

GRASPE

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

Cahier n° 15
Avril 2010

Sommaire

G

R

A

S

P

E

Editorial : Parlez-moi d'Europe	3
Oser L'Europe après Lisbonne	6
Discrimination against the over fifties in DG INFSO	18
European External Action Service	28
La république Tchèque est-elle soluble dans l'Union Européenne ?	32
Écoles Européennes : une lettre de la Commission	34
Multiplier les écoles européennes à Bruxelles: deux conditions à remplir pour ne pas se contenter d'en rêver <i>Réponse de M. Philippe Van Parijs</i>	38
Écoles Européennes, le point un an après la réforme	45

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

E-mail : graspe@graspe.eu Website : <http://www.graspe.eu>
Diffusion strictement interne aux personnels des Institutions Communautaires
© GRASPE 2010

Editeur responsable : Georges VLANDAS

Responsable de la rédaction : Tomas GARCIA AZCARATE

Rédaction : Fabrice ANDREONE, Jacques BABOT, Paul CLAIRET, Jacques PRADE, Dorian PRINCE, Jean-Paul SOYER, Philippe KERAUDREN, Laurent BONTOUX, Yves DUMONT, Elie FAROULT, Georges VLANDAS, Catherine VIEILLEDENT, Stephane ANDRE, Thimios BOKIAS, Anders HINGEL, Andréa MAIRATE, Michel STAVAUX

Site web et maquette : Jean-Paul SOYER

Contributeurs

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

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

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

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

e-mail : courrierlecteur@graspe.eu

Editorial

Parlez-moi d'Europe ou Si l'Europe m'avait été contée...

Ce jeudi 8 avril, à Prague, l'une de ces villes-phare de la civilisation européenne, les Présidents russe et américain ont signé le traité START II "Elément fondateur d'une non-prolifération nucléaire globale", comme l'a qualifié avec emphase l'un des deux signataires? Il est trop tôt pour le dire, même si le résultat appréciable sera de limiter à 1550 les têtes nucléaires déployables par chacun de ces deux pays et à 800 les missiles stratégiques requis pour les lancer sur tout adversaire potentiel... Une initiative qui sert surtout à relancer l'image interne de l'un des deux signataires et à permettre à l'autre d'alléger le coût financier de plus en plus lourd d'un arsenal redondant? Là encore, la question est secondaire... Ce qui devrait nous importer à nous, Européens, c'est qu'aucun responsable européen n'ait été convié: ni le Président du Conseil européen, ni la Présidence tournante de l'Union, ni la très Haute Représentante...

Comme au Sommet de Copenhague sur le Climat¹, l'Europe a été ignorée. Sur son propre territoire. Une nouvelle fois. Pourquoi, l'Europe semble-t-elle de plus en plus considérée comme un *trou noir*, un non-acteur, dans les relations entre Grands, i.e. les États-Unis et toutes les puissances émergentes d'échelle et de puissance continentales, condition requise désormais pour avoir la masse critique qu'exige la combinaison globalisation économique/multi-polarisation politique ?

L'analyse² publiée en novembre 2009 par l'European Council on Foreign Relations, fournit une première réponse. Selon cette étude anglo-américaine, en effet, les Européens, par leurs divisions et leur *empressement à faire valoir leurs intérêts particuliers* sont actuellement incapables de construire une relation équilibrée avec Washington – où ils se décrédibilisent : *le problème de la déférence européenne envers les États-Unis, c'est qu'elle ne marche tout simplement pas...* Et elle marchera de moins en moins dans un monde post-américain où les pouvoirs se redistribuent en faveur des puissances émergentes, et où les États-Unis ont très pragmatiquement adapté leur diplomatie à l'émergence de ces nouvelles puissances.

