<sup>7</sup> Pour plus d'informations, voir [shorturl.at/jlzU8](https://shorturl.at/jlzU8)

tâches professionnelles au sein des mêmes DG. Nos résultats sont globalement cohérents et seuls les modèles de régression linéaires sont présentés ici. Une autre analyse de sensibilité a consisté à estimer les modèles pour le sous-échantillon de personnel le plus étroitement impliqué dans le travail de politique ou de programme – fonctionnaires administrateurs, membres de cabinet et experts nationaux détachés.

### **Variables indépendantes clés : fréquence des contacts avec les parties prenantes externes**

Dans notre analyse, nous considérons deux ensembles d'interlocuteurs externes. Le premier comprend les institutions et organes de l'UE autres que la Commission ou le Secrétariat du Conseil, notamment le Parlement européen et le Service européen d'action extérieure. Le second comprend les acteurs extérieurs aux institutions de l'UE, tels que les fonctionnaires des administrations nationales ou de la représentation permanente, les groupes d'intérêt et les organisations internationales.

Au sein du premier groupe, les relations entre les institutions de l'UE sont largement réglées par les procédures formelles de prise de décision, qui varient entre et au sein des domaines politiques. La procédure législative ordinaire (anciennement appelée « codécision ») s'applique dans la plupart des domaines, y compris la politique agricole et environnementale (Deters, 2018 ; Halpern, 2012). Dans ces secteurs, la Commission a un droit exclusif d'initiative politique, et le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen sont des colégislateurs. La procédure normale prévoit trois lectures, ce qui conduit à une interaction souvent intense entre les deux parties du législateur européen. En matière d'asile et de migration, de politique économique et monétaire, et de politique étrangère, la dynamique est assez différente. Le Conseil de l'Union européenne a un rôle plus important et le Conseil européen joue également un rôle significatif. La Commission européenne et le Parlement européen ne sont, sans doute, pas aussi influents (Puetter et Fabbrini, 2016). Dans ces derniers domaines, en outre, les



compétences de l'UE sont moins étendues que dans les domaines de l'agriculture et de l'environnement et les ressources clés restent au niveau national<sup>8</sup>.

Le deuxième groupe d'acteurs comprend des fonctionnaires nationaux (Panke, 2012), des groupes d'intérêt (Greenwood, 2017 ; Coen et Richardson, 2009). Dans l'exercice de ses responsabilités, la Commission interagit avec les États membres, collectivement au sein du Conseil, et également de manière bilatérale. Étant donné que le Conseil européen et le Conseil ~~du Conseil européen~~ de l'UE représentent les États membres, le Secrétariat du Conseil est en contact régulier avec les capitales nationales. La Commission interagit également beaucoup avec les groupes d'intérêt (Greenwood, 2014 ; Coen et Katsaitis, 2013), tant pour leur expertise technique que pour leur poids indirect sur la production de politiques publiques communautaires. Dans certains domaines, comme l'agriculture, l'asile et la migration, et surtout la politique environnementale, ces groupes d'intérêt sont nombreux et actifs, et connus pour être influents (Berny et Moore, 2001 ; Junk, 2016). Dans d'autres, comme la politique fiscale et la politique étrangère, ils sont certes présents mais les principaux acteurs sont institutionnels. Le Secrétariat du Conseil interagit dans une bien moindre mesure avec ces groupes d'intérêt (Hayes-Renshaw, 2009). En effet, les efforts de lobbying sont plus susceptibles d'être dirigés vers les gouvernements individuels, en particulier les plus grands États membres, ou le gouvernement membre qui détient la présidence tournante du Conseil. Enfin, la Commission, puisqu'elle est chargée de représenter l'UE dans de multiples fora internationaux, est en contact régulier avec d'autres organisations internationales (Reinalda, 2015) et participe aux processus d'élaboration des politiques internationales (Manners et Whitman, 1998). La Commission représente l'UE en tant que participant ou observateur dans les processus politiques internationaux chaque fois que la politique de l'UE a une dimension extérieure, notamment la politique environnementale (Rhinard et Kaeding, 2006) et l'agriculture (Coleman et Tangermann, 1999). Ces interactions peuvent encourager les fonctionnaires à développer des préférences en faveur d'une plus grande délégation de pouvoirs au niveau de l'UE, ce qui a conduit l'UE à devenir un régulateur mondial (Bradford, 2014). Le Secrétariat du Conseil interagit également avec les organisations internationales, mais dans une

---

<sup>8</sup> Ce premier groupe ne contient pas la BCE, pour laquelle les contacts sont très asymétriques : ils sont réguliers pour certaines franges de la Commission européenne mais inexistantes ou presque pour les membres du SGC. Notre base de données sur le SGC ne contient pas d'information sur de tels contacts.

moindre mesure que la Commission, dont les contacts dans les domaines techniques sont nombreux.

