

# GRASPE

**Groupe de Réflexion sur l'avenir du Service Public Européen  
Reflection Group on the Future of the European Civil Service**

**Cahier n° 14  
Juin 2009**

## **Sommaire**

|                                                                                              |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Editorial</b>                                                                             | <b>3</b>  |
| <b>European identity and European citizenship</b>                                            | <b>5</b>  |
| <b>Diffuse anxieties, deprived entrepreneurs<br/>Commission reform and middle management</b> | <b>10</b> |
| <b>Ombres et lumières sur les Écoles Européennes</b>                                         | <b>33</b> |
| <b>The Holmquist report. A report? Which report?</b>                                         | <b>38</b> |
| <b>Service Extérieur Communautaire: les défis</b>                                            | <b>43</b> |
| <b>La vague noire : défis démocratiques en Europe</b>                                        | <b>61</b> |

*Changer l'état des choses est aisé,  
l'améliorer est très difficile*  
ERASME

**E-mail : [graspe@graspe.eu](mailto:graspe@graspe.eu)      Website : <http://www.graspe.eu>**  
*Diffusion strictement interne aux personnels des Institutions Communautaires*  
© GRASPE 2009

## Ont participé à au moins une réunion de travail de GRASPE

|                          |                               |
|--------------------------|-------------------------------|
| Philippe AIGRAIN         | Notis LEBESSIS                |
| Panagiotis ALEVANTIS     | Roberto LENTI                 |
| Stéphane ANDRÉ           | Joël LE QUÉMENT               |
| Fabrice ANDREONE         | Beatrice LUCARONI             |
| Jacques BABOT            | Andrea MAIRATE                |
| Angelo BAGLIO            | Rafael MARQUEZ-GARCIA         |
| Gilles BERTRAND          | Olivier MERLE                 |
| Thimios BOKIAS           | Francisco MOLERA APARICIO     |
| Laurent BONTOUX          | Ugur MULDUR                   |
| Anastassios BOUGAS       | Koen NOMDEN                   |
| Didier BOUTEILLER        | Béatrice ORNSTEDT             |
| Francisco CABALLERO SANZ | Jaime PEREZ VIDAL             |
| Bernard CAISSO           | Ines PERIN                    |
| Pino CALO                | Jacques PRADE                 |
| Paraskevas CARACOSTAS    | Dorian PRINCE                 |
| Paul CLAIRET             | Antoine QUERO MUSSOT          |
| Maria Eduarda DE MACEDO  | Nicolas SABATIER              |
| Bertrand DELPEUCH        | Ludwig SCHUBERT               |
| Isabelle DEMADE          | Burkart SELLIN                |
| Elie FAROULT             | Giovanni SERGIO               |
| Tomas GARCIA AZCARATE    | Jean-Paul SOYER               |
| Fernando GARCIA FERREIRO | Elena STROE                   |
| Mireille GRUBERT         | Béatrice THOMAS               |
| Dimitris HATZISTRATIS    | Roger VANCAMPENHOUT           |
| Anders HINGEL            | Philippe VAN PARIJS           |
| Thomas HENOKL            | Catherine VIEILLEDENT-MONFORT |
| Sylvie JACOBS            | Georges VLANDAS               |
| Philippe KERAUDREN       | Werner WOBBE                  |

*Les articles publiés dans ce numéro ne reflètent pas nécessairement le point de vue de chacune des personnes ayant participé aux travaux de Grasppe.*

Retrouvez les numéros précédents des cahiers du GRASPE sur notre site web :

**Site web :** <http://www.graspe.eu>

**e-mail :** [courrierlecteur@graspe.eu](mailto:courrierlecteur@graspe.eu)

## Editorial

Le déroulement des élections à la Commission à Bruxelles de cette année, pour élire les élus du personnel, ressemble à s'y méprendre à celui d'il y a trois ans : même désintérêt apparent du personnel, quorum de 2/3 non atteint au terme de trois jours de vote, résultat obtenu de manière poussive après les cinq jours de prolongation réglementaire. Cela évoque en écho les récentes élections au Parlement Européen, avec près de 60% d'abstentionnistes. Dans les deux cas, il ne s'agit pas de désintérêt mais du sentiment que les "jeux sont faits", que les décisions ne sont pas prises en fonction de "l'intérêt commun" mais de l'agenda caché d'un petit nombre.

Il y a trois ans, mille votes étaient blancs; combien cette année ? De plus, si le quorum des 2/3 n'est pas atteint le 25 juin prochain, on recommencera le scrutin sur la base d'un quorum abaissé avec pour conséquence inévitable une représentation du personnel avec une légitimité amoindrie d'emblée. On n'ose imaginer ce qui se passerait si même le taux de participation abaissé à 50% n'était pas atteint.

Pourquoi le signal ainsi donné par le personnel n'a-t-il pas été entendu ?

Au lieu, il y a trois ans, d'engager collectivement avec le personnel une réflexion de fond sur les raisons de cette désaffection, les organisations syndicales ont continué comme si de rien n'était. En ce moment même, devant la répétition éventuelle d'un scénario catastrophe, celles-ci restent silencieuses, en attendant que l'orage passe, tout en imaginant pour certaines de se débarrasser du problème... en abaissant le quorum pour les prochaines échéances. Cette réflexion est partagée partiellement par une partie de l'administration. Comme pour les élections européennes, certains sont prêts à se résigner à des participations faibles qui ont l'avantage de laisser les mains libres à ceux qui sont en situation d'exercer des responsabilités. Le « peuple » n'est pas jugé apte à comprendre les enjeux : mieux vaud donc se satisfaire de sa moindre participation que de prendre en compte ses attentes.

Or les organisations syndicales portent aussi une lourde responsabilité dans ces dérives. Le manque de participation pourrait laisser penser que leur activité pendant les trois années

écoulées n'a pas su convaincre, et qu'elles ne sont pas toutes perçues comme capables de démontrer leur spécificité et leur utilité. D'ailleurs, sur les neuf listes actuellement en lice combien peuvent se prévaloir d'une démarche originale qui leur soit propre et justifie leur présence ? Plus préoccupant encore, la plupart des organisations ne mènent pas un débat de fond sur les questions clés, se cantonnant trop souvent à des initiatives qui s'inspirent davantage du marketing politique que du débat d'idées sans lequel la démocratie ne peut être vivante. Ce faisant, elles entretiennent l'indifférence de leurs électeurs, qui doutent de leur capacité d'apporter un plus au personnel et à le représenter.

Perte de légitimité, perte de crédibilité et perte d'efficacité : cette évolution n'est pas saine. Dans ce contexte, les élections actuelles au sein de la Commission constituent un moment crucial durant lequel se joue un triple enjeu : tout d'abord, élire des délégués du personnel, utiles pour la défense individuelle et collective des collègues, ensuite pour permettre de composer le Comité du Personnel qui œuvre pour une mise en œuvre correcte du Statut, et enfin pour mesurer le niveau de représentativité des différentes organisations syndicales, ce qui permet d'orienter le dialogue social au sein de la Commission - et ceci n'est pas rien devant les défis qui nous attendent.

Dans ce numéro, Graspe se propose de nourrir la réflexion sur quelques sujets qui lui paraissent essentiels pour l'avenir de la Fonction publique européenne :

- citoyenneté et identité européenne dans le contexte des dernières élections.
- rapport sur le premier bilan de la réforme Kinnock par le *middle management*, et analyse du rapport Holmquist dont la mise en œuvre au moins partielle devrait être discutée.
- hypothèses pour la mise en place du prochain Service Extérieur Commun, si le traité de Lisbonne est ratifié.
- défense de l'avenir des écoles européennes, germes d'une vraie éducation européenne.

Comme on le voit le menu est copieux. Ce numéro 14 souhaite apporter une réflexion de fond et faire vivre le débat. Bonne lecture et merci de vos réactions.

# European identity and European citizenship

## Europe, identity: two concepts at odds?

Europe is often accused of being destructive of identity or adverse to it, a *Trojan horse of globalisation*. As a Single Market, it is often viewed as a threat to the essential diversity of nations, people and cultures and Brussels; to some is a neo liberal conspiracy. The recent difficulties in ratifying the constitutional treaty and the Treaty of Lisbon are yet another sign that enlarged Europe is not ready to accept a common bond based, in particular, on common values and a true European citizenship. The variations on the theme of subsidiarity ever since the Maastricht Treaty are not a good sign either. The Lisbon Treaty confirms that the Member states consider themselves as the guardians of the Union's subsidiary competences<sup>1</sup>. The rationale is that there is no European demos which could - as the sole sovereign - devolve powers and therefore the Union has little democratic legitimacy and cannot address the issue of citizenship.

Does this mean that the motto "*United in diversity*" is a misnomer? Is European identity an academic category? The original design of the EU was to transform the relationships between European nations permanently, so as put an end to the conflicts and wars that threatened to erase them from autonomy and existence: transforming in an original, unprecedented way the relationships between European nations and - as Robert Kagan put it - moving into an age of Kantian perpetual peace<sup>2</sup>. In its history of nation building, the nation-state has created an abstract form of solidarity based on law among subjects to which it granted citizenship. It thereby replaced or supplanted local loyalties and other spheres such as family, regional or religious groups by the sense of belonging in the same entity (the "nation"). The nation became the entity which could protect from social and other hardships and generate economic growth.

<sup>1</sup> Article 3b of the Treaty on the European Union as amended by the Lisbon treaty Article 1: "The limits of Union competences are governed by the principle of conferral." Title II Article 8 b also recognises citizens and representative associations the right to be broadly consulted and to take a Citizens' initiative.

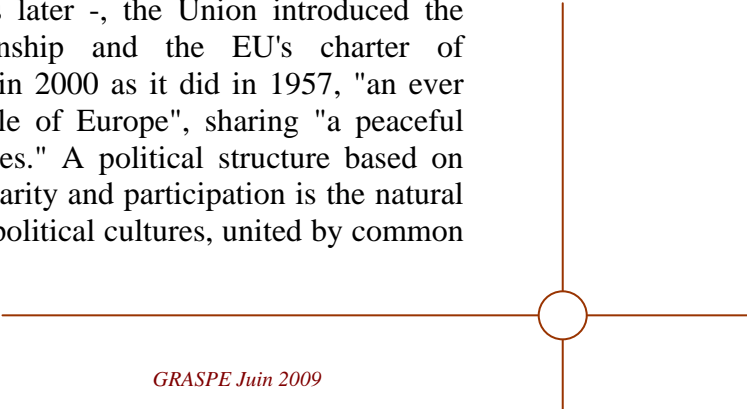
<sup>2</sup> Robert Kagan, Power and Weakness, in Policy Review 113/2002

Why could not community building - the historical process that led to the national identity and sense of solidarity - be extended to new entities with a similar aim to protect from felt common dangers and foster solidarity and prosperity? The sense of belonging in a European entity evolves gradually as the EU takes on some elementary attributes of sovereignty that individual Member states, now more interdependent, can no longer exert efficiently: the supremacy of EU law, subsidiarity, territoriality (the common management of EU borders), and institutionalised powers. It is the support for common principles, values and action that most peoples in Europe feel able to identify with which builds up Europe's constitutional identity and culture. Some may prefer to describe it as a emotional/political bond.

The deeper understanding of democracy implies more than the enjoyment of liberties such as the free flow of goods, capital, services and people: it implies the exercise of civil freedom, and the protection of common values such as the rule of law and human rights. It requires that citizens be involved in a truly political debate on possible options, on alternative visions upheld by clearly identified groups. It begs for people's political participation in the European project, taking responsibility for European and world affairs: it cannot live on purely "technical" issues discussed among experts nor on short-lived initiatives based on tacit, unchallenged philosophies nor even on minimal lines of consensual action. But democracy does thrive on strategic initiatives (the euro was one, but did the media present it as such? Climate change is another) and on a proper communication on major directions. The relevance of "Brussels" initiatives must not be systematically belittled.

Citizenship is central in the formation of a *demos* and to public legitimacy. The media, national and European elect have a key responsibility in this regard and must resist the temptation to misrepresent things and "nationalise" issues and results (nationalise success, europeanise failures). The new Parliament under the Lisbon treaty, if ratified, will have an even greater say in European policy-making and will be the natural arena for a regular European public debate.

"*Our citizenship is our national character*" wrote Tom Paine in 1783 in order to advocate a closer Union among the then 13 US colonies. In 1993 - 210 years later -, the Union introduced the concept of European citizenship and the EU's charter of fundamental rights advocates, in 2000 as it did in 1957, "an ever closer Union among the people of Europe", sharing "a peaceful future based on common values." A political structure based on autonomy, cooperation, subsidiarity and participation is the natural form for a Europe of different political cultures, united by common



values, bound together by effective citizenship. It is the true instrument to fight Europe's greatest enemy, political lethargy and lack of legitimacy.

A European identity and a European citizenship are thus two sides of the same coin. On the way to "an ever closer Union", European identity manifests itself at irregular intervals, as it did during the Iraqi conflict for example when it was clear that there was a European public opinion and that it was against simply following the dangerous path chosen by the American president at the time. Opinion was more united than governments in Europe, unfortunately, and many failed to listen.

### **Blocks and hurdles, not checks and balances**

The way to these two possible future realities, a European identity and a European citizenship, will be long. The Member states will not gladly share more of their sovereignty. The way will have to be original, demonstrating at every stage that Europe's progress is based on voluntary acceptance of regulation, fair negotiations, the search for an active consensus, the end to confrontation other than diplomatic. It will have to respect fundamental values that have been recognised as common in the European Charter of fundamental rights: the Rule of law, democracy, solidarity, the separation of religious, political and civil powers, pluralism, etc. The EU must strive to strictly observe its own rules and invent new forms of relationship with the rest of the world, which it does not always succeed to do. It should not shy away from taking over political responsibilities for welfare, peace and stability in regions outside Europe, commensurate to its influence in the world as a soft power and as the largest trading block

There can be no hurried progress to a completed political unity but urgency is there. Will Europe survive wasted efforts and major inefficiencies? intergovernmental governance is bankrupt in the face of the financial crisis and the European economy cries out for common solutions whereas the Commission is weak; the Council is often entangled in wasteful internal conflicts of interests and hampered by the set up of the bi-annual presidency, the European Parliament has gained considerable powers but fails to exert them fully.

Calls for a true statute for European parties, for European associations have long been ignored, some Member states being adverse to them. The Lisbon Treaty does not take up the term of "participatory democracy" introduced in the Constitutional treaty, though it leaves untouched the principle of broad consultations and

the citizens' initiative. The European institutions are still struggling with the implementation of active citizenship and participation at European level, with concepts of representative organisations and the fear of a possible loss of legitimacy for representative democracy. Democratic legitimacy at European level is faced with a number of hurdles from all sides which it must overcome on the way to forming a European identity.

Today we are on the eve of a major European consultation which should be a high time of European democracy, yet the fundamentals do not bode well: a turn out rate which is in steady decline since 1979 (63% in 1979 but a mere 45% in 2004 even in the founding Member States). Truly European parties are not allowed even for European elections and must bow to national parties. There are four parties per country as an average and a total of 110 national parties, each with its programme, distributed among the eight political groups represented in the European Parliament. European coordination is weak and opaque, the realm of tactical coalitions among abstract political groups which have no visibility for European citizens. We can but note the resistance -sometimes forcefully expressed- to the emergence of a true European democracy, including among pro-Europeans who fear that the political debate on Europe might "sink the ship". The forces for the status quo are considerable.

## The way forward

The status quo, however, is unsustainable: the EU needs broader legitimacy and a pan-European consultation with a strong profile:

1. Transnational lists must be established for the European elections
2. Procedures must be similar in all European countries and ensure the broadest and most diverse representation
3. Opaque methods (negotiations « behind doors ») must be abandoned and the parties must truly accept the political contest
4. National referenda on European issues do not make sense; qualified majority (4/5 of the Member states, 65% of the total EU population) is the only democratic procedure for institutional changes.