¹ voir aussi sur notre site le courrier d'un lecteur « les Shadoks de Copenhague »

² *Towards a post-American Power: A Power Audit of EU-US Relations*

Comme le souligne avec une lucidité cruelle le F.T. du 9 avril³, *"Infuriating though they are, European come fairly cheap as allies: they basically want to be told that they are wanted" ...!*

Mais l'Europe ne se dévalorise ("come fairly cheap"!) pas seulement sur la scène internationale : elle commence aussi à se décrédibiliser aussi vis-à-vis de ses citoyens. Les conditions difficiles et les péripéties qui ont accompagné l'établissement d'un plan d'aide à la Grèce ont semblé illustrer le retour des égoïsmes nationaux. En fait, le phénomène inquiétant ne tient pas tant aux débats difficiles qui ont conduit à cette décision: après tout, ce plan existe... après tout, il faut aussi discuter des modèles de croissance en compétition dans la zone euro... après tout, il faut se rappeler que l'Allemagne a versé, en dix ans, via le budget communautaire, près de 70 milliards aux autres États membres, dont 17 milliards à la Grèce... La solidarité doit se voir et se dire autant que d'exister.

Le phénomène inquiétant tient plutôt au retour et à la généralisation des invectives nationalistes et des stéréotypes réducteurs "à la Thatcher" dans le concert européen, du genre: les Grecs sont tricheurs, les Allemands égoïstes et agressifs, les Français toujours en grève... Autant de poncifs et clichés dans la ligne de la sculpture exposée pendant six mois au Justus Lipsius à l'occasion de la présidence tchèque de l'UE, au premier semestre 2009: une carte de l'Europe où chaque pays était représenté par le plus ignoble des clichés... A côté, la publication, en couverture de l'hebdomadaire allemand *Focus*, d'une Vénus de Milo à laquelle on a ajouté un bras (lui permettant de faire un doigt d'honneur aux contribuables allemands) paraît anodine en raison de son caractère éphémère et non officiel...

Que dire en effet des PIGS (Portugal, Italy, Greece, Spain) et autre "olive belt" de la campagne de presse anglo-saxonne qui témoigne du traditionnel mépris des marchés financiers de ces pays pour les États membres présentés comme les maillons faibles de la zone euro? Le retour des invectives coïncide, mais s'agit-il vraiment d'une coïncidence? avec la résurgence des partis populistes, nationalistes, souvent xénophobes et toujours eurosceptiques dans plusieurs États membres... A cet égard, le Président Van Rompuy, dans une interview⁴ courageuse et lucide, identifie le populisme *"comme le plus grand danger qui menace l'Europe"*, précisant même *"c'est le populisme que génère et qui génère le manque d'engagement européen"....*

Au moment où la mise en place du Service Européen d'Action Extérieure semble privilégier, à rebours de ce qu'exigent les

³ in *Suddenly Obama looks like a President with a endgame*

⁴ in *Le Monde* du 9.4.2010: *Nous serons prêts à intervenir en Grèce*

évolutions internationales évoquées plus haut, une inter-gouvernementalisation croissante, voire une renationalisation par le mode de distribution des postes et des *zones d'influence qui s'y rattachent* (sic!), il est intéressant de noter que même une partie de la représentation syndicale de la Fonction publique européenne commence à être contaminée par cette ambiance délétère. Dans un tract syndical⁵, on peut lire en effet le commentaire méprisant suivant : "*Much has been written about the new EEAS. Some of the sillier statements included references to the "general interest" of the 500.000.000 EU citizens. When did you last see half a billion people from 27 countries agree on something beyond "2+2=4?..."*"⁶. Plus grave: ce tract brocarde également la *méthode communautaire* ainsi que l'indépendance de la Fonction publique européenne...

A l'euroscpticisme de cette position de type "patronal"⁷ de ce syndicat s'oppose l'engagement du président Van Rompuy (voir supra) qui remarque deux choses à propos du SEAE:

-d'une part, "*il ne faut pas surestimer l'importance de ce service: ce sera un instrument structuré, mais cela restera un instrument*" et, -d'autre part, "*si nous partons du principe qu'il faut une politique étrangère commune, alors nous raterons tout. Nous devons identifier des intérêts communs et mettre en œuvre des politiques, c'est-à-dire nous mettre d'accord sur le climat, sur l'Iran, ou sur le Proche-Orient...*"

Même si le national-euroscpticisme a beaucoup de rejets dans les diverses formes que prend le populisme, et aussi beaucoup de relais, y compris au sein des Institutions européennes, nous voyons par là qu'il y a encore des raisons d'espérer et d'agir. Mais la fenêtre est étroite: dans peu de temps, si nous n'y prenons garde, l'Europe risque de disparaître des écrans, sur la scène internationale comme pour ses citoyens.