### **Variable dépendante : préférences concernant la répartition du pouvoir décisionnel entre les niveaux national et européen**

Pour chacun des cinq domaines d'action, les répondants devaient répondre à la question suivante : « Nous souhaitons connaître votre avis sur la localisation du pouvoir de décision concernant une série de politiques. Sur l'échelle ci-dessous, 0 est le point où se situe actuellement l'autorité décisionnelle. Veuillez indiquer où vous pensez que l'autorité décisionnelle devrait idéalement se situer, si - 5 est exclusivement au niveau national ou infranational et + 5 est exclusivement au niveau de l'UE. » (Voir le tableau 1 en annexe pour un aperçu des réponses.)

### **Variables complémentaires**

Pour prendre en compte l'importance des dispositions et des valeurs portées par les fonctionnaires dans l'appropriation de leurs rôles bureaucratiques (et des interactions qu'ils supposent), nous incluons plusieurs autres variables dans l'analyse, d'après la littérature existante, que nous dérivons également des données de l'enquête.

- Philosophie économique : sur une échelle de 0 à 10, où 0 indique un plus grand rôle pour le gouvernement dans l'organisation de la vie économique, et 10 indique un plus grand rôle pour les marchés ;
- Philosophie sociale : sur une échelle de 0 à 10, où 0 indique que le répondant est progressiste, et 10 indique que le répondant est conservateur ;
- Préférences concernant l'équilibre des pouvoirs, de 0 à 10, où 0 indique une préférence étatiste et 10 une préférence supranationaliste ;
- Préférences nationales concernant la répartition du pouvoir de décision (Murdoch *et al.*, 2018), distinguées selon 5 groupes : scandinaves, anglo-néerlandais, franco-allemands, sud- ou est-européen ;

- Nombre d'années de service à la Commission ou au SGC ;
- Travailler actuellement ou avoir travaillé dans un service ou une DG responsable du domaine politique concerné ;
- Position dans l'organisation : manager, AD, AST, agent contractuel ou temporaire, ou expert national détaché ;
- Rôle au sein de la Commission ou du SGC ;
- Caractéristiques sociales, notamment le sexe, l'éducation et l'expérience professionnelle antérieure.

Avant de présenter nos résultats, nous discutons de trois caractéristiques saillantes : les caractéristiques sociographiques de nos échantillons, la fréquence des contacts externes et la manière dont ceux-ci sont liés à l'espace bureaucratique européen.

## **LES EUROFONCTIONNAIRES ET LEURS CONTACTS EXTERNES**

Malgré les missions très différentes des deux institutions, il existe une similitude sociographique entre leurs personnels. La répartition par sexe et par nationalité est similaire<sup>9</sup>, de même que la nature des expériences professionnelles antérieures (35 % dans les administrations nationales et 65 % dans le secteur privé)<sup>10</sup>. Toutes deux emploient une main-d'œuvre hautement qualifiée (près de 80 % du personnel des deux institutions déclarent avoir un diplôme de troisième cycle), bien que la nature des formations diffère, reflétant les différentes missions (34 % du personnel formé principalement en langues au SGC, contre 10 % à la Commission, ce qui souligne l'importance des services de traduction ; ou encore 3 % d'économistes dans le premier cas, contre 14 % dans le second). Il n'y a donc pas de différence notable dans la composition globale du personnel de ces deux institutions avant leur entrée en

---

<sup>9</sup> Sites web des deux institutions, consultés en juillet 2021, données pour l'année 2020.

<sup>10</sup> Sites web des deux institutions, consultés en juillet 2021, données pour l'année 2020.

fonction qui expliquerait des différences dans la disposition aux contacts extérieurs, ou les effets qu'elle est susceptible d'avoir en retour.