In addition, in view of the upcoming elections, one can only rally to the call that 5 research institutes have just made on political parties,



EP candidates and future MEPS to give “Give European Citizens A Voice”<sup>3</sup> :

- Mobilize public opinion in a truly political debate on the future of Europe
- Select candidates fully qualified for, and committed to, building a strong EU
- Elaborate EU-wide policy programs instead of fragmented national platforms
- Reject any downgrading of the election to a national contest
- Make full use of the powers of the EP
- Take the lead in the formation of the new Commission, its President, its programmes
- Overhaul the EU budget to make it an effective instrument of policy.

European parties and candidates should commit themselves to these goals NOW and do everything possible, in their parties and in their relationships inside the institutions and with national parliaments, for these goals to be attained for the next EP elections in 2014.

The results of the June 2009 elections must be taken into account fully so that the appointment of the key institutional figures cannot be decided until the political groups are constituted and have presented candidates to these posts, until Ireland has expressed its final position on the Treaty of Lisbon. Candidates for the presidency of the Commission must be presented by the European parties before the elections, of course. Politics matter for the EU and it is high time that they be made intelligible for EU citizens, and not hidden behind thick veils.

These are the preliminary conditions for a European Constitution to be discussed in any degree of seriousness. All stakeholders, parties, governments, institutions and citizens must live up to their full responsibility in the emergence of a genuine European democracy. Failing which, it will be useless to bewail indifference, distrust or even rejection on the part of European citizens.

Prochain numéro: La citoyenneté européenne au-delà des élections

---

<sup>3</sup> « Democracy in the EU and the Role of the European Parliament », A Study and A Call by Instituto Affari Internazionali, Centro Studi sul Federalismo, Institut für Europäische Politik, Notre Europe, The Federal Trust, March 2009, Quaderni AI, Rome.

# Diffuse anxieties, deprived entrepreneurs. Commission reform and middle management.

*By Michael W. Bauer 30 April 2007*

Michael W. Bauer is Assistant Professor (C1) for Comparative Public Policy and Administration at the Department of Politics and Management, University of Konstanz, Germany.

D-78457 Konstanz

Tel. +49 (0)7531 88 2604 Fax +49 (0)7531 88 2381

E-Mail: michael.w.bauer@uni-konstanz.de

**ABSTRACT** There is consensus that the Kinnock reform changed considerably the European Commission. However, scholars have mainly focused on describing process, content and scope of the reform. There is yet little empirical research on the effects this reform may have. This paper makes a first argument as regards the link between reform effects and policy output. In order to do so, it focuses the new role of middle management, i.e. the heads of unit. A survey of more than 100 heads of unit of policy-making directorates-general serves as empirical basis. The data indicates a substantial ambiguity of the heads of unit towards recent organisational change. As a consequence of the reform the Commission will probably become more inside looking and previously crucial policy entrepreneurs will have less time and other resources for advocating policy content than in the past.

## Introduction

Despite more than five decades of existence, the European Commission has engaged only recently in reforming its administration. This reform has been the subject of a number of insightful studies. Apart from the intriguing question of why, given the New Public Management prominence of public sector reform in most of its national constituencies, the Commission could resist modernisation for such a long time, scholars have been primarily occupied with describing the process as well as the content of the

modernisation and assessing the internal consistency of individual reform chapters. In other words, the dependent variables have been primarily timing, implementation, substance and scope of the modernisation of the Commission. Given that the reform<sup>4</sup> is now in effect since quite some time, the challenge increasingly becomes to tell what difference, if any, it actually makes. *More precisely one wonders what effects the reform has on the role of the European Commission as an actor within European public policy-making and, given the centrality of that organisation for the EU system of governance, eventually therefore on EU policy output.* Or else why should one keep on bother, outside the small circle of EU public administration scholars, about the recent reform of the Commission?

In this article I attempt tackling this effect question, hence turning the reform issue more towards the independent variable side of the story. In particular, I want to give some empirical reasons why one should bother more about the recent organisational change inside the Commission with regard to policy output. I will probably raise more questions than I am able to answer. I basically argue that the reform, although in itself perhaps really a “historic accomplishment” and “heroic task”, will seriously change and eventually limit the capability of the Commission to deliver policy and to shepherd its regulatory drafts through the formal and informal stages of the EU policy process, at least in the quality we know it.

On the way to substantiate this claim, I will have to make two assumptions. The first is to centre this analysis upon the “middle management”—usually the heads of unit (HoU)—inside the Commission. Neither the rank and file nor the top manager but the HoU are in intellectual and administrative terms the organisational backbone of the Commission. It is in the person of a head of unit where usually policy expertise culminates and interlinks with the politics stream of EU public policy-making. Below the HoU, individual power is too weak; above the HoU managers (directors and directors general) are too busy to really engage in the minutiae of an individual dossier while taking into account the various national and societal positions in order to identify viable lines of a satisfactory political compromise.

The second assumption is to qualify the dominant view that sees the Commission’s strength in agenda-setting. There is a broad

---

<sup>4</sup> Object of this study is the recent managerial reforms inside the Commission connected with the efforts of the then vice-president Neill Kinnock. The reforms include mainly auditing, personnel and budgetary process modernisation. Where not specified differently, I refer to these processes as a whole as “management reform”.

consensus that the Commission (and the EU's) role is much more significant in the early stages of the policy process than in later ones. Given the growing importance of the presidency, the European Parliament, European level lobbying and the usual contingencies of the modern policy process<sup>5</sup>, the Commission's right of initiative constitutes—in my view—in the first place a drafting rather than an agenda setting power. Delivering concrete policy drafts, however, is usually the prime task of the HoU<sup>6</sup>.

I will precede the following. In the next section I review the literature on the Commission relevant for the presented research question, in order to show that my assumptions are plausible. I will then recall briefly the content of the Kinnock reform (section 3). This can be done briefly since I can draw on existing work and on those aspects of importance for the raised issues here. Section 4, the main section, is divided in three parts. First, the methodical details that guided the conduction of the survey are clarified. The second part contains the descriptive analysis of the survey results with bearing on the research question; it shows huge misgivings and anxieties of the HoU as regards the general thrust of the reform, but also their endorsement to particular elements of the management change. The third part of section 4 offers multivariate statistical analysis to shed light to the question who exactly and why HoU are distrustful to the Kinnock reform. Here central hypotheses about the relationship between attitudes to the reform and professional background are tested. The article ends with a short conclusion summarising the main implications of the results for the Commission's future role in EU policy-making.

In a nutshell, I will conclude that the recent reform of the Commission does indeed comprehensively redefine the role of the HoU. The resource base of the position of a HoU to focus on policy draft is hugely reduced. Negative consequences for the organisation's potential to deliver policy draft of high quality can thus not be excluded. The reform basically turns policy entrepreneurs into managers. As a result the organisation will

---

<sup>5</sup> I mean here unforeseen events, public opinion or unpredictable election results to name but a few.

<sup>6</sup> Even if one does challenge these assumptions, one may find the article useful, since I will report results of a recent survey of Commission HoU. The questions asked concern carrier paths, political conviction, reasons for joining the Commission as well as assessing the internal reform. The results may help unpacking the "black box" as what the Commission is often treated (Bauer 2002c). The empirical findings may contribute descriptively to our knowledge of the HoU as important layer of supranational executive personnel and could serve as a modest reference point for other comparative undertakings in international or supranational executive studies (Egeberg 1999, 2004, 2005; Hooghe 2001; Trondal 2004, 2006; Trondal, Marcussen and Veggeland 2004; Larsson and Trondal 2005).

probably become more insight looking. The majority of the HoU appears not to desire such a change of their roles, but, like good public servants, they accept their fate, and endorse administrative changes. While they are highly critical of the reform in general, they welcome in particular those elements which improve their capacity to do what they start accepting as their new job.

### **The role of the commission in EU policy-making**

The literature on the Commission fills libraries and is certainly too variegated to be summarised here. Beyond the debate about the Commission's autonomous capacity as a supranational actor inclined to influence the systemic development of regional integration according to its own preference, it is probably fair to say that comparative policy analysis and public administration scholars have been recently most active and (arguably) most successful to come to grips with this actor and its role in multilevel policy-making.

In my view, there is a broad consensus within the public policy and administration community that the Commission's strength does rather lay in the early stages of the policy cycle (from problem definition up to, say, decision taking) than in (supervising) policy execution and delivery. The concepts developed in this regard are agenda setter, policy entrepreneur and subterfuge.

However, analysts usually take the Commission (or an individual DG or service within it) as an actor and do therefore rarely specify under which conditions entrepreneurship—to take the most used notion that conceptualizes the Commission as a purposeful political actor able to pursue a aim over long time periods and via astonishing detours—does actually work inside the Commission administration. In this context it is perhaps useful to recall that the substantial competence behind entrepreneurship is the Commission's power of initiative, i.e. its monopoly of proposing policy draft. The EU may be a „agenda-setting paradise“ with the Presidency, Council, and Parliament constantly advancing (to the detriment of the Commission) their agenda setting powers<sup>7</sup>.

However, at the end of the day it is the Commission that delivers the policy draft and therefore sets the lines for political compromise, i.e. where the final decision inside and between

---

<sup>7</sup> Parliament and Council are even formally backed by treaty provisions to call upon the Commission to get active in certain areas.

Council and Parliament may come to lie<sup>8</sup>. The crucial questions, which in my opinion have up to now not received their due attention, then become the who and how of entrepreneurship inside the Commission. In the following I will concentrate on the motivational and administrative implications of this question.

Inside the Commission, reinforced through respective patterns of advancement and promotion, the noblest task has always been seen in conceiving new projects and pushing forward new initiatives for further integration. Consolidation, administration and management of tasks and initiatives already achieved are thought to be of secondary value. In this fragmented and heterogeneous administration at the individual level the aim is to get ones own proposal “through” – or at least to gain “visibility” for superiors by trying hard. In the end, successful policy drafts are the currency of prestige and the “capital” that returns in terms of carrier advancement, resource expansion or obtaining other interesting dossiers. Successful drafts shine on the Commissioner in charge, the director-general, the director and down the line of organisational hierarchy.

However, policy formulation is a genuinely individualistic task. It is usually done at the unit or section level guided by the respective HoU. The HoU occupies the pivot position. As regards content he used to be the acknowledged expert. At the same time he is an experienced insider who knows the Commission machinery, the informal side of the organisational hierarchy and the crucial policy pundits within the other European institutions, national adminis-

---

<sup>8</sup> Take these two quotations: “So, far as the Commission is concerned, the agenda-setting phase is the most creative of all stages in the European policy process. Opportunities for the Commission to establish the parameters within which future discussion takes place, and thus to influence final outcomes, are substantial. ... It is clear, however, that the Commission is not the only player in this policy formulation game.” (Cini 1996: 144) „The Commission is not a ,delivery agency’ that provides public services such as health and education. Instead, the Commission’s administration is composed of a variety of regulatory agencies, control agencies, transfer agencies and contract agencies. These agencies are not particularly interested in increasing their budgets. Rather they are interested in increasing their control over the policy agenda, and staff in the agencies are keen to raise their profile within their own policy community. [...] The Commission is a ,policy entrepreneur’ an actor that can set the policy agenda under certain circumstances. Policy entrepreneurs are particularly influential when there are information asymmetries and a large variety of actors across time and space, and when the preferences of the actors are underdetermined. The Commission does not have a monopoly on information and expertise. However if the circumstances are right—such as when the Council is divided, or when the Council is in desperate need of new information or policy ideas—the Commission can shape the policy agenda by manipulating the asymmetries between the member states, joining forces with private interest to influence member states’ position or bringing new policy ideas to the table.” (Hix 2005: 68-69).

trations or relevant lobbies. The very fragmentation of the Commission and the deficient horizontal and vertical coordination mechanisms reinforce his role and importance. In practice it is the rule rather than an exception that the sensible task of policy drafting lies in the hand of a HoU as central Commission official. That trend, as I would call it, of the *individualisation of policy formulation* has not gone unnoticed. Other scholars have called it the “dossier” or the “rapporteur” approach.

“This dossier approach is a way of working within the Commission that underpins much of the day-to-day life of officials, to the extent that it is taken for granted by those that have been socialised into Commission practice. The approach is essentially a juridical one, resting on the notion of individual responsibility for specific cases and on the technocratic expertise of officials who tend to become immersed in one small area of policy, becoming indeed experts in their own rights.”

Neill Nugent describes the process of policy drafting, as it usually advances within the responsible DG, even more pronounced:

“[... Usually] a head of unit [...] assumes responsibility for what is known as dossier (file) on the proposal. This involves preparing the proposal and shepherding it through its decision-making stages. In working on the drafting of the proposal this official—known as the rapporteur—has an absolutely crucial task since the legislation that is eventually adopted is likely to contain most of what is in the Commission’s draft.”

Hence, the rapporteur—usually the HoU—is in many respects the central individual behind a Commission legislative proposal. The HoU is crucially located between technical expertise and political management. It is he who does keep the contact between his expert team and the increasingly politicised actors hierarchically above as well as within the specific expert community outside the Commission. The importance of the HoU for identifying potential for (technical) consensus and for the time consuming and challenging task of guiding the proposal through the formalities and informalities of the Commission’s internal decision-making process can hardly be exaggerated.

In sum, entrepreneurship of the Commission has an individualist basis which up to now has been somewhat neglected, though as the quotations above show not completely. As a starting point, this individualist basis of Commission entrepreneurship is in my opinion best conceptualised in terms of motivation and



administration. The motivational side of the story refers to the congruence of interests between the individual and the organisation, i.e. getting policy drafts positively decided upon, fostered by the standard incentives of career perspectives, quality improvement of future responsibilities (getting the high potential “dossiers”) or the acquisition of other office maximising resources. Unpacking the Commission as a public administration in this respect puts the HoU centre stage. From the perspective of analysing the effects of the recent Commission reform on policy output, the crucial question thus becomes: whether and how the Kinnock reform does modify the position of the HoU thereby affecting the Commission’s entrepreneurship capacity?

## The Kinnock reform

Since its creation—and in particular since the Single European Act and the Maastricht Treaty considerably expanded the EU’s tasks—the responsibilities and the personnel of the Commission have grown steadily. However, the Commission as an organisation expanded without changing its basic administrative structure or its internal procedures in a meaningful way. Internal management matters have been by and large neglected. Commission president Jacques Santer was the first to engage in internal reform more seriously but “it was all too little, too late”. As a consequence of the dramatic resignation of the whole Santer Commission the issue of administrative modernisation became a top priority for the succeeding team under President Romano Prodi. Neil Kinnock became Vice-President and Commissioner in charge of the reform. He drew heavily on the blueprints already available upon his arrival—but the swiftness of conceptualising and implementing (formally) the Commission reform in the years 2000 to 2004 justifies that this modernisation package is now known as the “Kinnock reform”.

There is broad consensus to conceive of the reform undertaking as guided by new public management ideas. A different matter is the assessment whether the reform can be called a success. I think one can say that there is a group of scholars more interested in processes and in the magnitude of managerial or cultural change who interpret the reform critically but positively—not least when compared to the low level of internal management culture in the past. Others more concerned with the (likely) effects of the modernisation and with the consistency of the new public management rhetoric with real action appear to be more doubtful.