Et ce, sans être la Grèce de qui que ce soit: il n'y a plus d'Empire romain qui veuille de son héritage... En effet, si nous, Européens, disparaissions en tant qu'entité, rien ne nous survivra: ni la Chine, ni l'Inde, ni même le Brésil ou les États-Unis, ne sont et ne seront tout à fait nos héritiers qu'il s'agisse de valeurs (peine de mort comprise), de culture, de société avec ses différents modes de solidarité collective, de laïcité, etc.

⁵ S.I.D. *No Forced Labour in the EEAS* 13 avril 2010

⁶ Comment font les quelque 1,3 milliard d'habitants de la fédération indienne, où cohabitent langues et traditions différentes? Et ceux de la fédération brésilienne, tout aussi divers? Et l'on pourrait multiplier les exemples...

⁷ i.e. du Secrétariat Général du Conseil, de certains gouvernements euroscptiques, etc...

Oser L'Europe après Lisbonne

**avec les institutions et la fonction publique dont
les citoyens ont besoin**

Après Lisbonne

Les institutions de l'Union Européenne paraissent fixées pour une génération. Il appartient à ses politiques et à ses administrateurs d'en tirer ensemble le meilleur parti possible pour les citoyens.

Après Lisbonne l'intégration européenne couvrira de nouveaux champs d'action. Mais cela risque de se traduire par une perte de vigueur dans sa capacité d'agir. Si d'importants progrès démocratiques ont été atteints, particulièrement en ce qui concerne le pouvoir législatif du Parlement européen qui a été considérablement accru, la majorité qualifiée au Conseil sera plus difficile à atteindre et la plupart des domaines nouveaux d'intégration resteront au niveau de la coopération intergouvernementale dont l'inefficacité a pourtant déjà été démontrée. Bref, les compromis politiques du traité se sont faits autour d'une contradiction entre la prise de conscience de la nécessité d'agir de plus en plus ensemble et la crainte des États de déléguer plus de leur souveraineté.

L'Europe possède toutefois maintenant la légitimité juridique pour intervenir dans la plupart des secteurs de la vie publique où cette intervention est nécessaire pour atteindre les objectifs de paix, de solidarité et de progrès qui constituent ses valeurs.

C'est à notre génération de politiques et d'administrateurs de se hisser à la hauteur de ces défis. Il leur faudra vaincre le handicap que constitue la perte de lisibilité des institutions, qui s'est accrue à mesure de la multiplication des compétences de l'Europe, alors que la méthode communautaire qui a fait le succès de l'Europe jusqu'à présent risque d'être marginalisée si nous n'y prenons garde.

Les institutions et la fonction publique dont les citoyens ont besoin.

L'intégration européenne est parvenue à une certaine maturité

Née en 1950 dans les seuls secteurs du charbon et de l'acier, l'Europe est issue de la volonté unanime de ses peuples de priver les États des moyens de guerre sur notre continent. La CECA, limitée sectoriellement, présentait une structure institutionnelle clairement d'inspiration fédérale.

Inspirée par la méthode Monnet, l'intégration s'est ensuite étendue progressivement pour apporter les solutions communes indispensables sur le plan économique tout en prenant en charge les besoins de cohésion sociale et entre les régions. Cette évolution, marquée particulièrement par l'intervention des fonds structurels et les politiques de cohésion, a culminé avec la création en 1999 d'une union économique et monétaire qui n'est toutefois pas encore partagée entre tous les États membres. Il reste également et en premier lieu à mettre en place une gouvernance économique bénéficiant de la méthode communautaire pour sa mise en œuvre afin d'assurer l'efficacité du grand marché concurrentiel et réaliser pleinement les potentialités de l'élargissement. Il reste également à rencontrer les aspirations de nos citoyens envers une politique sociale européenne apte à garantir notre modèle social de liberté, de progrès et de solidarité dans le contexte de globalisation.