Deuxièmement, parmi les employés des deux institutions, les contacts professionnels avec les acteurs externes sont inégalement répartis. Pour chacun de ces acteurs externes, plus de la moitié de nos enquêtés rapportent moins d'une interaction par an, voire aucune. En outre, ces contacts sont également relativement spécifiques : chaque poste ou type de tâche donne lieu à des relations de travail institutionnalisées, comme l'illustrent nos cartes de chaleur (voir en annexe). Alors que les cadres supérieurs et les membres du cabinet font état de contacts plus fréquents avec un plus large éventail d'acteurs, aucun poste au niveau administratif ou politique ne semble créer une position de superconnecteur institutionnel avec de nombreux types d'interlocuteurs différents. Nous observons certes des corrélations non négligeables entre certains types de contacts externes – par exemple entre la fréquence des interactions avec les groupes d'intérêt et les représentations permanentes des États membres ( $r = 0,47$ ) au sein de la Commission européenne<sup>11</sup>. Mais la majorité de ce travail de contact est effectuée par des administrateurs et reste assez segmentée. Il convient également de noter que, dans les deux institutions, les hommes sont plus souvent en contact avec des interlocuteurs extérieurs que les femmes.

Enfin, nos données d'enquête nous aident à confirmer, du point de vue des contacts externes, la littérature sur la structure de l'espace bureaucratique européen. Nos cartes de chaleur identifient une polarisation entre un centre et une périphérie de l'eurocratie (Georgakakis et Rowell, 2013) : les contacts les plus réguliers sont ceux entre la Commission européenne, le SGC et les représentations permanentes, puis avec le Parlement européen et les groupes d'intérêt. Dans cet espace resserré, le personnel de la Commission européenne a des contacts plus fréquents que celui du SGC avec certains interlocuteurs comme les groupes d'intérêt, ce qui le positionne comme le centre du cœur de l'eurocratie, et comme une institution plus poreuse. De plus, nos analyses montrent une différence entre le personnel permanent et le personnel temporaire (Georgakakis, 2012). Par exemple, les contacts externes sont beaucoup plus fréquents chez les administrateurs fonctionnaires que pour les agents contractuels ou temporaires, probablement parce qu'ils ont accumulé plus de capital bureaucratique (Laurens, 2015). Dans le même temps, les cartes de chaleur soulignent le rôle important de liaison que

---

<sup>11</sup> Deux activités complémentaires importantes dans la préparation et la négociation de la législation.

les experts nationaux détachés jouent avec divers représentants des espaces de pouvoir nationaux.

## RÉSULTATS DES MODÈLES

À l'aide de nos modèles, on peut mettre en avant trois principaux résultats (résultats complets présentés dans les tableaux 3 et 4 de l'annexe), allant contre la prénotion d'un fédéralisme homogène et fort de tous les fonctionnaires. Ils confirment d'abord – de façon congruente à ce qu'a pu montrer la littérature – l'effet des caractéristiques sociales sur leurs préférences de gouvernance, toutes choses égales par ailleurs. Prenons trois exemples. Les préférences sont d'abord structurées par les valeurs des fonctionnaires : selon les proxys utilisés dans nos enquêtes, au sein des deux institutions, le personnel qui a une philosophie sociale et culturelle plus conservatrice penche pour une plus grande prise de décision par les États membres en matière d'asile, d'environnement et de politique étrangère et de sécurité. De même, on peut illustrer l'importance de la nationalité des eurofonctionnaires en soulignant par exemple que le personnel franco-allemand des deux institutions exprime une préférence pour une plus grande prise de décision au niveau de l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité. Enfin, le temps passé dans la fonction publique européenne a un effet notable : le personnel ayant une ancienneté plus importante déclare préférer une prise de décision plus importante au niveau de l'UE en matière de politique économique et fiscale dans le cas de la Commission, et de politiques étrangère et de sécurité, mais aussi environnementale au SGC.