The reform itself has been structured by the white paper from the year 2000 into four big chapters comprising 98 “actions”. The four



chapters are “creating a culture based on service”, “strategic planning and programming”, “personnel policy” and “internal control and internal audit”. By May 2004 it was claimed that virtually all these 98 actions had been implemented. In this section it is neither necessary nor desirable to go into the details; excellent accounts of the modernisation process and individual reform chapters have been given elsewhere. Instead, I would like to focus on crucial aspects of the “strategic planning and programming” and “personnel policy” chapters of that reform since these two are not only regarded as the most important ones, but, as we shall see, impact heavily on the roles of the HoU. It is the HoU as also the reform homepage of the Commission underlines which are the crucial part of the reform:

“Heads of unit are the backbone of the administration. As well as specialist knowledge and skills and a good general education, they must also have the leadership qualities needed to motivate and guide staff and encourage teamwork. They have to set out and revise the objectives and targets of their unit members within the framework of the strategic planning of the Directorate-General, fix priorities, and monitor and evaluate progress in attaining those objectives. Interpersonal skills and the ability to communicate and negotiate are also of major importance<sup>9</sup>.”

The text goes on underlining that “the reform process accordingly sought to consolidate the management skills of heads of unit (HoU)”<sup>10</sup>. To underline what this means in practice, I will give some details of what kinds of management skills are expected from the HoU in the areas of strategic programming and programming as well as the new personnel policy.

**The new Strategic Planning and Programming:** The chapter on Strategic Planning and Programming (SPP) is a cornerstone of the reform project. The traditional Weberian way of administrating was to be replaced by strategic priority setting (on the basis of up-dated information about what is exactly done in the Commission and by whom), respective resource allocation, process monitoring, evaluation and inherently connected redistribution of financial and personnel resources on the basis of that programming cycle. One should note that activity-based cost management is output focused rather than outcome focused. But still it is a far cry away from the input steering that the Commission applied in the past. The SPP cycle is run since 2003 and “has put policy priorities at the heart of the decision-making. [...] Managers are required to focus on the

<sup>9</sup> [http://europa.eu.int/comm/reform/2002/chapter02\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/reform/2002/chapter02_en.htm)

<sup>10</sup> [http://europa.eu.int/comm/reform/2002/chapter02\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/reform/2002/chapter02_en.htm)

need to deliver on priority objectives and to report on achievements and performance". The SPP cycle is a challenge. Means and needs have to be justified in the light of the targeted objectives. A detailed Annual Policy Strategy is drafted, discussed and agreed upon—involving virtually all layers of the internal administration in a huge communication and coordination exercise. The APS is translated into mission statements and work programmes for each Commission service, setting out specific objectives for directorates and units. In response Annual Activity Reports are required by each DG or service which include strategic evaluations of activities and expenditure and so on and so fourth up and down the hierarchy. Proposals for policy objectives, conceiving (measurable) progress and quality indicators, conducting impact assessment exercises, suggesting priorities, drafting respective reporting notes, evaluating and communicating decisions back to the rank and file have become the bread and butter of their daily job.

**The new Personnel Policy:** The reform advocates argued that an integrated human resource policy was necessary to enable staff to fulfil their potential. To be able to start reforming, one had to begin with a taking stock exercise about who inside the Commission actually and exactly was occupied with what, since there was virtually no centrally available information. For each position a detailed job description had to be formulated and was to be kept up-to-date in the future. The personnel chapter of the modernisation blueprint was a centrepiece of the reform since budgeting, programming and coordination aspects do have personnel implications and vice-versa. The linearization of careers and the new pension regime were among the most contested issues between staff unions, the reformer surrounding Kinnock and the representatives of the member States. The aims were to keep staff motivated until very late in their individual career (more but smaller promotion steps) and to keep the costs for salaries and pensions in check. The hotly discussed money and motivation issues distracted perhaps from the fact that the core of the managerial side of the new personnel strategy was a kind of an extended leadership role for the HoU. According to the new personnel concept, it is the HoU who have to instruct, supervise and guide their unit staff as to fit the human resource variable to the equation of the new priority setting, programming and coordination approach. The aim was to make the Commission administration more accountable to the political college of the Commissioners, and the role of the HoU in order to motivate, manage and guide staff is pivotal.

For example, the overall policy objectives from the SPP cycle have to be translated in particular duties, annual work programmes, objectives and interim targets of the individual staff. Dialogue,

discussion and feedback about these issues between the rank and file manager and the HoU are therefore crucial. Moreover, according to the new promotion rules, individual promotion requires a particular number of “points”. Once a certain number of points are reached, promotion comes automatic. The distribution of points is an annual exercise and a highly competitive one, since the overall number of points is restricted. Some of these points are assigned by the Directors-General, but the HoU distribute most of them<sup>11</sup>. At any rate, it is the HoU who “implements” the personnel strategy. He has to set the annual job targets against which individual performance is measured, he has to assess delivery and justify and report his opinion, he has to negotiate the points, defend decisions, deal with more or less satisfied managers etc. As a HoU experiencing the reform effects underlined: *“The HoU are now much busier with administrative stuff that comes along with the reform. Especially personnel management things have been easier in the past. The reform has increased the responsibilities of the HoU substantially.”* A Commission official working in the team that conceived and implemented the reform put it somewhat more pronounced: *“In the past you became HoU for writing good policy papers. There was little interest whether you were good in managing and guiding your team.”*

All in all, the pressure upon the HoU to unfold and use the potential of their staff in an optimal way, as defined by the SPP cycle, has increased dramatically. The good news is that they have gained in direct power over the personnel but

“[...] that power over personnel comes with high bureaucratic costs and greater responsibilities as regards internal administration. This time is missing for participating in working groups, circulating policy papers and engaging in negotiations. In this sense, the reform means more management and in certain respects also more bureaucracy for the HoU. The point is that the traditional approach that the best policy expert should become HoU is still very much alive in the heads of the people. Especially in the Commission, the HoU are usually motivated by the

---

<sup>11</sup> This new system was designed to increase transparency of the individual performance assessment and to assure unbiased transmission of these results to the superiors responsible for deciding about promotion. The appraisal system is hugely unpopular in the Commission. Its major deficiency seems to be that HoU do shy away giving very much or very few points (leading the whole exercise ad absurdum). DG Administration does currently work on improving it, probably reducing the number of points that a individual may get and creating a “normal” kind of number of points for those who just doing a good, but normal job which allows normal career paths without the present problems of comparative demotivation.

content side of their job. Most of them are kind of “political criminals” in an absolute positive sense; meaning highly motivated experts in their fields, who would just give anything for their dossier. [...] The reform means cultural change and that will take time.”

In other words, the reform impacts on the role of the HoU in that as regards personnel, planning and programming other skills than in the past are required.

At this point a remark is in order that relates back to the notion of the “individualist basis of entrepreneurship” of the Commission as developed in the previous section. In section two I developed the key role of HoU for policy entrepreneurship of the Commission. After arguing for the magnitude of change that the Kinnock reform brings for the HoU, there is a third crucial aspect of the individualist basis of entrepreneurship that has to be taken into consideration: HoU are human beings. They reach limits in terms of working time, focus and engagement. To become and remain HoU one has certainly to be a competitive, determined and motivated individual. Section two underlined that HoU are indeed resourceful, used to work long hours, and dedicated to what they see as “their job”. But even HoU reach limits in what they possible can do and get done during their work. If in this sense resources are limited, but due to the reform the HoU are given new and clearly additional tasks, their professional output is to be somehow affected. If one accepts the notion of a HoU as someone up to now having been trained, selected and motivated according to a logic of policy development, then the interesting question is how these HoU assess the Kinnock reform.

If the reform helps them to do a better job, they would in all likelihood be in favour of it<sup>12</sup>. If the reform does neither good nor bad to their professional life, they should be indifferent. If the Kinnock reform were to hamper what they conceive as their “real” duties, then data should be able to reveal this. The question then is: how can we learn about the HoU’s assessment of what the Kinnock reform does to their working life? To answer this question I conducted a survey whose results are presented below.

---

<sup>12</sup> If a HoU would lose his job, or would be forced to change somewhere he does not want, then one would expect this individual not to like the reform—regardless how the reform impinges on his/her work. However, in the survey we ask for the time the HoU holds his/her current position. The vast majority holds it more than 3 years, i.e. during the whole reform process.

## Surveying middle management

### METHODOLOGICAL REMARKS

In April 2007 the Commission employed 23.043 formal staff. Roughly the half works as administrators, i.e. as junior, middle or senior manager, the other half as assistants<sup>13</sup>. As a proxy for the number of HoU I suggest to take the AD14 and AD13 grades – formally A3 – 787 in total<sup>14</sup>. But it is clear that not all of these HoU are engaged with policy tasks. First, there are those Directorate-Generals and Services that deal exclusively with internal or general “services” like DG Communication, Eurostat, Informatics, Infrastructure and Logistics, Interpretation, Legal Service, Personnel and Administration etc. 17 from the Commission’s 40 Directorate-Generals or Services are thus not directly responsible for policy-making. If one considers that also in the remaining policy DGs there are a considerable number of HoU dealing with purely internal matters, it is rather generous to estimate the number of policy-oriented HoU with 500 individuals. From the DGs indicated by the Commission itself as Policy DGs<sup>15</sup> I excluded the doubtful cases Research and Joint Research Centre and selected, on the basis of the (publicly available) organisational charts of these DGs, only such HoU whose tasks (as identifiable by the name of the unit) are clearly exclusively policy-related. From this general population I randomly selected 200 as my survey population. In addition I sampled also some directors and director-generals as a control group.

The individuals were informed about the survey by a letter beforehand, then by electronic mail. The telephone interviews were conducted in two waves in March 2006 and in October 2006. 116 interviews with policy HoU could be completed which adds up to a response rate from 58%, not a bad result taken into consideration that the target population is a notoriously overcharged group of busy elite actors. The survey itself consisted of more than 30 questions (where possible taken from Hooghe 2001) with a considerable number of sub-questions covering biographical issues, general attitudes to European integration and the role of the Commission, matters of policy coordination and personal perceptions of the effects of the recent reform<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/civil\\_service/docs/bs\\_dg\\_category\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_service/docs/bs_dg_category_en.pdf) - access 10 of April 2007. In the traditional category “A” in the new “AD” for administrator. HoU are usually somewhere between grade AD 9 - 12 and grade AD 13 -14!

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/civil\\_service/docs/bs\\_sexe\\_nat\\_grade\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_service/docs/bs_sexe_nat_grade_en.pdf) - access 10th of April 2007.

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/dgs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs_en.htm) - access 10 of April 2007.

<sup>16</sup> Preparing the survey an explorative study has been undertaken in March 2005—including several structured but open interviews with experts from the

## DESCRIPTIVE ANALYSIS: DIFFUSE ANXIETIES AND CONCRETE SUPPORT

The HoU interviewed have a juridical-economic formation. 34% give Economics, and 26 Law as their academic background. Barely 8% come from the social sciences. As main reason for joining the Commission they 30% indicate “idealism for European integration”, while 18% say “chance” and 16% “promising career perspectives”. Perhaps contrary to public opinion, only 5% say they joined the Commission because of the stability of the job and a mere 4% joined because of the generous remuneration<sup>17</sup>. Another infamous hypothesis, i.e. the “compartmentalization” thesis—according to which one better avoids moving horizontally among the services and sticks to one DG in order to make career—is not supported by the data. Only ¼ of the HoU has worked exclusively in his current DG. 28% worked in two, and 47% in two or more DGs. On the other hand, the policy HoU appear not to be dominated by people having worked in a cabinet of a Commissioner, as the “parachutage” hypothesis would suggest. Only 13% of the HoU have working experience as cabinet staff. Cabinet may still be a fast track but clearly not an exclusive one. Moreover, the median HoU has the direct responsibility for 16-20 staff. As regards ideological conviction there is a clear dominance of HoU bonding with the political left (45%) while the liberals and the right only add up to 29%. More than 10% do not have any feeling of belonging to a particular political family. Formal politicization thus appears low also because more than 90% underline that they are not members of any political party.

As work profile the HoU see “promoting policies” with roughly 30% as their top priority occupation followed by providing internal management leadership (25%), supervising implementation (16%) and generating ideas (10%). One may see here two “camps”, leadership and implementation on the one hand and promoting policies and ideas on the other, as equally ingrained. But saying what is the “most important aspect of your work” as in the previous question is one thing, saying what the HoU really value most is something else. Asked whether the brightest policy innovators,

---

European Commission and the Council secretariat on the Kinnock reform. The results of this explorative study have been published as Bauer 2006a. Some of the quotations in the previous section are taken from this study. One should note that I replicated a number of questions put forward by Liesbet Hooghe (2001). Due to the complexity of my research interest I followed methodological advice to keep the core questions in both waves alike but varying the second-order questions of interest. The survey questions are listed below in annex 1.

<sup>17</sup> One cannot exclude that in this particular case the answers may be biased by what the interviewees deemed as being societal accepted answers.



whatever their level of seniority, should get more space (and better career prospects) or whether they are against fast-track, special arrangements for a small number of people, the 2/3 of the HoU say they would like to see more space given to the policy innovators and only 1/6 objects.

Almost 60% say that the position of a HoU has experienced the most thorough changes in its profile due to the Kinnock reform; second come with only 20% the directors-general. This can be seen as a clear statement about who is affected most by the reform and justifies the chosen focus of this article. Into the same vein and somewhat astonishingly, with respect of the short time span since the reform is in operation, asked about the effects of the Kinnock reform to their individual promotion 1/6 of the HoU already see an impact, equally shared between positive and negative<sup>18</sup>. Enabling the Commission to redistribute resources quickly and in accordance to changing priorities was a major concern of reform advocate. It should be clear that if there is not a lot of such redistribution one may ask the question whether it pays to install new, painstaking, time consuming and complicated procedures if the policy ends do not change and neither do the distribution of means. The data puts a big question mark behind this crucial aspect. Asked about whether as an outcome of the Kinnock reform there has been a redeployment of personnel or financial resources as a function of changing political priorities only 1/3 of HoU sees such a redistribution while 2/3 do not witness any.

The HoU were asked to assess the impact of the recent internal modernisation (i.e. the so-called Kinnock reforms) in the light of their own experience by way of agreeing with seven statements. All the statements were taken from the Commission's own documents (white paper and progress reports) on the reform<sup>19</sup>. The overall assessment of the reform effects is very bad. To the statement "My unit/service has become more efficient and effective" 59% explicitly disagree and 15% say they do not know (which is equally bad from the perspective of reform promoters). To "Personnel management has become leaner and more focused. I can concentrate more on the really important issues" 86% of the HoU disagree and 1% do not know. "The orders/instructions from superiors have become clearer, more transparent and more coherent" 63% disagree, 12% do not know. "I can work more autonomously because I can decide myself about important issues concerning the distribution of internal resources" 71% disagree,

<sup>18</sup> Due to the great number of questions a subset has been alternated from the first to the second wave. I indicate when a particular sub-question has only been exclusively asked in the first or the second wave – as in the current case.

<sup>19</sup> The HoU were given the options "agree", "disagree", "don't know".

12% do not know. However, to the statement “The new tools and rules are applied in a formal and superficial way. The majority of colleagues have yet to be convinced of their advantages” 72% explicitly agree, 4% do not know. The excuse offered by the following statement, i.e. that it is still too early to tell, is rejected by a huge majority. The phrase went “The new tools and rules have yet to be applied coherently. Therefore, I do not have sufficient information to draw conclusions.” 55% disagree, 29% agree while 13% do not know. Very clear reactions elicited the last statement of these statements. To “The new tools and rules do lead to more red-tape and increase the internal administrative load”, 88% of the HoU agree unambiguously. In other words, the HoU think their units have not become more efficient, personnel management has in their eyes become painstaking, and instructions from superiors appear hardly transparent. In sum, there seems to be little behind the rhetoric of increasing autonomy of lower levels, and there is almost consensus that red-tape has rocketed as a consequence of the Kinnock reform.