Ainsi que l'avaient prévu les pères fondateurs, une multitude de solidarités de fait éprouvées au quotidien par tous les acteurs de l'intégration européenne, tant parmi les politiques qu'au sein des fonctions publiques européenne et nationales, ont débouché naturellement sur la coopération entre nos États sur les plans des politiques étrangère et de sécurité ainsi qu'en matière civile et pénale, constituant un espace de liberté, de sécurité et de justice.

Les souverainetés nationales sont ainsi partagées avec les institutions de l'Union Européenne dans des mesures variables dans l'essentiel des domaines qui constituent la sphère des États.

Les institutions et la fonction publique européenne sont devenues plus complexes

D'inspiration fédéraliste, les institutions européennes connaissent à l'origine une ébauche de gouvernement européen, la Commission européenne, qui a le monopole de l'initiative politique et est responsable devant le parlement représentatif des peuples. Tandis que la Commission, appuyée sur une fonction publique

indépendante des États et des groupes d'intérêts, est garante de l'intérêt général européen, y compris en faisant appel à la cour de justice, le pouvoir législatif est partagé entre les États qui composent le Conseil et le parlement. La Commission a le monopole de l'exécution des politiques sur mandat du Conseil.

Au moment où elle s'est élargie en dehors des domaines économiques pour concerner également les compétences les plus fondatrices de nos États dans les matières de la politique étrangère, de défense et de justice, l'intégration européenne est devenue beaucoup plus complexe. La procédure communautaire, caractéristique d'un partage des pouvoirs de type fédéral entre les États membres, a été complétée par d'autres procédures de décision pour donner un rôle accru aux États dans la définition de l'intérêt général européen. La Commission a perdu le monopole de l'initiative des politiques européennes et partage celle-ci légalement avec les États membres et la banque centrale européenne. En fait, elle le partage aussi avec le président du Conseil européen et le président de l'Eurogroupe. La mise en œuvre des politiques n'est plus non plus l'apanage de la Commission qui le partage avec les États membres ou, dans des domaines dits techniques, avec des agences autonomes où les États et les groupes d'intérêts se partagent l'influence de manière ad hoc.

Dans cette nouvelle situation la nécessité d'une fonction publique européenne indépendante des États et groupes d'intérêts, compétente et permanente a été quelque peu perdue de vue à partir de 2004 lorsque le statut de la fonction publique européenne a été remodelé. Organe de l'intérêt général européen, la Commission utilise de plus en plus des agents contractuels temporaires ou des détachés des États membres, ce qui remet en cause la nécessaire permanence de son savoir-faire dans l'exercice de ses prérogatives.

Les citoyens méritent des institutions et une fonction publique européennes à la hauteur des défis actuels

Le brouillage des structures institutionnelles de l'Europe et l'affaiblissement de la fonction publique qui lui était propre contribuent certainement à la dégradation de l'image de l'intégration européenne dans l'opinion. Le désir d'Europe reste immense, mais la confiance en celle-ci faiblit quand la responsabilité politique des institutions ne peut être clairement établie et quand l'indépendance et la compétence de la fonction publique garantes de sa loyauté et de son efficacité ne sont plus ni valorisées ni assurées.

L'Europe est pourtant maintenant dotée de la plupart des institutions dont la démocratie a besoin.

- Sous l'autorité d'un président choisi par ses membres, le Conseil européen remplit pour la construction européenne le rôle d'impulsion qui est celui de nos chefs d'État.
- Le Conseil de l'Union Européenne est notre chambre haute représentative des États constituant à l'image du sénat des États-Unis ; son activité couvre l'ensemble de l'activité législative européenne et de la coopération entre nos États membres et la responsabilité des membres du Conseil vis-à-vis de leur parlement national est organisée par le traité.
- Le parlement est notre chambre des peuples comme l'est la chambre des représentants aux États-Unis. Le parlement co-décide avec le Conseil l'essentiel des politiques européennes initiées par la Commission
- La société civile est reconnue comme partenaire politique à part entière des institutions. Les intérêts économiques et sociaux et les régions et institutions locales participent en due place au processus législatif.