~~Nos résultats soulignent également l'importance de la position bureaucratique des eurofonctionnaires pour comprendre les préférences de gouvernance. C'est d'abord entre les deux institutions comparées ici que l'on relève des différences dans les domaines où s'exerce une influence significative via ces contacts externes. Elle s'observe sur plusieurs politiques publiques pour le personnel travaillant à la Commission européenne (asile, environnement et politique étrangère et de sécurité) mais est limitée à la politique d'asile pour celui du SGC. Ces différences ne tiennent pas à des contrastes de profils (que nous contrôlons) mais à des différences de rôles bureaucratiques des eurofonctionnaires.~~Nos résultats soulignent également l'importance de la position bureaucratique des eurofonctionnaires pour comprendre leurs préférences de gouvernance. C'est d'abord entre les deux institutions comparées ici que l'on

relève des différences dans la fabrique des préférences. Si les contacts externes (cf. *infra*) ont une influence pour plusieurs secteurs de politiques publiques pour le personnel travaillant à la Commission européenne (asile, environnement et politique étrangère et de sécurité), leur impact est limité à la politique d'asile au SGC. Ces différences ne tiennent pas à des contrastes de profils (que nous contrôlons) mais à des différences de rôles institutionnels des eurofonctionnaires. C'est aussi ce que montre le résultat suivant sur l'importance différenciée des valeurs des bureaucrates selon leur position : rien ne prouve que les valeurs économiques affectent les préférences politiques du personnel travaillant au SGC mais les employés de la Commission européenne qui ont une philosophie économique plus libérale qu'étatiste expriment une préférence pour une plus grande prise de décision par les États membres en matière de politique agricole, économique et environnementale. L'effet des différentes positions occupées se retrouve également au sein des deux institutions étudiées, puisque la proximité au domaine politique sur lequel on les interroge peut influencer leurs préférences. Ainsi, à la Commission, les fonctionnaires de la DG AGRI expriment une préférence distinctive pour plus de prise de décision au niveau de l'UE dans la politique agricole ; en revanche, ceux qui travaillent à ECFIN expriment une préférence pour plus de prise de décision par les États membres dans la politique économique. Enfin, c'est la position hiérarchique qui est déterminante mais, à nouveau, pas de façon linéaire : si les managers intermédiaires de la Commission européenne souhaitent une approche plus étatique des politiques agricole et environnementale que les administrateurs qu'ils organisent, les membres des cabinets défendent des positions plus fédéralistes dans la plupart des domaines étudiés ici.

Nos modèles permettent enfin d'inférer que, à caractéristiques similaires, les contacts externes peuvent être déterminants pour comprendre les contrastes de préférences entre eurofonctionnaires. Leurs résultats suggèrent en particulier l'existence d'effets notables mais différenciés selon les types d'interlocuteurs externes. Ainsi, les membres du SGC ayant des contacts plus fréquents avec les fonctionnaires du PE préfèrent que les décisions soient prises par les États membres en matière d'asile mais c'est un effet inverse qui s'observe pour ceux qui ont des contacts plus fréquents avec les groupes d'intérêt. Au sein de la Commission européenne, le personnel ayant des contacts plus fréquents avec les fonctionnaires du PE exprime une préférence pour une prise de décision plus importante au niveau de l'UE en matière de politique d'asile. Lorsque les contacts externes fréquents se font avec le Conseil de l'Union européenne ou des fonctionnaires nationaux à Bruxelles, les répondants expriment une préférence pour une plus grande prise de décision par les États membres respectivement en

matière de politique environnementale et de politique étrangère et de sécurité. Les administrateurs, les END et membres de cabinet ayant des contacts plus fréquents avec les groupes d'intérêt expriment une préférence pour une plus grande prise de décision par les États membres en matière de politique d'asile et d'environnement (résultats disponibles auprès des auteurs sur demande).

Nos modèles offrent donc des résultats nuancés : tout en mettant en avant l'importance des contacts externes dans la fabrique des préférences des eurofonctionnaires en matière de gouvernance, ils montrent aussi que ces contacts n'ont pas les mêmes effets selon les caractéristiques sociales des agents, leur position bureaucratique et le type d'interlocuteur auquel ils ont affaire. En conséquence, ces effets sont toujours contextuels – un même facteur pouvant avoir des conséquences variables dans des situations différentes – et ne peuvent être présumés.

\*

\*      \*

Cet article a contesté deux idées reçues concernant l'administration de l'UE et ses employés. Plutôt que l'image d'individus distants et coupés du monde fréquemment accolée aux eurofonctionnaires, il montre que leur travail rend la Commission européenne et le Secrétariat du Conseil descriptibles comme deux bureaucraties poreuses, en contact permanent et important avec des acteurs extérieurs. L'article remet également en question l'idée selon laquelle les convictions des fonctionnaires de l'UE sont figées. En s'appuyant sur des données individuelles sur les fonctionnaires de l'UE dans deux parties de l'administration de l'UE, il montre que les bureaucrates sont influencés par leurs échanges avec des interlocuteurs externes au cours de leurs fonctions professionnelles et que leurs préférences en matière de gouvernance sont susceptibles de changer en raison de ces interactions.