The picture brightens when the HoU are asked about specific managerial elements introduced by the reform in the sphere of strategic planning and programming and the new personnel policy. Roughly there is a persistent quarter of HoU who see the reform elements negatively but—in stark contrast to the previous questions—now a relative majority often assesses the changes positively. As regards strategic programming in particular, reporting schemes and prospective management planning meet with the approval of the absolute majority of HoU. They appear to approve especially the new rules to define the responsibility of the personnel individually and in advance. On the downbeat, the setting of negative priorities is obviously seen as very problematic.



**Table 1: Strategic Planning and Programming: Which of the following elements improved your personal capacity to do your job? <sup>20</sup>**

|                                                   | Negative % | Positive % | Irrelevant % | Don't know % |
|---------------------------------------------------|------------|------------|--------------|--------------|
| Drafting the Annual Activity Report               | 34         | 40         | 24           | 2            |
| Preparing to the Annual Strategy Decision         | 32         | 46         | 20           | 2            |
| Drafting the GD Annual Management Plan            | 29         | 55         | 14           | 2            |
| Interim evaluation and monitoring of achievements | 24         | 50         | 23           | 3            |
| Defining the responsibilities of individuals      | 11         | 63         | 20           | 6            |
| Setting negative Priorities                       | 37         | 27         | 32           | 4            |
| New Reporting Duties                              | 26         | 46         | 22           | 5            |

HoU see the new personnel management even more positive than strategic programming. It seems that they welcome wholeheartedly the need to formulate detailed job descriptions, the setting of work-related personal targets and objectives. They are in favour of the annual appraisal exercises and about their power to decide on staff requirements and the related allocation of responsibilities. But they appear reluctant to the duties of leadership related to take (sometimes painful) decisions about pay and promotion of their direct subordinates.

<sup>20</sup> The HoU were given the options “positive”, “negative” and “irrelevant” and “don't know/no answer”

**Table 2: Personnel Management: Which of the following elements of Personnel Modernisation improved your capacity to do your job? <sup>21</sup>**

|                                                                       | Negative % | Positive % | Irrelevant % | Don't know % |
|-----------------------------------------------------------------------|------------|------------|--------------|--------------|
| Detailed Job descriptions                                             | 13         | 73         | 13           | 1            |
| Annual Appraisal Exercises                                            | 36         | 50         | 11           | 3            |
| Setting work-related and personal targets                             | 13         | 68         | 17           | 2            |
| Deciding on staff requirements and allocation of responsibilities     | 21         | 45         | 30           | 2            |
| Promotion Procedures                                                  | 67         | 12         | 20           | 2            |
| Setting objectives within your unit                                   | 11         | 74         | 12           | 2            |
| Overseeing and assessing achievements                                 | 20         | 52         | 27           | 2            |
| Reducing function groups and having a single pay scale with 16 grades | 36         | 20         | 40           | 5            |

Finally, the survey included a last open question. 50 from the 116 HoU made sometimes lengthy use of this open question to comment about the Kinnock reform. I coded these comments according to whether they indicated a positive, negative or neutral attitude to the effect of the reform. Six were outright positive (along the line of “management should be a time-consuming activity” or “it was time for a reform”), and another six neutral (in the sense of “esprit est bon, la mise en oeuvre moins car elle crée un surplus de la bureaucratie [...] parfois amène à la diminution de l’effectivité”). The huge majority of the HoU agreed that some kind of a management reform of the Commission administration was overdue. But 38 took the opportunity to convey a clear message: the “Kinnock reform can be summarised in one word: bureaucracy”. One of the more friendly comments of that category was that “many heads of unit feel they have to carry the heavy burden of bureaucratic, ineffective procedures that were introduced.” Others were sharper: “Kinnock is a disaster and a

<sup>21</sup> When writing the paper I cross checked some data and I found some inconsistency that I can not explain without a new counting etc. I would ask the reader to remain critical with view to the graphs and tables. The results have to be verified once more.

300% bureaucracy increase with form accounting for 80% and substance just for 20%”, it is “paperwork that nobody reads” or just “unproductive paper work”. Others talk of a “control mania” inside the Commission which “creates a culture of fear”; “control should be on a reasonable level: now it went mad”. In many statements the point is made that the Commission loses its “political duties”, “political priorities”, “political function” and that the “original mission is forgotten”. The “real problem is that process has become an aim in itself”; there are “lots of words, declarations, announcements which lead to nowhere, there is no increase in productivity.” In the same vein: “productivity is decreasing, internal procedures are the biggest constraints”. “What has been done is a castration! Bureaucracy and security measures kill all the potential productivity”. Or, about the changing role of the HoU that is of major interest for my argument: “avant les chefs d’unité étaient les experts du domaine, maintenant ils ne sont que des « managers »”. The punch line is that staff happy to have been reformed would probably sound differently. However, the worrisome point is that the survey question did not directly invite to comment on the deficiencies of the Kinnock reform. The question was very neutral: “Do you wish to make a general or specific remark about the issues touched in the survey?” Politicians and manager at the top of the Commission are well-advised to take such strong reactions from their middle management seriously<sup>22</sup>.

In sum, the survey results underpin that the role of the HoU within the organisation has been redefined by the recent administrative reform. Second, at the very least the results indicate huge feelings of anxiety and sometimes even alienation as regards the effects of the Kinnock reform towards their professional self-understanding. As regards the general reform aims, the Kinnock reform misses in the opinion of the HoU its objectives: no redistribution of resources, heavy red tape, heavy planning burdens but not more autonomy. On a more specific level the particular instruments introduced by the Kinnock reform—job descriptions, defining individual responsibilities, setting individual targets, annual appraisal exercise, systematically assessing achievements, monitoring and reporting duties—are evaluated more kindly, in times even very positively. This indicates a worrying level of alienation. The majority of HoU have misgivings about the reform

---

<sup>22</sup> The reader may wonder why I did not include some more “bold” questions into the survey in order to assess the effects of the Kinnock reform on individual performance. After having gotten such frank replies to the last question, I regret not to have been more outspoken. However, when conceiving the survey, I had to find “inobtrusive” questions indicating the reform effects to minimise the risk of alienating interviewees. Then, I could not expect that the interviewees would reply seriously when ask about the “decline” of individual policy output. See Dillman 2000 and Fowler 2002.

and, more importantly, they do not desire the new roles which the reform has brought for them. Two thirds still seem to prefer a role model as policy innovator and not one as public manager. However, like good public servants they accept their fate, and endorse in particular those reform elements which improve their capacity to do a proper job. In other words, they make an effort to function like managers, but in their heart they still feel like policy entrepreneurs.

#### REGRESSION ANALYSES: TESTING STANDARD HYPOTHESES

If one takes the positive or negative attitude of the HoU towards the Kinnock reform as the dependent variable, one can raise the analytical question which are the powerful explanatory variables to shed light on the observable pattern of affirmation and opposition. However, there is little research work on the Commission that does indeed develop suitable theories, let alone formulating (or even testing) hypotheses at the level of the individual junior, middle or senior managers. There is an established anthropological approach dominated by qualitative research strategies. Quantitative methods, and in particular instruments like surveys or large numbers of ex-post coded personal interviews with Commission officials, are used by a rather small circle of scientists. The study of Liesbet Hooghe (2001) is of particular relevance here since she asks, among others, questions whether senior manager in the Commission like to see their organisation as an entrepreneur-like principal or as a "normal" civil service-like agent Commission. Admittedly, Hooghe does not raise exactly the same research question as I do here. However, she investigates a number of mechanisms which may hold leverage also for explaining the attitude of middle managers towards the recent reform of the European Commission, since she attempts to explain variance in attitudes of senior managers as to whether they prefer a more managerial or a more political Commission<sup>23</sup>. The crucial relationships can be summarised the following. A first hypothesis relates to the different tasks the Commission has to perform. One can distinguish three categories of policy directorates-general implementation-oriented (for example agricultures, fishery, cohesion policy), adjudication-oriented (competition, internal market, services) and initiative-oriented (justice, freedom, security, health and consumer protection, environment, education and culture).

<sup>23</sup> The theoretical research interest of Liesbet Hooghe is to find out under which conditions top-managers inside the Commission are driven by their rational self-interest or their (group-induced) values. The hypothesis referred to in this section are but a small sub-sample taken from chapter 6 of her seminal monograph.

According to a simple entrepreneurship logic one should see the initiative-oriented most affected by the reform, and therefore the HoU form these DGs thinking most critical about the inflicted changes (initiative-DG aversion).

The second relationship concerns the original reason to join the Commission. The more “idealism”, usually associated to an individual enthusiasm to help fostering European integration, an individual expresses, the more likely is that s/he sees the Commission as the creative pivotal actor embodying the “European interest” and the more sceptical this individual may be seeing the Commission changed into a managerial administration as it has been the outspoken objective of the Kinnock reforms (idealistic opposition).

A third hypothesis concerns the education of the HoU. Put simply, economists focused by their training to achieve efficiency, should be more sympathetic to the Kinnock reform than their colleagues with a background in law or social sciences (economists tolerance).

A fourth hypothesis focuses the remaining time to retirement. The logic is that younger and still ambitious HoU who know they will have to “live” with the new rules of the game as brought about by the reform, will be more consenting, while those “who have nothing to lose”, i.e. those whose career will not be affected by the changes, can afford to be critical. Therefore, the closer to retirement a HoU is, the more openly critical he may be as regards the assessment of the Kinnock reform (senior opposition).

A fifth hypothesis is based on the different administrative traditions of the home countries of the HoU. Accordingly, those HoU with a strong Weberian (or neo-Weberian as Pollitt and Bouckaert would put it) tradition that is clearly distant and distinct from the new public management inspired Kinnock reform, should oppose the alternations, while those HoU whose home administrations are anyhow “modernisers” in the NPM style should more easily accept the change in administrative culture (fatherland administrative tradition link).

A sixth hypothesis explaining different HoU attitudes would be “work experience” outside the Commission. Those HoU with work experience in the private sector should be more positive about the Kinnock reform than their colleagues who have made their whole career in the public sector since the Kinnock reform is based on the ideology of bringing private sector management tools to the public administration (private sector experience tolerance).

Finally, to which extent a particular HoU is affected by the Kinnock reform depends (in crucial respects) upon the number of staff for whom he is responsible. The more staff he has, the greater gets his managerial responsibility and the higher become the related administrative requirements (as regards individual target setting, promotion procedures, reporting etc.). Hence, one would expect that the more personnel a policy HoU has, the more critical does s/he see the effects of the Kinnock reform (huge staff responsibility).

I conducted two regression analyses testing these hypotheses. First I computed a multivariate ordinary least square regression. Therefore, I constructed an additive index with the answers obtained from the HoU when asked: "If you assess the impact of the recent internal modernisation (i.e. the so-called Kinnock reforms) in the light of your own experience: which of the following statements can you agree with?" Unfortunately, the model fit is in general very low (see Annex 2). Only as regards the academic background hypothesis (economists tolerance) I find the expected relationship (though with a very low level of significance). I then conducted logit regressions for the various sub-dimensions of this question. In one sub-dimension (orders from superiors have become more transparent) there appears to be a correlation between administrative tradition of the home country and the appreciation of the Kinnock reform; in three other sub-dimensions I find a low correlation between remaining time to retirement (senior opposition) and assessment of the Kinnock reform. However, the latter two relationships are going into the opposite direction of what has been expected on the basis of the hypotheses (also Hooghe found such a negative correlation in her data). In other words, those more distant to retirement (or at a relative early stage of their career as HoU) oppose the Kinnock changes and so do rather those coming from a country whose public administration went through extensive new public management modernisation – while standard hypotheses led us to expect the contrary. However, it has to be kept in mind that the significance of these findings is too low to base upon it far-reaching interpretations.

## **Conclusion: better managers, deprived entrepreneurs**

Management reforms in the public sector (and elsewhere) usually have various effects, some might be aimed at, others unintended side effects. In this article I attempted to gauge the possible implications of the recent Commission reform for EU policy-making. I assumed that the HoU, i.e. the middle management inside the Commission is the crucial link between expertise and politics. And, further, I took for granted that the Commission's strength as an actor in EU public policy-making rests to a large extent upon its ability to deliver concrete and substantial policy draft of high quality. From that perspective, I tried to find out what the recent Kinnock reform meant for the HoU.

As it turned out, the Kinnock reform transforms completely the role of the HoU. It is probably not exaggerated to think of the new role of the HoU as a centre piece of the Kinnock strategy to make the Commission administration more accountable to the college, i.e. to subject policy output to central priority setting and to increase the capacities at the organisational top for political steering. Taken together this reflects the usual new public management agenda of public sector reform.

Note that I do not make any claims about the appropriateness or, indeed, about the long-term chances of success of the Kinnock reform to change the Commission administrative culture in that perspective. Actually and paradoxically, in this respect the Kinnock reform may well work and reform advocates are probably correct to point out that modernisation is after all a long-term endeavour and that it is therefore too early to tell whether it is successful or not. However, from the viewpoint of entrepreneurship which has been adopted as analytical focus for this paper *better internal management does not mean improved organisational capability for policy entrepreneurship*. To be very clear: I have not investigated policy results and I did not develop a theory or an analytical framework, let alone applying it to empirical policy processes, that could lead to the conclusion that EU public policy output did decrease in quantity or decline in quality since the adoption of the Kinnock reform. These are questions I would recommend researchers to engage in but which can probably only be settled in the medium- or long-term by careful comparative analyses.

*However I do claim that the role of the Commission administration in this complicated equation is weakened by the Kinnock reform. The Commission will become more inside looking, and the crucial*

individuals will have less time for policy content than they used in the past. In a seminal article from 1997, Brigid Laffan saw the challenge for the Commission to change from a policy entrepreneur to a program manager<sup>24</sup>. The new challenge after the Kinnock reform may be to maintain decentralised entrepreneurship capability at the policy level in an organisation subjugated to burdensome management rules and a centripetal programming approach. There appears little need to fear an excessively entrepreneurial Commission for the time being.

The full paper, with its references to sources and annexes can be consulted on the [GRASPE website](#).

Envoyez vos réactions et contributions à : [courrierlecteur@graspe.eu](mailto:courrierlecteur@graspe.eu)

**Retrouvez tous les numéros de  
GRASPE sur notre site**

**GRASPE.EU**

---

<sup>24</sup> Then Brigid Laffan restricted her argument to the area of implementing the EU budget.



# Ombres et lumières sur les Écoles Européennes

Le Conseil Supérieur a approuvé en mai 2009 à Stockholm les principes d'une profonde réforme des Écoles Européennes qui comporte trois aspects principaux :

- a) Ouverture du Système.
- b) Meilleur partage des coûts.
- c) Réforme de la gouvernance.

Cette réforme, en chantier depuis plusieurs années, vise à résoudre de nombreux points de blocage du Système. Du point de vue des États et de la Commission, le principal aspect de mécontentement est budgétaire. Mais d'autres problèmes se font jour, en particulier concernant la piètre satisfaction des usagers du système (voir aussi une réaction politique dans l'[interview du Pr Van Parijs](#) dans notre cahier précédent et l'[article paru dans EurActiv](#)).

La mise en œuvre de cette réforme sera échelonnée entre 2009 et 2010. Examinons chacun de ses aspects principaux.

## Ouverture du Système

Le coût de scolarisation des enfants dans les écoles européennes est plus important que celui des enfants scolarisés dans les systèmes nationaux, parfois de beaucoup pour les petites écoles. C'est pourquoi le Conseil Supérieur a accueilli favorablement l'idée d'un 'enseignement européen' qui serait donné dans des écoles nationales financées par les États hôtes mais avec des coûts considérablement moindres puisque ces écoles nationales n'auraient pas à se soumettre aux frais de structure et de fonctionnement du Système des EE (et notamment du statut des professeurs détachés).