Mais le problème n'est pas de nature juridique. Le traité de Lisbonne en diffusant le pouvoir d'initiative et d'exécution de la Commission entre celle-ci, le Haut Représentant pour la politique extérieure, les États membres et la Banque centrale européenne a instauré une gouvernance européenne illisible et porteuse d'inefficacité.

L'Europe apparaît sans tête.

Les partis politiques organisés au niveau européen ont montré leur vitalité et une certaine pertinence en particulier à l'occasion de la récente désignation des membres de ce qui est perçu comme le « triumvirat » de l'Union Européenne, président du Conseil européen, président de la Commission et haut représentant pour la politique étrangère de sécurité et de défense, triumvirat auquel il faut encore ajouter de facto le président de l'eurogroupe et demain, si l'on n'y prend garde, un nouveau haut représentant au statut aussi confus que le premier, mais cette fois pour la coordination des politiques économiques de États membres.

Le problème principal, outre la spécialisation bureaucratique de nos dirigeants qui a un impact négatif sur leur visibilité et leur possibilité d'action, est pourtant dans l'image d'absence de confiance en eux-mêmes qu'ont donné jusqu'à présent les principaux acteurs de l'Europe aux citoyens dans leur gestion de la crise profonde qui les frappe, celle-ci leur semblant alors ne

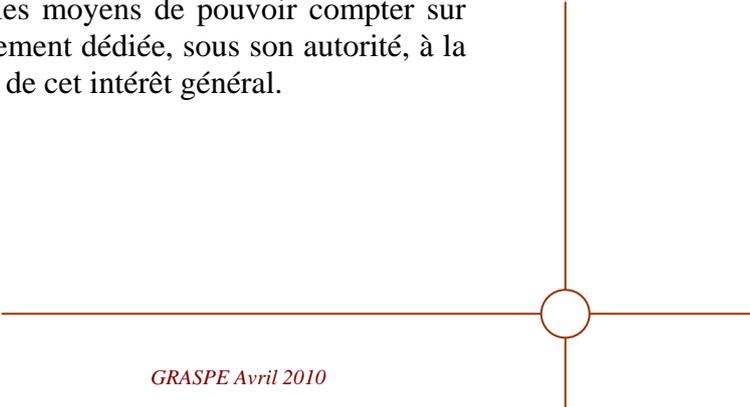
pouvoir être gérée qu'en dehors de nos institutions, par les États réunis au sein du G20 par exemple.

Le manque d'initiative de la Commission au moment opportun a particulièrement mis en lumière que la complexité des institutions exécutives en Europe aujourd'hui (cette fonction étant partagée entre les États membres, la banque centrale européenne, des agences de plus en plus nombreuses et la Commission) pouvait conduire par la faiblesse des hommes qui se contentent d'une telle situation, à ce que l'Europe apparaisse sans orientation au moment où elle en a le plus besoin, un bateau sans gouverne dans la tempête.

Le parlement doit contribuer à apporter un remède à cette situation en s'assurant à l'avenir que la composition de la Commission soit plus homogène politiquement que par le passé et reflète au plus près les lignes de clivage politique au sein du parlement telles qu'il résulte des accords de législature conclus entre les groupes politiques. Aujourd'hui les commissaires sont plutôt le produit du consensus dégagé à leur sujet dans leur État respectif, ce qui a jusqu'à présent empêché la Commission de se comporter comme un véritable gouvernement face à une majorité parlementaire. Le parlement, donc la démocratie, auront tout à gagner à voir les partis européens accroître leur rôle actuel dans la désignation des commissaires et annoncer leurs intentions à ce sujet dans le cadre des campagnes électorales européennes. Les citoyens y trouveraient enfin pleinement le sens de ces élections. Les marchandages entre États auxquels on a récemment assisté ne font au contraire rien pour renforcer la crédibilité de la Commission comme institution centrale de l'union ni la détermination de ses membres. Mais encore faut-il que la Commission n'aie pas demain à devoir se limiter à la seule gestion du marché intérieur, sans compétence pour la politique extérieure et la politique économique (et donc les politiques d'innovation, en matière d'énergie et d'environnement)

Le personnel politique en Europe doit se reprendre, en particulier celui qui, comme membre de la Commission est encore aujourd'hui, au moins dans l'opinion, en charge de la définition la plus large de l'intérêt général européen et il doit à nouveau oser jouer son rôle de moteur de notre destinée commune.