Ce faisant, l'article et ses annexes font trois contributions principales à la littérature. Premièrement, ils proposent une analyse détaillée des préférences de gouvernance du personnel du Secrétariat du Conseil. Deuxièmement, ils montrent que ces préférences varient en fonction

de la nationalité, des valeurs et de la position bureaucratique des eurofonctionnaires dans les deux organisations, mais avec un impact variable. Troisièmement, en examinant deux organisations qui font toutes deux parties de l'administration de l'UE, mais qui ont des missions, des responsabilités et des modèles d'échange avec des acteurs extérieurs différents, ils permettent de comparer et d'évaluer l'impact de différents types d'interaction externe.

Les analyses ci-dessus suggèrent plusieurs pistes de recherche futures. Premièrement, l'exposition fréquente à différents interlocuteurs a des effets différents sur les fonctionnaires de l'UE. Des données sur les préférences des interlocuteurs en question pourraient clarifier la direction de cet effet. Deuxièmement, et de manière connexe, les ensembles de données dont disposent les auteurs actuels ne comprennent pas d'informations sur le contenu des interactions. Des recherches futures pourraient étudier dans quelle mesure la substance des informations échangées affecte ou non les préférences de gouvernance. Enfin, les données n'ont pas permis d'étudier ou de déterminer les mécanismes à l'œuvre. C'est un domaine que les recherches futures pourraient aborder avec profit, probablement dans le dialogue avec des enquêtes plus qualitatives.

## Références

- Bauer, Michael W., Connolly, Sara, Kassim, Hussein, Thompson, Andrew (2019), "Bureaucrats: Value Conservatism or Value Change? Beliefs, Preferences and Values Across Three European Commissions", présentation préparée pour la 26<sup>e</sup> Conférence internationale des européistes, Madrid, 20-22 juin 2019.
- Berny, Nathalie, Moore, Brendan, (2021), "Interest Groups", in Jordan, A., Gravey, V. (dir.) *Environmental Policy in the EU Actors, Institutions and Processes*, New York, Routledge, p. 147-165.
- Binderkrantz, Anne S., Blom-Hansen, Jens, Senninger, Roman (2020), "Countering bias? The EU Commission's consultation with interest groups", *Journal of European Public Policy*, vol. 28, n° 4, p. 469-488.
- Bouwen, Pieter (2002), "Corporate lobbying in the European Union: the logic of access", *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n° 3, p. 365-390.
- Bressanelli, Edoardo, Koop, Christel, Reh, Christine (2020), "EU Actors under pressure: politicisation and depoliticisation as strategic responses", *Journal of European Public Policy*, vol. 27, n° 3, p. 329-341.
- Bunea, Adriana (2014), "Explaining Interest Groups' Articulation of Policy Preferences in the European Commission's Open Consultations: An Analysis of the Environmental Policy Area", *JCMS : Journal of Common Market Studies*, vol. 52, n° 6, p. 1224-1241.