Dès lors, on distinguera :

- Les écoles de type I qui sont les écoles européennes proprement dites.

- Les écoles de type II qui sont des écoles nationales agréées par le Conseil Supérieur et qui ont pour vocation prioritaire d'accueillir des enfants des Institutions européennes (Parme en Italie, Dunshaughlin en Irlande, Helsinki en Finlande, Héraklion en Crète, Manosque et Strasbourg en France).
- Les écoles de type III qui sont des écoles nationales agréées par le Conseil Supérieur pouvant accueillir des enfants sans distinction.

Les procédures d'agrément des écoles de type II ont été approuvées à Stockholm ainsi que le mode de calcul du financement communautaire de ces écoles pour la part concernant les enfants de catégorie I qui y sont scolarisés. Il a aussi été décidé de lancer des projets pilotes pour des écoles de type III. Les Pays-Bas ont proposé d'ouvrir une telle école à La Haye, dont l'OEB profiterait.

Ceci s'accompagne d'une réforme du Baccalauréat européen afin de permettre à ces nouvelles écoles d'y présenter leurs élèves. En effet, les règles actuelles ne permettent pas en principe aux enfants des écoles de type II et III de se présenter à cet examen. Ces principes sont détournés pour les enfants de Parme grâce à la fiction juridique d'un diplôme accordé par l'EE de Varèse. La grande question de cette réforme du Baccalauréat qui devrait maintenant se faire très vite est de garantir un diplôme de qualité sanctionnant des études réellement 'européennes'. Ce que le document adopté en mai 2009 passe sous silence est précisément la définition de ce qui serait un enseignement 'européen' c'est-à-dire les critères de qualité qui permettraient d'en juger. On pourrait bien sûr dire qu'une école dûment agréée par le Conseil Supérieur délivre par construction un enseignement européen, mais l'on a déjà le contre exemple de Dunshaughlin qui de l'aveu même de ses promoteurs n'aura d'autre débouché que le diplôme national irlandais.

En bref, et quoique chacun ait rappelé à Stockholm que le baccalauréat européen doit rester de qualité, le flou règne sur ce point pourtant crucial.

## Meilleur partage des coûts

Ce point a été le plus débattu à Stockholm parce qu'il touche de près aux questions budgétaires des États et de la Commission.

La contribution des États membres au budget (22%) est fournie en nature grâce au détachement d'enseignants titulaires. Plusieurs États (le Royaume-Uni en particulier) ont unilatéralement signifié qu'ils ne respecteraient pas leurs obligations de fourniture

d'enseignants, en raison d'une charge selon eux induite créée par le choix de beaucoup de parents de pays de l'ex bloc de l'Est de scolariser leurs enfants en section Anglaise, générant ainsi une demande d'enseignants hors de proportion d'avec les enfants de nationalité britannique.

D'autre part, certains États rechignent à respecter leurs accords de siège, y mettant dans certains cas une telle mauvaise volonté que la Commission n'a plus d'autre recours que de traîner le pays récalcitrant devant la Cour de Justice de Luxembourg.

Car toute défaillance des États membres grève le budget communautaire qui est en charge de la subvention d'équilibre (57% du budget total des EE). En particulier, quand les enseignants ne sont pas détachés, les écoles réagissent en recrutant des chargés de cours, personnel enseignant recruté selon les conditions locales, payé sur le budget des écoles.

A Stockholm, un accord extrêmement flou a été trouvé. Un mode de calcul indicatif (dont la formulation reste très générale) permettra de fixer aux États membres un objectif en terme de détachement des professeurs mais sans aucune obligation de le remplir. La Commission européenne identifiera clairement dans son budget la part de sa contribution qui sera utilisée pour pallier les défaillances des États qui n'atteindraient pas ces objectifs, ce qui lui permettra de mieux défendre son budget devant le Parlement, du moins l'espère-t-elle.

Ici encore, cet accord passe sous silence les critères qui permettraient de maintenir la qualité de l'enseignement. Les exigences en matière de locuteurs natifs sont assouplies, ce qui altère profondément ce qui faisait l'une des originalités du système. Les Écoles auront une plus grande liberté pour recruter localement des chargés de cours.

Heureusement, et quoique ceci ne soit pas explicite dans l'accord, les inspecteurs pourront désormais évaluer la performance de ces chargés de cours qui échappaient jusqu'ici à l'inspection. Il est vrai que le Conseil Supérieur, sous pression de la Commission et malgré les protestations de certains États a entrepris aussitôt de vider cette avancée de sa signification en sabrant le budget d'inspection sous prétexte qu'un document administratif manquait (plan d'inspection).

Un autre point resté sous silence est la situation dramatique des écoles de Bruxelles, surpeuplées à cause de l'incapacité chronique de la Belgique à planifier la croissance démographique des ayant droits. Le Luxembourg ne fait guère mieux, il est vrai. L'Italie, elle,

rogne sur tous les budgets des écoles européennes puisqu'il lui faut financer celle de Parme, situation dénoncée en séance à Stockholm.

## Réforme de la gouvernance

Comme beaucoup de bureaucraties, le Système souffre de l'effet cheminée, terme figuré qui veut dire que les décisions les plus détaillées ont tendance à remonter au niveau le plus élevé, l'engorgeant de telle façon que tout se bloque.

Les écoles européennes auront désormais une plus grande autonomie de gestion dans le cadre d'une 'feuille de route' (contrat d'objectifs), ce qui renforce le rôle des Conseils d'Administration des écoles et de leurs Directeurs. Un Conseil Consultatif d'École permettra d'associer à la prise de décision l'ensemble des partenaires, y compris le personnel et les parents d'élève. Cette décision de décentralisation est la bienvenue mais ne pourra être jugée qu'à l'aune de la pratique : il reste à voir si d'une part des moyens suffisants seront attribués aux écoles et d'autre part si l'esprit de la réforme survivra aux difficultés quotidiennes.

Par ailleurs, au niveau central, le Conseil Supérieur se déchargera de certaines décisions en déléguant un pouvoir décisionnel accru au Secrétaire général, au Comité Budgétaire (ex Comité Administratif et Financier), au Comité Pédagogique mixte (regroupant les Comités Primaire et Secondaire) et enfin aux Conseils d'Inspection.

Il ne faut pas sous-estimer le potentiel de cette réforme, au moins en ce qui concerne l'ouverture du système. L'Europe a déjà amené de grands changements en cette matière. Citons par exemple le programme ERASMUS et la standardisation des cursus facilitant ainsi les équivalences. Aujourd'hui, un étudiant universitaire qui n'aurait pas une expérience, même courte, en dehors de ses frontières nationales commence à étonner par son manque de curiosité et de dynamisme.

Mais l'Europe n'a encore presque rien amené au niveau des enseignements du primaire et du secondaire. Or, qu'on le veuille ou non, les mouvements des cadres des multinationales s'intensifient. Londres, Paris, Berlin, pour ne citer que ces exemples ont déjà une masse critique de migrants intra communautaires qui y sont présents pour une étape de leur carrière. Le succès des établissements internationaux et du baccalauréat international montre qu'il y a un marché, un besoin à satisfaire. Le Lycée

français de Bruxelles, pourtant il y a peu très hexagonal, s'est déjà équipé pour répondre à ce type de besoins en renforçant l'apprentissage des langues puisque les écoles européennes s'enferment dans leur mission en refusant l'accès à des élèves potentiels.

Dans l'article déjà cité, le Pr Van Parijs a tout à la fois raison de critiquer cet échec des EE, école publique devenue inaccessible à cause de l'impéritie du gouvernement belge et tort de ne pas comprendre que le modèle des écoles européennes a un grand avenir devant lui. Si la filière de l'enseignement européen sanctionnée par un baccalauréat européen prestigieux et reconnu partout en Europe devenait une réalité, il y a fort à parier que de nombreux établissements à Bruxelles et peut-être dans beaucoup d'autres villes en Europe déposeraient un dossier d'agrément auprès du Conseil Supérieur.

Les futurs établissements de type III ne doivent pas se positionner sur ce marché comme un acteur compétitif de plus. Ils doivent y apporter l'idéal de Jean Monet :

*Élevés au contact les uns des autres, libérés dès leur plus jeune âge des préjugés qui divisent, initiés aux beautés et aux valeurs des diverses cultures, ils [les élèves] prendront conscience, en grandissant, de leur solidarité. Tout en gardant l'amour et la fierté de leur patrie, ils deviendront, par l'esprit, des Européens, bien préparés à achever et à consolider l'oeuvre entreprise par leurs pères pour l'avènement d'une Europe unie et prospère*

Car une Europe prospère ne peut exister que si elle est unie et si les hommes et les femmes qui y vivent et y travaillent savent se comprendre, se respecter et collaborer efficacement en sachant mobiliser leurs diverses richesses.

**Vous cherchez des informations sur les écoles européennes ?**

**Visitez le site du Groupe Unitaire pour le  
Développement des Écoles Européennes**

**[GUDEE.EU](http://GUDEE.EU)**

Toute l'actualité ! De nombreuses archives !

## The Holmquist report. A report? Which report?

***Desperate Directors Generals* or a story between the apathy of DG ADMIN, the unease of operational DGs, the demotivation of staff at the Commission and the development of (yet to find) core competences.**

Is this a report? Well, one can wonder if at least you consider that a report is something that is asked for by somebody clearly identified for a purpose that is itself sufficiently clearly identified. So there is no mandate and we do not know what the three Directors General were asked to look at and why. We know that "groups" worked and that "papers" were drafted, but we don't know who sat in these groups and what the content of these "papers" was. This is why also this report contains no analysis or rationale that would explain to the readers the context of the report and the questions that triggered it.

Clearly, the report is not an official report of the Commission but it has been made sufficiently public within the house for it to be "official" and become an accepted version of the Commission thinking on its reform. The curious thing is obviously that neither the Director General of DG ADMIN, Claude Chêne nor apparently the Director of EPSO (whereas his work is very much concerned), were a member of the group of Directors General leading the work on the "*modernisation of the Commission's human resources*". This is strange in many respects. Can you imagine a report on the functioning of the internal market without the contribution of Jörgen Holmquist, a report on the future of VAT in the food and catering sector without a word by Robert Verrue, or a report on the protection of consumers without a line by Robert Madelin?

If so, we are led to believe that this is a "report" on the human resources of the Commission without the contribution nor the blessing of DG ADMIN. One could even read this report as an attack against the culture and some of the policies of DG ADMIN (and EPSO as well, but curiously enough PMO and OIB pass unnoticed). This can be understood because DG ADMIN has

dominated for long the thinking and the practice of reform in the Commission, up to a point where it has systematically been accused of conservatism, immobility and being imbued with a depressing culture of old-style bureaucracy and appetite for always more procedures. See the Kinnock reform! It was there also to simplify things, it made them a nightmare of red tape in many instances. Improve upward mobility from grade to grade? Attestation and certification have become synonyms of monster procedures and nobody can say they are any better than the old-style "concours de passage de catégorie". So, one can understand that if you really wanted a breakthrough in reform thinking, it was better to keep DG ADMIN at bay.

On the other hand, practical reformers know that to pass and implement a reform, you need to aggregate different views, stakeholders and build up coalitions. Can we imagine a reform without or against DG ADMIN? Well, it might even become more of a nightmare. The intelligence of the Kinnock reform had actually been to make a mix between DG ADMIN insiders who had their agenda for reform and outsiders from other quarters of the Commission (not least DG BUDG) who brought other ideas. The Holmquist report therefore rings as the revenge of the operational DGs against the central kingdoms such as ADMIN and BUDG, but one can wonder whether it is practical enough if Madelin, Verrue and Holmquist are really serious in wanting to see any of their ideas taking ground in the Commission.

There is even more confusion. The report can certainly be read as a severe criticism of DG ADMIN cultures and policies. The sixth recommendation in the report reads: "*DG ADMIN must give priority to work on strategic HR issues and personnel policy definition*". This means that the current human resources policy of the Commission is a piecemeal and narrow approach and that DG ADMIN confuses the trees for the wood. But where is the problem? Is it only DG ADMIN or the lack of relevant ideas and analyses of the personnel situation? It is both. We now quote the first recommendation: "*develop a comprehensive and wide-ranging human resources policy based on people management and a gradual move towards a more project-based approach reflecting the flexible use of scarce staff resources in relation to the Commission's work priorities*". Well, this also clearly means that the Kinnock reform has not provided a strategy for human resources policy for the Commission. Many would say that such a strategy was impossible to define because of the process of the Kinnock reform itself. It may have had a strategy but it got lost (for the human resources reform much more than for the budget reform at least) into the numerous byzantine negotiations where the new career ladders were exchanged against the protection or



improvement of careers for existing staff, the evaluation system against slow careers, rigid rules of recruitment of temporary staff against complex rules of advancement for these staff, and so on... Whatever happened, what is crystal clear is that the Commission is far from having a strategy on human resources and, as the operational Directors Generals say, one is even more needed in times of budget austerity.

As for the content, one should immediately remark that the recommendations for the next Commission<sup>25</sup> are much more developed than the ones for the current Commission: out of 64 recommendations, 46 are addressed to the next Commission and only 18 to the current one. This not only means that Holmquist, Verrue and Madelin had not much hope of convincing Claude Chêne. They had no hope either of being heard by Catherine Day (who has ultimately kept an extremely ambiguous position on the report), let alone by President Barroso. If Jose Manuel Barroso read this report, wouldn't he be upset to discover that some of the heavyweights Directors Generals of the Commission declare that there is no such thing as a strategy for human resources policy at the Commission? Well, we do not know, but if he is to be appointed for a second time as President of the Commission, one would like to know his mind about this issue. If he was not convinced during his first mandate, would he be convinced during the second ?

It is all the more important that the report betrays the anxiety of their authors about the current motivation of staff. Unambiguously, the recommendations for the current Commission, where urgency can be felt, mainly concern staff motivation, i.e. under the headings of the report "*internal recruitment*", "*motivation*", "*internal communication and staff engagement*", "*working environment*". Some of these recommendations are truly desperate, like "*8.1 All staff should know what their mission and overall tasks are*" or "*9.2 ensure appropriate working conditions*"... Others are more precise but lead to this same sense of urgency and unease, like "*7.2 Include a Gallup Q12 survey on motivation by DG/service and more regular staff surveys to get a better and more differentiated picture of motivation and engagement for permanent and temporary staff as well as contractual agents*", or "*9.3 ... DGs should apply guidelines on core hours for meetings to allow better work-life balance*". All the rest under the heading "*strategic human resources policy*", "*external recruitment*", "*career development*", "*training skills*", "*mobility*", "*specialists*" are left for the next Commission, under a new Barroso mandate, as this seems more and more likely... This is another contradiction: Directors Generals

---

<sup>25</sup> See the analysis of the report in the previous issue of GRASPE



are worried because of staff demotivation but what have they done to motivate staff? After all, is it not them who pushed in favour of the new promotion system that gives advantage to fast promotions for a handful of high flyers under their protection and leaves behind a majority of "normal" staff who, according to category II of the CDR, "*ont atteint le niveau de prestation attendu*"? Talking about demotivation is one thing, analyzing it and doing something about it is another and the report is not very bold in that area.

If one were to define the gist of this report and the key idea of Holmquist, Verrue and Madelin for their strategy for human resources, he or she should say: they want to concentrate on core competences for policymaking. Now, this is not a bad idea at all if you consider that the Commission will not have more staff, that the Kinnock reform has implied more red tape (including amounts of auditing activities that block or slow down decision-making and implementation), and particularly that the Commission is no longer improving its image and power outside through management of programmes but rather through active policymaking. This is not surprising, coming from three Directors Generals whose teams have many more policy developers than programme managers: MARKET, SANCO and TAXUD are not known for managing large budgets but for developing policy initiatives and being "watchers of the interest of the Union" in checking that the EU legislation is applied. But there are still in the Commission a number of "small hands" that run the programmes and would certainly disagree that managing a budget has no political or policymaking impact.