A cet égard il doit se donner les moyens de pouvoir compter sur une fonction publique exclusivement dédiée, sous son autorité, à la recherche et à la mise en œuvre de cet intérêt général.



Oser l'Europe

Avec des institutions qui jouent pleinement leur rôle

Avec l'extension de la coopération européenne au cœur de la compétence des États, la Commission partage désormais ses rôles d'initiative et de mise en œuvre des politiques avec d'autres acteurs, principalement les États membres .

Cela ne signifie pas pour autant son affaiblissement inéluctable. La Commission reste potentiellement le principal centre de compétences en Europe. Dans les domaines économiques et sociaux qui sont au cœur des préoccupations des citoyens elle restera, si elle s'en montre capable, le principal acteur et le seul foyer de cohérence bénéficiant d'une perception minimale dans l'opinion. Mais la Commission est à cet égard aujourd'hui à la croisée des chemins. Son principal vice-président, le haut représentant pour la PESC, est doté d'une capacité de proposition autonome sous le contrôle du Conseil et tiendra son pouvoir d'intervention dans les domaines d'action qui sont les siens exclusivement d'un mandat du Conseil. Son rôle de coordination au sein de la Commission, tel que défini par le traité, pourrait donc lui permettre de priver le collège de la Commission de compétences majeures ayant non seulement une dimension de relations extérieures, mais également des répercussions cruciales sur les politiques économiques et sociales et donc la qualité de vie de nos citoyens comme les matières du commerce, de l'environnement et en général toutes les politiques internes qui ont également un volet externe. Ne citons que la politique énergétique. Il n'est pas de l'intérêt des citoyens que de telles matières, si elles devaient dépendre principalement du Conseil à travers le haut représentant, échappent au contrôle que le parlement exerce sur la Commission.

L'organisation de la gouvernance économique, en particulier au sein de la zone euro, risque pourtant d'être également soustraite au domaine d'activités de la Commission et donc au contrôle démocratique parlementaire. On le sait les pouvoirs de la Commission en matière de coordination des politiques économiques sont très limités. La tentation sera grande pour le Conseil européen et le Conseil de confier cette responsabilité primordiale pour l'avenir de notre modèle social à un « mandataire » supplémentaire, nouveau haut représentant sans le titre, mais surtout sans responsabilité démocratique. Il y aura lieu de suivre les prochains travaux sur le « programme 2020 » d'un œil critique, aussi de ce point de vue. Loin d'être un centre de pouvoir s'apparentant à un gouvernement pour l'Europe, sous contrôle démocratique, la Commission risque donc plus que jamais de se

transformer en simple mandataire du Conseil ou, au mieux, du Conseil européen et de son président. Un sursaut des hommes et des femmes qui composent la Commission est indispensable.

Le progrès de la coopération entre les États semble toutefois avoir convaincu les dirigeants de la Commission ces dernières années de modeler leurs actions dans les domaines de responsabilité qui sont pourtant exclusivement les leurs sur celles, minimales, qui leurs sont également permises dans le domaine de la politique étrangère par exemple.