- Bunea, Adriana (2014), "Sharing ties and preferences: Stakeholders' position alignments in the European Commission's open consultations", *European Union Politics*, vol. 16, n° 2, p. 281-299.
- Bunea, Adriana, Thomson, Robert (2015), "Consultations with interest groups and the empowerment of executives: Evidence from the European Union", *Governance*, vol. 28, n° 4, p. 517-531.
- Chalmers, Adam W. (2011), "Interests, Influence and Information: Comparing the Influence of Interest Groups in the European Union", *Journal of European Integration*, vol. 33, n° 4, p. 471-486.
- Chalmers, Adam W., Macedo, Francisco (2020), "Does it pay to lobby? Examining the link between firm lobbying and firm profitability in the European Union", *Journal of European Public Policy*, vol. 28, n° 12, p. 1-18.
- Coen, David, Katsaitis, Alexander (2013), "Chameleon pluralism in the EU: an empirical study of the European Commission interest group density and diversity across policy domains », *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n° 8, p. 1104-1119.
- Coen, David (2007), "Empirical and theoretical studies in EU lobbying", *Journal of European Public Policy*, vol. 14, n° 3, p. 333-345.
- Coleman, William D., Tangermann, Stéphane (1999), "The 1992 CAP reform, the Uruguay Round and the Commission: conceptualizing linked policy games", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n° 3, p. 385-405.
- Connolly, Sara, Kassim, Hussein (2016), "'Supranationalism' in Question: Beliefs, Values, and the Socializing Power of the European Commission Revisited", *Public Administration*, vol. 94, n° (3), p. 717-737.
- De Bruycker, Iskander, Beyers, Jan (2019), "Lobbying strategies and success: Inside and outside lobbying in European Union legislative politics", *European Political Science Review*, vol. 11, n° 1, p. 57-74.
- Desmarais, Bruce A., Skyler J. Cranmer (2012), "Micro-Level Interpretation of Exponential Random Graph Models with Application to Estuary Networks", *Policy Studies Journal*, vol. 40, n° 3, p. 402-434.
- Deters, Henning (2018), *The EU's Green Dynamism: Deadlock and Change in Energy and Environmental Policy*, Washington D.C., Rowman & Littlefield International Limited.
- Dür, Andreas, Bernhagen, Patrick, Marshall, David (2015), "Interest Group Success in the European Union: When (and Why) Does Business Lose?", *Comparative Political Studies*, vol. 48, n° 8, p. 951-983.
- Ellinas, Antonis A., Suleiman, Ezra N. (2011), "Supranationalism in a Transnational Bureaucracy: the Case of the European Commission", *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, n° 5, p. 923-947.
- Georgakakis, Didier (2012), « Le champ de l'Eurocratie », in Georgakakis D. (dir.), *Le champ de l'eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica, p. 309-327.
- Georgakakis, Didier, Rowell, Jay (dir.) (2013), *The Field of Eurocracy. Mapping EU Actors and Professionals*, Londres, Palgrave Macmillan, Londres, Palgrave Macmillan.

- Greenwood, Justin (2017), *Interest Representation in the European Union*, Londres, Palgrave.
- Greenwood, Justin (2014), "Interest groups and patterns of lobbying in Brussels", in Magone, José M. (dir.), *Routledge Handbook of European Politics*, Abingdon, Routledge, p. 793-806.
- Hadden, Jennifer, Jasny, Lorien (2019), "The Power of Peers: How Transnational Advocacy Networks Shape NGO Strategies on Climate Change", *British Journal of Political Science*, vol. 49, n° 2, p. 637-659.
- Hanegraaff, Marcel, Berkhout, Joost (2019), "More business as usual? Explaining business bias across issues and institutions in the European Union", *Journal of European Public Policy*, vol. 26, n° 6, p. 843-862.
- Hayes-Renshaw, Fiona (2009), "Least Accessible but not Inaccessible: Lobbying the Council and the European Council", in Coen D., Richardson J. (dir), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford, Oxford University Press, p. 70-88.
- Heaney, Michael T. (2014), "Multiplex networks and interest group influence reputation: an exponential random graph model", *Social Networks*, vol. 36, p. 66-81.
- Hooghe, Liesbet (1999), "Supranational Activists or Intergovernmental Agents?: Explaining the Orientations of Senior Commission Officials toward European Integration", *Comparative Political Studies*, vol. 32, n° 4, p. 435-463.
- Hooghe, Liesbet (2005), "Several Roads Lead to International Norms, but Few Via International Socialization: A Case Study of the European Commission", *International Organization*, vol. 59, n° 4, p. 861-898.
- Jasny, Lorien (2012), "Baseline Models for Two-Mode Social Network Data", *Policy Studies Journal*, vol. 40, n° 3, p. 458-491.
- Judge, Andrew, Thomson, Robert (2019), "The responsiveness of legislative actors to stakeholders' demands in the European Union", *Journal of European Public Policy*, vol. 26, n° 5, p. 676-695.
- Junk, Wiebke M. (2016), "Two logics of NGO advocacy: understanding inside and outside lobbying on EU environmental policies", *Journal of European Public Policy*, vol. 23, n° 2, p. 236-254.
- Junk, Wiebke M. (2019), "When Diversity Works: the Effects of Coalition Composition on the Success of Lobbying Coalitions", *American Journal of Political Science*, vol. 63, n° 3, p. 660-674.
- Klüver, Heike (2013), "Lobbying as a collective enterprise: winners and losers of policy formulation in the European Union", *Journal of European Public Policy*, vol. 20, n° 1, p. 59-76.
- Klüver, Heike (2013), *Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change*, Oxford, Oxford University Press.
- Lavenex, Sandra (2019), "Common market, normative power or super-state? Conflicting political identities in EU asylum and immigration policy", *Politique européenne comparée*, vol. 17, n° 4, p. 567-584.
- Laurens, Sylvain (2015), *Les courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Marseille, Agone.