Obviously, the recommendations of the three wise Directors Generals are going to please the "old guard", who believes that the Commission was and should be "*une administration de mission*" with few staff having their mind stuck on the horizon of policymaking. The problem is that it never was "*une administration de mission*" and has not developed into one. But this thought is alive in some quarters of the Commission and may revive the other traditional idea within the Commission, i.e. outsourcing or delegation in many forms, whether we speak about agencies or other sorts of quasi institutional inventions that mushroomed in the 1980s and progressively dug the grave of the Santer Commission. The other important trend of "neo liberal" thinking, very present in the Commission, could create interesting imaginative coalitions for further outsourcing. However, the recent wave of "agencyfication" (in education, research, transport and other policy areas) following Kinnock's reform has hardly been evaluated and it might be good to wonder whether such agencies have brought the advantages that were expected.

Given this interest for "core competences" the report does not hide a preference for generalists against specialists, again a classical topic for more than a century in administrative reform discussions. It remains prudent but clearly demands that specialists have enough generalist core competences. And of course, there is ambiguity regarding the AST staff. On the one hand, the report recommends to develop "*three distinct career profiles*" (which ones?) but on the other hand it is mostly a report about AD staff and fails to be more specific about the core competences that would be needed by AST staff.

The good news is that "*these core competences profiles should be adopted after a broad consultation with staff, our interlocutors among other EU institutions, Member States and other external stakeholders*". This is all very democratic and very good but one may also think that so much democracy will kill democracy. What has more weight? The voices of the 25000 staff of the Commission or those of the 27 ambassadors representing their countries? First of all, if we take this proposal seriously, a broad, open and well prepared consultation with the staff would be an important step in the Commission's history and it would not do any harm to the staff motivation or to the core competences. But who will dare do it? If only the Directors General Holmquist, Verrue and Madelin really wanted it and could convince the decision makers! After all, a core competence of these decision makers is to call for democracy when things are too desperate, as they themselves admit.



*Fonctionnaire mérovingien, ayant le rapport Holmquist en main.*

# Service Extérieur Communautaire: les défis

*(Relevé d'une discussion au sein d'un groupe de travail organisé par GRASPE, synthèse réalisée selon les règles de Chatham House)*

Le nouveau Traité de Lisbonne permettra d'espérer un nouvel essor de la politique extérieure de l'Union, notamment à travers la mise en place d'un nouveau Service Extérieur Commun (SEC). Cet essor est la fois nécessaire et souhaitée par l'opinion publique sans que pour autant ses mandants en aient tiré toutes les conclusions institutionnelles et politiques qui s'imposent. Le texte du nouveau traité est en effet tiraillé entre deux logiques contradictoires, l'intergouvernementale et la communautaire. Cependant, l'intégration communautaire est arrivée à un point de maturité tel qu'il lui interdit désormais de recourir à une nouvelle *ruse de l'histoire* pour obtenir de nouvelles avancées. Le croire encore possible reviendrait à susciter des attentes illusoires et vite démenties qui seraient sources non seulement de désillusions mais aussi de rejet du paradigme de la construction communautaire comme perspective d'avenir.

## **Le vote irlandais du traité de Lisbonne et ses conséquences sur le service extérieur communautaire**

L'objectif poursuivi par nos gouvernants est bien celui d'une ratification du traité de Lisbonne car, même si l'on s'accorde pour avouer qu'il n'est pas parfait, ce traité, dans l'esprit de ses géniteurs, est censé apporter un certain nombre d'améliorations dans le fonctionnement des institutions. Ces améliorations devraient rendre plus facile le processus d'intégration communautaire.

En effet, un objectif clair est affirmé, celui de poursuivre l'intégration européenne par l'intégration du domaine extérieur. Par rapport à cette nécessité de poursuivre le processus d'intégration, le domaine extérieur joue en effet un rôle clé.

Du point de vue de la construction européenne, le grand problème est de voir comment on peut approfondir la qualité. Et là se pose la question de savoir dans quels domaines on peut faire des avancées.

- Nous avons un marché intérieur qui a ses défauts mais qui est là, qui est installé, qui fonctionne - c'était le projet de Jacques Delors,
- Nous avons une monnaie - qui n'est pas partagée par tous - mais qui a montré avec les perturbations de la crise financière actuelle qu'elle est un élément de stabilité. Elle a empêché le chaos qu'on aurait eu avec des dévaluations compétitives entre la peseta, la lire, le franc, ... ; c'est un élément de stabilité et de réalité d'existence de l'Europe. Tout cela aussi a été promu par Jacques Delors et par d'autres qui l'ont suivi.

Mais aujourd'hui, dans quel domaine faut-il faire un pas supplémentaire dans l'intégration ? Une chose est incontestable: le fait que l'Europe existe de façon plus forte et plus convaincante au niveau international, que l'Europe existe mieux dans le monde. Ce n'est pas le seul progrès mais concentrons-nous ici sur celui-ci.

Tout d'abord, il y a une demande citoyenne : tous les sondages faits via les eurobaromètres conduisent à dire que le citoyen européen, majoritairement, veut que l'Europe soit plus forte dans le monde.

Par ailleurs, l'Occident n'imposera plus sa loi dans le monde comme cela a été le cas au cours des deux derniers siècles. Nous allons vers une période où il faudra absolument être unis en Europe pour pouvoir compter et peser sur des décisions qui concernent l'ensemble des citoyens de cette planète. L'Europe aura une masse critique ou chacun de ses Etats membres disparaîtra de l'histoire et de la scène mondiale à l'instar des *Dix petits nègres* d'Agatha Christie.

Donc, si nous, Européens, voulons continuer à exister pour défendre nos valeurs et nos intérêts, il va de soi que nous devons être unis. Pour être unis, il faut que nous ayons une projection extérieure plus forte que celle que nous avons aujourd'hui. Le monde a énormément changé – pas toujours en bien – et si l'on veut adresser et répondre à certains grands défis qui nous sont imposés, il faut une Europe unie et forte. Ces défis sont :

- le changement climatique qui concerne toute la planète : il faut une Europe unie et forte.
- la sécurité énergétique pour chacun des Etats membres : il faut une Europe forte car aucun pays européen n'a plus les moyens de s'en sortir seul.

- la faim dans le monde, les maladies endémiques : seule une Europe unie peut être efficace.
- l'amélioration de la gouvernance mondiale institutionnelle : il faudra aussi une Europe forte et unie pour que cette gouvernance soit à la fois plus équitable et plus en prise avec les défis collectifs de l'espèce humaine.

Cette Europe ne peut imposer son modèle. Elle doit donc participer à la définition de nouvelles règles du jeu avec d'autres pays émergents, en particulier la Chine, l'Inde, et d'autres forces qui montent. Ces nouvelles règles du jeu auront des conséquences directes sur la vie de nos citoyens ...

Dans une trentaine d'années, la population européenne aura vieilli et représentera moins de 10% de la population mondiale, on dit même 7% ... et cela est pour l'Europe des 27 ... alors imaginons ce que les pays seuls et indépendants pourraient faire dans un monde qui est de plus en plus interdépendant et globalisé.

Bref, une politique extérieure commune est indispensable. Mais y a-t-il une volonté politique suffisante pour atteindre cet objectif ? Quelques doutes sont permis.

Il faut toujours donner les raisons politiques qui justifient les propositions. La proposition de la Commission, celle de Romano Prodi était de dire : Il va y avoir un Ministre des Affaires étrangères, qui sera vice-président de la Commission et en même temps haut représentant du Conseil. Entre-temps, l'idée du *Ministre* a disparu du traité de Lisbonne qui promeut celle d'un *haut représentant / vice président de la Commission européenne*. Ce mélange des genres peut s'avérer assez vite délétère. La confusion est toujours productrice de *statut quo* voire de régression. Or le temps du monde s'accélère, l'Europe ne peut plus rester immobile.

## Le sens de ce changement

L'idée est qu'il faut une plus grande cohérence dans l'action de l'Union européenne à l'extérieur parce qu'aujourd'hui il y a dichotomie avec, d'un côté la Commission qui développe l'aspect externe de ses politiques communautaires (le commerce, le transport, l'énergie, l'environnement, ... toutes les compétences de la Commission dans leurs dimensions externes) et de l'autre, au Conseil, il y a Xavier Solana, le Haut Représentant pour la PESC, qui est l'homme des États membres et qui est en charge de la gestion intergouvernementale de la politique étrangère de l'UE et, à

ce titre, il essaie d'intervenir sur la crise palestinienne, sur l'Iran, sur la guerre ou la paix etc.

Le calcul original a été de mettre ensemble le politique « pur jus » et l'économique extérieur parce que si l'on veut être efficace, il faut mettre l'économique dans un cadre politique et réciproquement appuyer nos objectifs politiques sur des réalités économiques.

Cette séparation des piliers est absurde, elle est le résultat de l'Histoire, elle est la conséquence de ce que les États membres ne veulent pas partager la souveraineté dans les domaines de la guerre ou la paix, alors que seule l'Europe a une masse critique suffisante (mais tout juste) pour peser sur les décisions au niveau mondial et pour protéger nos citoyens.

Mais néanmoins, le pari est désormais d'avoir un vice-président de la Commission et haut représentant, qui soit en même temps président du Conseil des Ministres des Affaires étrangères – c'est vraiment très important, malgré l'ambiguïté, l'ambivalence de la nouvelle fonction qui provient finalement du refus d'un choix clair.

En effet, aujourd'hui, tous les six mois, Madame X ou Monsieur Y assure la présidence. Selon le président en exercice, on a des priorités différentes. On n'a pas, au niveau européen, de continuité d'une politique étrangère car les présidents marquent la présidence de l'UE de leurs intérêts particuliers et de leurs priorités immédiates.

Si la proposition de *vice président/ haut représentant* est adoptée et surtout si celui-ci assure la continuité de la conception et de l'action, cela pourrait apporter plus d'efficacité, plus de visibilité extérieure et plus d'impact par rapport à notre action. En outre, pour faire cela, cette personnalité aura un service extérieur qui lui fournira l'expertise, l'intelligence et les outils pour mener à bien son action.

Néanmoins, le pari ne tient qu'à condition que, chemin-faisant, les États le veuillent, ce qui est loin d'être sûr. La crise que nous traversons remet à l'ordre du jour toutes les options, approfondissement mais aussi affaiblissement de la dynamique communautaire.

## La composition du SEC

Dans le contexte actuel, le mieux serait que le SEC soit composé principalement par des fonctionnaires de la Commission (ce que font aujourd'hui Relex et d'autres), des gens du Secrétariat du Conseil qui travaillent aujourd'hui pour Solana, des gens qui

viendraient des États membres apporter leur soutien et leur expertise en tant que diplomate national mais qui travailleraient pour l'Europe pendant un temps limité.

La question se pose concernant le statut de ces personnels. Seraient-ils détachés de la Commission vers le SEC ? Il y aurait probablement plusieurs formules juridiques. L'idée serait de constituer un service hors de la Commission, malheureusement, parce qu'il ne peut pas être dedans à partir du moment où il doit assumer des fonctions intergouvernementales. Ce service ne peut pas davantage être *du* Conseil, parce que le Conseil ne peut pas assurer des fonctions qui sont aussi communautaires. Et donc, l'idée c'est d'avoir un service à part qui serait composé de gens qui viendraient de la Commission, du Conseil (des directions qui travaillent dans ce domaine) et puis des États membres.

Pour que ce service marche, il faut qu'il y ait une appropriation de ce projet à la fois collective et individuelle par les États membres. Il faut qu'ils soient partie prenante du projet, pas seulement par leurs Ministres qui contrôlent les décisions mais par des gens qui participent à l'élaboration des décisions, etc. De manière réaliste, ce personnel détaché pourrait venir à Bruxelles pour des périodes de 4 ans ou de 8 ans (4 ans renouvelables), mais il resterait rattaché à son administration d'origine. Tant qu'il travaillerait pour le SEC, il aurait tous les droits pratiquement identiques au personnel de la Commission et du Conseil, parce qu'à travail égal il faut des conditions égales. Mais ensuite il reviendrait dans son administration.

Pour les gens de la Commission, ce serait un peu similaire. Ils seraient « détachés » ou « mis à disposition » et ils pourraient y rester toute leur carrière ou bien retourner à la Commission. Aucun ne perdrait, c'est important, aucun de ses droits attachés à la position de fonctionnaire de la Commission européenne ou du Conseil.

Ce ne sont que des hypothèses probables, voire souhaitables, mais rien n'a encore été décidé puisqu'il n'y a pas eu ratification du traité.

### **Le périmètre de ce service extérieur ne sera pas "étroit"**

La question se pose de savoir si le SEC sera uniquement l'intelligence politique, le lieu et l'acteur d'élaboration d'une



politique, ou s'il aura aussi compétence sur la gestion des programmes communautaires.

Pour l'instant, tout cela reste une question ouverte: la Relex aujourd'hui s'organise pour faire effectuer le suivi des pays par des experts. La Relex est organisée régionalement, avec des spécialistes de questions horizontales (Nations Unies, Droits de l'homme, Énergie, etc.) et toute l'expertise de ce domaine est regroupée dans ce service.

On pourrait aussi y joindre les unités responsables des pays en développement (DEV). Il n'y aurait plus de distinction, ce serait comme un Ministère des Affaires étrangères qui est responsable des relations avec chacun des pays et qui dispose de l'expertise nécessaire.

Il ne sera pas souhaitable de donner la gestion des programmes à ce service et d'ailleurs, il n'y a pas beaucoup de partisans pour les y rattacher !

Quant à la programmation : regardons aujourd'hui comment fonctionne la Relex : ils font le travail de programmation, on a tant d'argent pour l'Argentine, pour le Pérou, pour la Bolivie ... et voilà quelles sont les priorités compte tenu d'une analyse du pays, des besoins, etc. Tout ceci se traduit ensuite par un plan indicatif, une stratégie de paiement (country strategy paiement, ...). Sur cette base, on fait alors les grandes allocations d'argent et les déterminations de priorités. Ensuite on transmet à « Aidco » qui fait la programmation concrète des projets de façon déconcentrée par rapport à ces orientations tandis que la Relex ou DEV vérifie de temps en temps si les projets vont bien dans le sens de ce qui était voulu.

Quant aux délégations : l'idée dominante (non encore décidée) est que les délégations soient rattachées à ce service, que les délégations deviendraient des délégations de l'Union européenne et non plus de la Commission, que nos délégués auraient comme responsabilités non seulement le communautaire comme ils l'ont aujourd'hui mais aussi le deuxième pilier – ce que fait Solana. Donc, ils seraient dans chaque pays, les représentants de l'UE, c'est-à-dire du *vice-président/ haut représentant* et ils assumeraient dans ce pays, l'ensemble des compétences de ce haut représentant et de la Commission. Ce n'est donc plus uniquement un représentant communautaire, son statut va au-delà. Il n'aura pas forcément un statut d'ambassadeur, mais c'est à négocier avec les États, cela ne dépend pas de la Communauté.

Ces délégations auront des gens du service extérieur (comme il y a aujourd'hui des gens de la Relex ou de la DEV) et ils auront des gens des services de la Commission – qui seront détachés dans ces

délégations – comme Trade, Recherche et Développement – pour mettre en œuvre les politiques. Ces gens seront détachés par leur service dans les délégations mais rattachés à leur direction d'origine – comme maintenant.

Le travail des délégations sera principalement le même qu'actuellement. En effet, ce qui fait en substance les relations avec un pays déterminé, ce sont nos politiques communautaires, des politiques qui sont gérées par la Commission.

On va ajouter une autre dimension, celles de la « PESC » et de la Défense. Mais par exemple, en Bolivie on ne va pas parler de cela, on va parler surtout de commerce, de l'environnement, de transport, de recherche, d'agriculture, de culture, ....

Ce service extérieur aura comme tâche de développer les politiques communautaires et donc la majorité du personnel sera de la Commission. On pourra avoir peut être un chef de délégation qui vient du Conseil - et éventuellement un jour d'un État membre pour une période déterminée - mais là, il y aura concurrence entre les meilleurs.

Il y a certes des craintes. Mais ce que l'on dira probablement aux fonctionnaires RELEX, c'est qu'ils vont être les mieux préparés pour avoir les fonctions les plus importantes, parce qu'ils ont l'expérience de 80% du travail que l'on fera en délégation. Il est clair que ce n'est pas un diplomate d'un État membre ou quelqu'un du Secrétariat du Conseil qui va avoir de l'expérience dans la gestion des politiques communautaires.

## **Les deux visages du Haut Représentant**

Il y a une autre question qui est celle de l'équilibre au sein du couple du Haut Représentant et du Collège (Commission). Le Haut Représentant aura deux faces car il sera aussi Vice-président de la Commission : aura-t-il tendance à jouer un jeu autonome, distinct, ou intégrera-t-il son action à celle de la Commission ? En d'autres termes, quel mode de relation s'installera entre lui et le président de la Commission ?

Ce sont des choses complètement ouvertes, le président va être le supérieur politique d'un vice-président. Il interviendra dans son choix, le président de la Commission que l'on nomme aura à s'exprimer sur son collègue.

Donc, il va y avoir un certain degré de dépendances politiques entre le président et son vice-président, comme c'est le cas d'un autre

vice-président aujourd'hui ... il sera « membre de la maison » et devra rendre compte de sa gestion pour tout ce qui est la partie communautaire à ses collègues, parce que c'est selon le traité une décision prise par la Commission, dans le cadre de décisions prises par le collège des Commissaires.

Le communautaire ne sera donc pas *a priori* contaminé par cet élément externe parce que toutes les décisions communautaires seront prises selon le schéma communautaire. Le Vice-président Haut Représentant sera responsable devant le Parlement d'un certain nombre de choses. Mais ce risque de contamination existe malgré tout, en fonction des pratiques réelles.

Pour ses fonctions qui sont purement de politique extérieure et de sécurité, le Haut Représentant n'aura pas à rendre compte à la Commission mais évidemment il sera imprégné du communautaire pour prendre ses décisions ou ses orientations dans le domaine politique. Aujourd'hui Solana fait ce qu'il veut de son côté sans tenir compte de ce que l'on fait ailleurs. Son successeur qui aura un pied dans la Commission ne pourra pas s'en tenir complètement isolé. C'est le pari. Mais on peut aussi penser l'inverse: qu'une logique intergouvernementale va faire irruption dans le pilier communautaire. Les exemples en ce sens abondent déjà.

## Quelle est la bataille politique ?

Est-ce que la politique extérieure reste en dehors du champ communautaire ou est-ce que le communautaire met le pied dedans ? voilà ce que disent les tenants de cette approche. Parce que c'est là le problème. Cette thèse fut celle de Romano Prodi qui considérait que si on élevait une muraille en disant : 'on ne veut rien savoir de vous', ils allaient continuer comme avant. Nous, on serait le « Ministère des Relations économiques et extérieures » et puis il y aurait les gens qui font de la politique ... on n'aurait rien à se dire.

Pour que le projet européen réussisse, il faut que la méthode communautaire s'intègre petit à petit dans l'ensemble des champs de l'intégration politique. Autrement dit, il faut qu'il y ait perméabilité réciproque. Le pari est que l'homme ou la femme qui sera nommé sera au bout d'un certain temps complètement communautarisé, chose dont on pourrait à raison douter au vu du comportement de certains hauts responsables.

Mais, dit-on, par son rôle même, même s'il œuvre dans le non-communautaire, le Haut Représentant aura à transcender la politique strictement nationale pour développer des politiques communes. Il sera plus fort qu'actuellement car dans ses nouvelles

fonctions, il disposera en outre de l'appui du budget communautaire, des politiques communautaires, de l'action et de la structure communautaire. Il présidera les réunions de ministres des Affaires étrangères (et de la Défense ?), toutes les trois semaines ou tous les mois, il aura une force et une autorité beaucoup plus grande que celle de Solana.

Ce qui paraît le plus important c'est qu'il est essentiel que les politiques communautaires ne se développent pas toute seules dans une bulle, il est essentiel qu'elles évoluent dans le cadre d'orientations politiques définies et agréées et qui soient débattues démocratiquement.

Par exemple, si un jour on arrive à un accord avec l'Iran, pour que la négociation aille de l'avant, il faudra un traité de libre échange pour sortir ce pays de son isolement commercial, il faudra alors faire des concessions et là, on aura besoin du Commissaire *Trade*. Mais au sein de la Commission, le Haut Représentant dira *'attendez, il y a un problème politique majeur ... on ne peut pas rester comme des technos dans notre approche'*, il va donner cette information politique, il va éclairer le débat pour qu'il soit plus politique au sein de la Commission. Si cela se passe ainsi, c'est une très bonne chose. Il va se situer au niveau des Commissaires.

Et puis il y a le président en exercice de l'UE, qui est différent. Dans les sommets aujourd'hui, on a le président en exercice du Conseil qui change tous les six mois, puis le président de la Commission et puis on a les commissaires. Demain, on aura la même chose sous d'autres formes, on aura le président du Conseil européen (défendant la position des États membres sur les sujets inter-gouvernementaux), plus le président de la Commission (introduisant tous les sujets qui sont communautaires).

Dans la plupart des sommets avec des pays tiers, c'est le président de la Commission qui parle 70% du temps : par exemple avec la Russie, on parle d'accords sur l'aviation, de l'énergie, de l'entrée ou pas de la Russie dans l'OMC, ... et cela continuera, parce qu'au titre du traité de Lisbonne, il est évident que la compétence sur les politiques communautaires reste de la responsabilité de la Commission, donc de son premier mandant qu'est son président. Là aussi, on a des réalités communautaires qui ne sont en aucun cas changées, le président de la Commission ne peut pas tout faire, il délèguera à son Vice-président/ Haut Représentant (dans le cadre du Conseil des Ministres des Affaires Étrangères) toute une série d'actions.

On peut ne pas voir de danger sur le communautaire et au contraire voir des perspectives énormes, mais cela ne veut pas dire qu'il n'y

aura pas de problèmes de relations entre le Haut Représentant et le président du Conseil européen, qui sera un peu son chef sur le plan de l'intergouvernemental, du deuxième pilier, ni avec le président de la Commission qui sera son chef pour le communautaire. Tout cela dépend des personnes, des compétences, de la personnalité.

## L'analyse de l'ensemble des pays

Il y a des pays qui ne sont pas très chauds, comme le Royaume-Uni (ce n'est pas pour rien qu'ils ont supprimé le terme de *Ministre* à l'occasion des différentes versions des traités). Cela leur faisait peur. On peut penser qu'ils ont encore l'ambition d'un certain *directoire* qui gèrerait les politiques extérieures de façon exclusivement intergouvernementale.

Ce que l'on peut remarquer, c'est que plus les pays sont petits et relativement peu influents, plus ils sont favorables à un profil éminent de *Haut Représentant/ Vice-président de la Commission* parce qu'ils pensent que la Commission aura un rôle et qu'ils se sentent représentés par la Commission comme expression de l'intérêt général.

Alors, il y aura des bagarres parce que les Etats membres voudront peut-être mettre beaucoup de gens au SEC, mais ce sera décidé au moment de la mise en œuvre. Les quotas ont finalement été refusés (on suggérait qu'il fallait 1/3 de la Commission, etc) car la Commission veut apporter dans la corbeille de la mariée ses fonctionnaires qui sont nombreux et compétents. Il faudra d'autres compétences, celles du Haut représentant, plus certaines des États membres, mais la réalité de la gestion du dossier fait que la Commission devra être en majorité représentée et présente.

Ce que l'on peut espérer, c'est que ce service soit par exemple dans le bâtiment des RELEX, avec la Commission, le Conseil, et que celui-ci devienne ainsi le centre de l'action extérieure de l'Union européenne. Il est temps qu'on pense en terme d'Union et pas seulement en terme institutionnel. Ceci ne veut pas dire qu'il ne faudra pas être vigilant le moment venu quand les négociations commenceront : comment définir le transfert ou la mise à disposition, les modalités à appliquer, comment se fera la sélection des personnes, est-ce que la Commission aura son mot à dire ? Ce sont de vraies questions qui n'ont pas encore été posées du fait de la situation politique. On n'en est encore qu'aux principes mais c'est très important de déterminer qui fournit à ce service les prestations de logistique. Il faut que ce soit la Commission sur le plan de l'administration, du budget, on ne va pas dupliquer les

efforts. Il faut profiter de ce qu'offre la Commission pour alimenter ce service.

Ce service n'est pas destiné uniquement à servir le Vice-président Haut Représentant, il doit servir aussi tant le Président de la Commission que le président du Conseil européen, pour éviter de créer une nouvelle bureaucratie à son seul service, le jour où il sera élu. Par vocation, le SEC devra être commun, c'est important.

### **Les délais de mise en œuvre**

Sur les délais, il est difficile de se prononcer pour l'instant. Est-ce que les Irlandais vont ratifier ? C'est souhaitable mais pas certain. Si le traité n'est pas ratifié cela provoquera des complications énormes et en tout cas on va vers une chance perdue. Par contre, le SEC se mettra en place le plus vite possible une fois la ratification finale acquise.

L'Europe s'est faite il y a cinquante ans avec des pionniers remarquables, les pères de l'Europe qui avaient des idéaux. On peut être optimiste sur le fait que l'Europe continue. Cependant, elle ne se fera désormais que par la nécessité, car malheureusement l'époque des grands visionnaires et des grandes figures politiques est close. Aujourd'hui seule la nécessité s'impose et il s'avère nécessaire de faire cette amélioration.

### **La convergence de la politique européenne et de la politique étrangère**

Les convergences ne peuvent être concrétisées que si l'on est capable de se parler, d'échanger et de voir s'il y a convergence ou divergence. Or cela ne se fait pas assez aujourd'hui dans la machinerie européenne. Les Ministres des affaires Etrangères se rencontrent toutes les trois semaines, presque toujours pour évoquer des urgences, relativement peu pour avoir des échanges sur des positions stratégiques de fond.

Ce Service apportera quelque chose de supplémentaire en étant capable de proposer aux Ministres des stratégies, des positions et des orientations sur des grands dossiers. Et donc, il sera un laboratoire d'idées et une force de propositions. A partir de ce moment là, on verra mieux où sont les convergences et les divergences et, par le dialogue, des convergences pourront se faire jour plus facilement. En conséquence, l'hypothèse la plus probable est que ce service sera un outil de convergence.

Il restera une politique de développement qui est communautaire (avec des compétences partagées dans la mise en œuvre) qui devra rester à la Commission : la définition d'une politique de développement.

Mais aujourd'hui, il y a à la Dev des unités géographiques qui s'occupent de la Côte d'Ivoire, ou de l'Argentine ... pour tout cela, on ne doit plus avoir de séparation artificielle. C'est déjà compliqué, alors n'ayons pas des services différents qui s'occupent des mêmes choses. On ne peut pas imaginer qu'il y ait un Haut Représentant/ Vice-président qui soit responsable pour le Monde mais pas pour l'Afrique, ou les ACP, ou les Caraïbes, ce n'est pas possible. Alors, il faudra mettre tout cela dans le service extérieur.

Le SEC devra avoir l'expertise géographique, l'expertise en matière de grands thèmes de politique extérieure.

Ensuite, il ne travaillera pas tout seul, mais avec un Conseil, un secrétariat du Conseil qui aura des choses à dire, probablement, puisque c'est lui qui organisera les réunions ministérielles pour le haut représentant vice-président. Il faudra en outre que l'on travaille avec Aidco, avec Trade ...

Il y aura un lien entre le vice-président et certains commissaires qui travaillent dans le domaine Relex : il est probable que le vice-président sera le chef de file des commissaires du groupe Relex. Ensuite, dans le cadre de cette organisation interne, on aura le Commissaire en charge du commerce, celui responsable des négociations d'élargissement (parce que c'est quelque chose qui doit rester à la Commission), celui chargé de l'analyse économique et financière. Le Vice-président sera alors le fédérateur de tout ce qui n'entre pas dans les compétences de ces commissaires. Cela ne semble pas a priori trop difficile.

## **La recomposition des services propres de la Commission**

Pour la DG Dev et pour Aidco, tout dépend de qui aura la charge de la programmation. Cela peut aussi représenter un job plus important. Si le service extérieur ne prend pas la programmation, les liens entre le service extérieur et Aidco seront les mêmes que maintenant, mais il faudra bien garder un Commissaire « Aidco », un responsable pour la politique de développement, même s'il n'a pas de responsabilités directes sur le suivi des pays, pour la formulation, pour la coordination.



Dans ce contexte, il y aura une situation particulière parce qu'aujourd'hui un commissaire mesure son impact par la surface des services qu'il peut contrôler alors que l'impact devrait être mesuré par la contribution apportée pour concrétiser et faire aboutir le projet politique. Définir où l'on se situe et quelle est son utilité par rapport au bien collectif : il n'y a que cela à prendre en considération, désormais. Il faut insister pour redonner une vraie valeur politique au rôle de commissaire, plus qu'une valeur de gestionnaire, alors qu'aujourd'hui les deux fonctions se confondent. Il faut encadrer l'action de la Commission dans un projet politique global en apportant une valeur ajoutée au travail des États membres, avec un contrôle démocratique du Parlement européen.

On peut tout imaginer ensuite : un vice président qui dit au président : 'je ne peux pas tout faire, et il me faudrait des commissaires qui prennent la responsabilité d'une partie de l'Amérique latine', tout est ouvert.

Pour l'articulation des différentes politiques : politique d'urgence, politique de développement, politique de soutien, politique de reconstruction, *a priori* on devrait progresser. Actuellement, les interventions d'urgence sont faites d'une part par la Commission, avec l'humanitaire, et d'autre part par le Conseil, avec les interventions de crise. Si on décide de faire quelque chose par la PESC, l'intergouvernemental, en Afghanistan ou en Bosnie ou au Tchad, la Commission ne s'en occupe pratiquement pas, si ce n'est qu'elle gère des actions qui sont décidées par d'autres.

Si l'on met tout ensemble, sous la même responsabilité politique, le travail d'intervention d'urgence comme les interventions plus normales, on fera beaucoup mieux le lien entre l'urgence sur six mois ou un an et l'intervention normale. On devrait donc gagner en efficacité ainsi qu'en cohérence, dans la durée comme à chaque étape de l'action.

L'aide humanitaire ne pourra être une attribution du service extérieur, car cela relève d'une gestion ayant sa propre logique. Les sommes décidées pour l'aide humanitaire ne doivent pas dépendre de critères politiques. Les seuls critères qui doivent s'appliquer sont ceux, objectifs, du drame auquel on a à répondre. Que la victime du drame humanitaire soit noire, blanche ou verte ou qu'elle soit amie ou ennemie de l'Union européenne, cela ne doit pas intervenir dans la décision. Évidemment, l'action humanitaire ne peut pas agir seule même si l'humanitaire doit rester une compétence de la Commission.