- Malang, Thomas, Brandenberger, Laurence, Leifeld, Philip (2017), "Networks and Social Influence in European Legislative Politics", *British Journal of Political Science*, p. 1-24.
- Maltby, Tomas (2013), "European Union energy policy integration: A case of European Commission policy entrepreneurship and increasing supranationalism", *Energy Policy*, vol. 55, p. 435-444.
- Manners, Ian J., Whitman, Richard G. (1998), "Towards identifying the international identity of the European union: A framework for analysis of the EU's network of relationships", *Journal of European Integration*, vol. 21, n° 3, p. 231-249.
- Mazey, Sonia, Richardson, Jeremy (2006), "Interest groups and EU policy-making: organizational logic and venue shopping", in Richardson J., *European Union: Power and Policy-Making*, Londres, Routledge, p. 247-268.
- Metz, Florence, Leifeld, Philip, Ingold, Karin (2018), "Interdependent policy instrument preferences: a two-mode network approach", *Journal of Public Policy*, vol. 39, n° 4, p. 609-636.
- Michel, Hélène, Robert, Cécile (dir.) (2010), *La fabrique des Européens. Processus de socialisation et construction européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg.
- Murdoch, Zuzana, Connolly, Sara, Kassim, Hussein, Geys, Ben (2021), "Legitimacy crises and the temporal dynamics of bureaucratic representation", *Governance*, 2021, p. 1-18.
- Murdoch, Zuzana, Connolly, Sara, Kassim, Hussein (2018), "Administrative legitimacy and the democratic deficit of the European Union", *Journal of European Public Policy*, vol. 25, n° 3, p. 389-408.
- Orach, Kirill, Andreas Duit, Schlüter, Maja (2020), "Sustainable natural resource governance under interest group competition in policy-making", *Nature Human Behaviour*, vol. 4, p. 898-909.
- Panke, Diana (2012), "Lobbying Institutional Key Players: How States Seek to Influence the European Commission, the Council Presidency and the European Parliament", *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, n° 1, p. 129-150.
- Piattoni, Simona (2016), "The European Union between Intergovernmentalism and 'Shared and Responsible Sovereignty': The Haptic Potential of EMU's Institutional Architecture", *Government and Opposition*, vol. 52, n° 3, p. 385-411.
- Rasch, Daniel (2018), *Lobbying Success in the European Union. The Rule of Information and Frames*, New York, Routledge.
- Rasmussen, Anne, Mäder, Lars K., Reher, Stefanie (2018), "With a Little Help From The People? The Role of Public Opinion in Advocacy Success", *Comparative Political Studies*, vol. 51, n° 2, p. 139-164.
- Reinalda, Bob (2015), "EU Administration and Interaction with International Organizations", in Bauer M. W., Trondal J. (dir.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, Londres, Palgrave Macmillan, p. 383-400.
- Rhinard, Mark, Kaeding, Michael (2006), "The International Bargaining Power of the European Union in 'Mixed' Competence Negotiations: The Case of the 2000 Cartagena Protocol on Biosafety", *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n° 5, p. 1023-1050.
- Scipioni, Marco (2018), "Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis", *Journal of European Public Policy*, vol. 25, n° 9, p. 1357-1375.

- Steglich, Christian, Sinclair, Philip, Holliday, Jo, Moore, Laurence (2012), "Actor-based analysis of peer influence in A Stop Smoking In Schools Trial (ASSIST)", *Social Networks* vol. 34, n° 3, p. 359-369.
- Streeck, Wolfgang, Schmitter, Philippe C. (1991), "From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market", *Politics & Society*, vol. 19, n° 2, p. 133-164.
- Suvarierol, Semin (2008), "Beyond the myth of nationality: Analysing networks within the European Commission", *West European Politics*, vol. 31, n° 4, p. 701-724.
- Suvarierol, Semin, Busuioc, Madalina, Groenleer, Martijn (2013), "Working for Europe? Socialization in the European Commission and Agencies of the European Union", *Public Administration*, vol. 91, n° 4, p. 908-927.