Cela ne veut pas dire que le Vice-président / Haut représentant n'aura pas de lien, de dialogue avec le commissaire responsable. On doit introduire plus de cohérence, parce que cette façon de traiter les choses ensemble au niveau des services et des fonctionnaires de l'administration, est une responsabilité politique qui est la même entre les piliers, lesquels ne disparaîtront pas complètement, même si le Traité de Lisbonne a pour ambition de les faire interagir. Cela, c'est la grande idée de la proposition.

### **Les conséquences sur les compétences, la qualification, l'organisation**

Ce schéma va cependant rendre un peu plus complexe la gestion : il faut davantage professionnaliser le métier. Si l'on veut que l'Europe ait un jour un service extérieur digne de ce nom, et qu'il y ait cette perméabilité de la réalité européenne vers les Etats membres par des échanges de fonctionnaires, cette *cross fertilisation*, il faut que les gens soient dans un monde où ils peuvent faire des métiers différents et qui touchent des réalités différentes. Qu'ils fassent une partie de leur carrière dans l'*urgence*, s'ils aiment le monde extérieur, pourquoi pas dans l'humanitaire, qu'ils passent ensuite au commerce extérieur, qu'ils reviennent en délégation avec des tâches plus politiques, qu'ils travaillent cinq ans sur l'Amérique latine et puis qu'ils fassent dix ans en Asie.

Il faudra accroître la mobilité, non seulement interne aux domaines Relex mais avec tous les services. Il serait ainsi souhaitable qu'une personne devienne le *desk* du Bangladesh pendant quelques années et puis après soit affectée au service extérieur pour travailler pour le Vice président et ensuite, par exemple, elle ira travailler sur les questions anti-dumping à la Trade, et enfin elle reviendra en délégation. C'est une idée féconde. En outre, cela exige que l'on ait une politique du personnel plus développée que l'actuelle. Ce doit être une politique du personnel proactive, en accord avec les ambitions affichées.

On a encore peu de gens qui parlent les langues des pays dans lesquels nous sommes implantés. A Pékin, il y a des représentants britanniques qui parlent le chinois parfaitement. De même à Tokyo pour la maîtrise du japonais. Il faut que l'on comprenne que certaines fonctions exigent une formation particulière, or la spécialisation dans les langues est une chose importante. On ne devient pas un expert du monde arabe comme cela ... et pourtant nous en avons besoin.

Il y a beaucoup de choses qui peuvent s'ouvrir par le décloisonnement et par l'ampleur du projet. On pourrait offrir aux gens des possibilités de travail diversifiées et réellement intéressantes.

Il serait stupide d'avoir des fonctionnaires qui, par exemple, ne fassent que des tâches logistiques dans une délégation parce que le coût pour le contribuable serait insupportable, parce qu'il faudrait donner à cette personne expatriée toute une série d'avantages. Par ailleurs, si l'on offre quelques emplois aux ressortissants des pays où la Délégation est implantée et si on les forme à certaines tâches (par exemple sur le plan administratif), cela peut constituer une contribution utile au développement du pays bénéficiaire. Il est bon que les fonctionnaires affectés dans les délégations aient aussi un contact avec la population avec laquelle ils travaillent. Nous avons aujourd'hui des agents locaux qui sont traités de façon honorable – en appliquant certains de nos principes qui ne sont pas toujours d'évidence dans ces pays là – et qui nous apportent énormément pour le travail.

Ensuite, on a les agents contractuels et puis on a les fonctionnaires. Pour certains pays, dans certains lieux, l'on aimerait qu'il y ait plus de fonctionnaires, mais cela relève de la difficile gestion quantitative de nos délégations. L'essentiel est qu'il n'y ait pas de danger d'externalisation.

## **L'articulation entre les Affaires étrangères et les autres politiques de la Commission**

Les fonctionnaires de la commission ont découvert que la politique qu'ils appliquent à l'intérieur de l'Union a le plus souvent aussi des dimensions externes. Par exemple, des contacts entre la DG Régio et les Chinois ont été établis pour des échanges d'expérience en matière d'aménagement du territoire, de cohérence économique et sociale, de coopération transfrontalière. Une politique interne de l'UE n'est jamais vraiment éloignée des réalités extérieures. Plus près de nous, le projet Galiléo, intègre des coopérations avec la Chine, la Suisse, l'Inde, en raison de ses dimensions extérieures. Le JLS, l'immigration, l'asile, ont aussi une dimension extérieure.

Le développement de nos politiques internes a fait que la dimension externe de celles-ci rentre plus en plus dans la substance de nos relations entre l'Union européenne et les pays tiers. Donc, qui fait de la diplomatie en dehors de la guerre et de la paix ? C'est Galiléo, c'est Kyoto, c'est aussi dans le domaine de la santé, dans la recherche et développement.

Regardons la Chine, la réalité des choses a fait que la plupart des Directeurs généraux et des fonctionnaires qui vont là-bas, font des contrats dans de nombreux domaines : la recherche, la fiscalité, c'est devenu un domaine d'échange, de liens et de coopération. Nous sommes de fantastiques exportateurs de normes, ce qui nous confère une influence fondamentalement positive. L'UE est exportatrice de droit, de normalisation, d'encadrement, de régulation, de bonnes pratiques. Plus il aura accord dans le monde sur des règles, mieux il fonctionnera !

L'élargissement est un autre problème qui demeure en suspens. Il faut laisser à la Commission la responsabilité des négociations d'adhésion avec des pays candidats, parce que seule la Commission est capable de le faire. Lors des précédentes adhésions, personne n'aurait réussi la négociation, la réalisation technique de la négociation (c.a.d la négociation de l'acquis communautaire) s'il n'y avait pas eu la Commission avec sa connaissance spécifique de tous les domaines communautaires de l'acquis et sa mémoire de négociations antérieures. Cela ne devrait donc pas rentrer dans le service extérieur, car c'est un domaine communautaire et très technique.

Si l'on prend aujourd'hui l'exemple des Balkans, le service extérieur devrait être en charge du suivi de nos relations avec la Serbie, ou avec la Macédoine, ou l'Albanie, mais par contre, l'exercice propre de la négociation d'adhésion devrait être différencié.

## **La crise et le travail politique de la Commission**

Nous vivons un temps de crise, pas seulement une période où les situations sont difficiles, mais aussi un moment où des solutions émergent. Cette crise provoque un retour et une légitimité de l'acteur public, ce qui donne peut-être à la Commission un rôle plus important si elle veut ou peut saisir cette opportunité. La liberté de la Commission peut s'accroître dans ce contexte, si elle ne tombe pas dans des travers bureaucratiques.

L'efficacité de la Commission ne se mesure pas au nombre de règlements, de directives ou de communications qu'elle produit dans l'année. Peut-être a-t-on eu tendance à croire qu'il fallait réguler et que plus on régulait sur des questions, plus on créait une réalité. Et ce n'est pas pour rien que les citoyens se sont éloignés de l'idéal de solidarité communautaire s'ils ont perçu, bien avant nous,

la perversité de faire de la régulation sans projet politique<sup>26</sup>. Ce n'est pas la régulation qui est un objectif en soi, c'est le projet politique qui est l'objectif. La régulation est un instrument, or nous sommes des producteurs de régulations et donc il faudra bien mesurer, dans cette situation de crise et de *déficit démocratique*, ce qu'on peut apporter du fait de notre intelligence, de notre expertise globale en matière de réponses aux critiques exprimées.

Or, il y a une demande nouvelle qui s'exprime pour qu'une Europe soit plus forte à l'extérieur. S'il faut croire à l'*Europe des projets*, c'est bien, mais il faut avoir pleinement conscience que cela ne fait pas un projet pour l'Europe !

Il faudra donc trouver des hommes politiques capables de porter un projet de ce type. Les hommes politiques sont le reflet de leur société. Il ne faut pas croire aux gens providentiels, mais cependant la vitalité de nos sociétés peut parfois se conjuguer à leur maturité pour faire émerger des personnalités porteuses de renouveau, c'est à dire d'ambitions et d'idées nouvelles. Il y a un double phénomène:

- d'un côté nous observons une frilosité plus grande dans chacun de nos pays : *il faut fermer la fenêtre et la porte quand il y a tempête*, cette réaction spontanée génère un regain des nationalismes, un rejet de l'autre. C'est un phénomène amplifié par les évolutions du monde économique, politique, technologique (la technologie qui nous fait voir tous les jours à la télévision de terribles événements qui provoquent des phénomènes de peur et de rejet).
- et puis *a contrario* il y a la prise de conscience que l'on ne peut plus vivre refermé sur soi, et que pour nous en sortir et faire en sorte que nos enfants aient toutes leurs chances, il faut participer à cette interdépendance, accepter de ne plus être les maîtres du monde, prendre conscience de la nécessité de dialoguer avec d'autres, que les solutions viennent des échanges et de la confrontation, d'où l'impératif de changer un peu nos mentalités.

Il y a des hommes politiques qui sont porteurs de ces idées et de cette espérance ... donc on est dans une vraie dialectique : qui va l'emporter ? On peut être assez optimiste si l'on croit que l'être humain n'est pas complètement obtus et que confronté aux problèmes, il se réveille et crée un sursaut de bon sens populaire. Si

<sup>26</sup> Rappelons-nous cette sage boutade de J. Delors : « on ne tombe pas amoureux d'un marché unique ».

cela ne se produit pas, au contraire, l'Europe se condamne elle-même à la décadence avec la cohorte de symptômes qui accompagne le déclin : tendance xénophobe, fermeture sur soi-même, raisonnement matérialiste à court terme. Il y a danger de suicide collectif, parce que face à une société figée, craintive, vieillissante, sans énergie, sans capacité de générosité, le monde change de façon accélérée. C'est de nous-même que viendra le sursaut, s'il vient. On a les moyens de le faire, mais uniquement si les options pertinentes sont prises, en tenant compte des réalités et non des nostalgies. C'est pour cela que le débat politique est si important : où va-t-on ? où veut-on aller ?

Il faut aussi voir les travaux du groupe de réflexion qui a été mis en place au Conseil européen, présidé par Felipe Gonzales avec mandat de réfléchir à l'Europe dans vingt ans. Pas l'Europe de demain matin pour répondre aux besoins des pêcheurs (qui sont d'ailleurs tout à fait légitimes), ni pour répondre aux agriculteurs, mais bien à : Où va l'Europe ? Que va être l'Europe par rapport aux grandes tendances du monde dans vingt ans ? Que veut-on qu'elle soit ? Et pour cela, que doit-on faire ? Il n'y a que cela qui permettra à nos citoyens de se remobiliser par rapport à un projet ambitieux qui les fera rêver et qu'ils puissent s'approprier.

On doit être exigeant avec la Commission, elle doit être le laboratoire d'idées, elle doit être la source de propositions, pas seulement pour régler le problème de demain mais elle doit être là pour proposer pour l'avenir. Pas toute seule, attention de ne pas tomber dans l'arrogance. On n'est pas, ou plus, organisé pour être un laboratoire d'idées. Mais il ne s'agit pas de faire de nouveaux organigrammes mais bien de tirer profit des intelligences disponibles. La Commission a été porteuse d'ambitions et de vision dans le passé, pourquoi ne le serait-elle pas de nouveau dans l'avenir ?

## La vague noire

Les commentateurs de l'élection au Parlement Européen ont bien noté la 'vague bleue' qui a confirmé une claire majorité de droite mais ont peu commenté la vague 'noire' de la droite extrême. Or, dans le nouveau Parlement, il y aura plus de cent députés représentant des points de vue nationalistes, souverainistes et xénophobes, voire franchement racistes.

Par exemple, en Autriche, au Danemark, en Finlande, en Hongrie, en Italie, aux Pays-Bas, des listes europhobes et xénophobes ont atteint 15% à 20% des suffrages. Au Royaume-Uni, où les Tories sont pourtant déjà très anti-Union Européenne, l'UKIP est arrivé deuxième et le BNP entre à Strasbourg avec deux sièges. En Flandre, le Vlaams Belang reste second parti derrière le CD&V, malgré son recul.

Il s'agit d'un échec politique mais aussi culturel. Soixante ans après que l'Europe ait été pour la deuxième fois transformée en un champ de ruine par la fièvre nationaliste, il se trouve de fortes minorités pour réveiller les anciens démons<sup>27</sup> et chanter les vertus du 'souverainisme', autre nom de la même pandémie. Sur le paillason de la Commission, la Belgique s'épuise en querelles dites 'linguistiques' ou 'communautaires' dans le silence gêné des dirigeants qui n'osent pas pointer l'énorme contradiction de cet esprit d'exclusion avec la construction européenne, au nom de la non-ingérence dans les affaires du pays hôte (air connu que l'on sifflait déjà au bon vieux temps de la guerre froide pour couvrir d'autres lâchetés).

Le silence ou plutôt le regard que l'on détourne des propos de la Ligue du Nord (alliée du Premier Ministre italien), de la liste de G. Wilders des Pays-Bas et de tant d'autres mouvements d'extrême-droite traduit en fait l'acceptation par les cercles dirigeants et la normalisation de cette évolution politique, alors qu'il faudrait la combattre sans merci. Il ne faut pas s'étonner si l'Europe ne passionne pas si elle n'a pas au moins cette conviction.

---

27 Décidément, les peuples ont la mémoire courte. Très courte, même, si l'on se souvient des massacres des Balkans dûs aux fièvres nationalistes de l'ex-Yougoslavie



L'abstention record a une raison toute simple. L'Europe n'ose pas entrer dans le champ politique. Il était absolument pitoyable d'entendre vanter les pouvoirs du Parlement pour convaincre les électeurs de voter. Vu de la base, le Parlement apparaît comme une sorte de nuage opaque duquel tombent les textes. Les citoyens ne voient pas les thèses qui s'opposent, les forces en présence, les jeux politiques. Au contraire, dans les Parlements nationaux, le fracas des processus de décision est clairement et quotidiennement visible, les positions de tous sont tranchées et le citoyen, à la fin du mandat des députés, a une certaine impression des mérites de chaque camp et sait, même de façon confuse, quelle approche chaque parti aura dans l'avenir.

Rien de tel au Parlement européen. Qui sait ce qu'est le PPE ? Qui sait ce qu'il défend ? Qui sait qui s'y oppose ? La pratique du consensus et des majorités de rencontre renforce l'illisibilité du processus.

Étendons le débat. Une grande partie de la production normative européenne est faite via la procédure de comitologie. Quel citoyen en a entendu parler ? Qui en a parlé durant la campagne, à part peut-être Libertas en Irlande, mais uniquement pour critiquer le nombre de comités ? Il serait aussi utile de réintégrer la politique et la transparence dans ce processus. L'accès des journalistes à ces comités devrait y être de droit et les experts nationaux qui y siègent devraient venir des parlements nationaux et non des administrations. Le cas du 'vin rosé' récent est emblématique. La Commission a proposé, puis, devant la bronca, la Commission a retiré l'autorisation de coupage. Mais la Commission, qui est-ce ? D'où vient l'idée ? Qui l'a appuyée ? Qui a reculé ? Chacun pressent que derrière Mme Fischer Boel, il y a d'autres acteurs qui restent sans visage.

Le citoyen ne peut être motivé que par un vrai débat politique, conflictuel et transparent. Il est temps que l'Europe cesse de se complaire dans la technocratie et ose enfin assumer sa dimension politique. Pour cela, nul n'est besoin de nouveau traité ou de textes fondamentaux. Il suffit juste de changer les pratiques.

L'Europe méritera l'intérêt des citoyens le jour où elle sera un vrai espace politique, sans complexe. En attendant ce jour, ne pleurons pas sur le taux d'abstention qui reflète le sentiment assez juste que voter influence fort peu une administration.