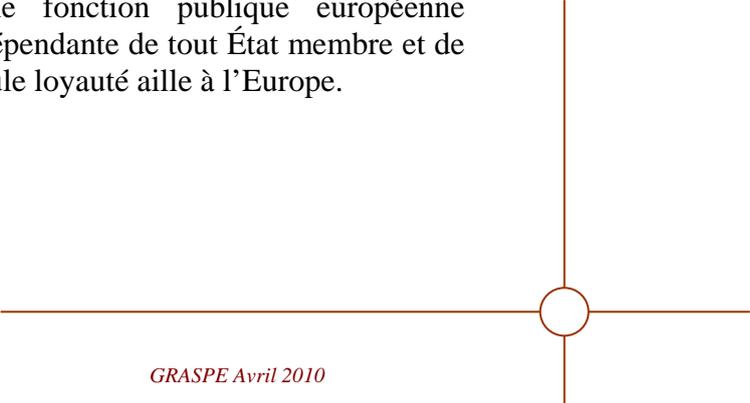
Sur des points qui concernent la vie de chacun d'entre nous et où on attendait une action résolue de l'Europe, la Commission a laissé les États membres, les États-Unis, la Chine ou l'Inde prendre l'initiative quant à notre intérêt général.

Les nouveaux membres de la Commission doivent oser abandonner cette attitude de démission morale et politique et proposer un programme législatif ambitieux pour faire face à tous les aspects de la crise actuelle et permettre de réaliser enfin les objectifs de développement économique dignes de ce que les citoyens attendent de l'Europe dans le cadre d'une globalisation qui leur paraît échapper à leurs responsables politiques.

Il est inutile d'ironiser sur l'échec cuisant du programme de coordination des politiques économiques mis en œuvre par les États membres sans véritable participation de la Commission afin de réaliser sur notre continent la plus forte économie de la connaissance à ce jour. L'innovation en Europe perd du terrain et le financement de la recherche lui-même est en recul au lieu de croître depuis que ce processus a été initié il y a dix ans. Il est inutile également d'ironiser sur l'échec du plan de relance européen initié en réponse à la dernière crise financière. Son exécution a été confiée aux seuls États membres et un tiers seulement des sommes consacrées par le Conseil à cette fin a été finalement engagé.

C'est que la définition de l'intérêt général européen ne peut être laissée seulement aux responsables politiques qui ont en charge leurs intérêts nationaux.

De même l'exécution d'une politique d'intérêt général européen ne peut être le fait que d'une fonction publique européenne permanente, compétente et indépendante de tout État membre et de tout groupe d'intérêt dont la seule loyauté aille à l'Europe.



Avec une fonction publique qui joue pleinement son rôle

Les citoyens ont besoin d'une fonction publique européenne permanente, compétente et indépendante

Les citoyens européens ont besoin et méritent des institutions européennes fortes, en particulier la Commission, et, pour cela, ils ont besoin et ils méritent de disposer d'une fonction publique européenne qui soit exclusivement et avec certitude au service de l'intérêt général européen.

La fonction publique européenne n'est pas une bureaucratie comme une autre. Elle doit mettre en œuvre dans des conditions particulièrement complexes dues à la diversité même de l'Europe des politiques dont le succès est d'importance cruciale pour la sauvegarde et le développement de nos sociétés et est perçu comme tel par l'opinion : réaliser plus de croissance économique, sauvegarder la cohésion sociale et entre les régions sur l'ensemble du continent, garantir l'autonomie de décision de nos acteurs politiques, économiques et sociaux sur le plan mondial par le dynamisme de nos entreprises et l'innovation.

Il s'agit d'une administration de mission acceptant comme naturel d'être jugée sur ses résultats au bénéfice des citoyens et s'en considérant comme responsable. Au sein d'une telle fonction publique chacun adhère au projet d'ensemble de l'Europe dont il est autant un militant qu'un exécutant fidèle et scrupuleux.

La récente réforme du statut a mis en place un certain nombre de méthodes de gestion issues du secteur privé totalement inadaptées. Une fonction publique de mission au service du citoyen ne peut être considérée simplement comme un coût à réduire au maximum, ni soumise à une gestion impersonnelle et automatique axée sur la normalisation et le contrôle de processus bureaucratiques détaillés à l'infini dans une crainte obsessionnelle de la fraude.

Chacun reconnaîtra ici les orientations de la politique du personnel en œuvre depuis dix ans au sein des institutions européennes. La poursuite dans cette voie n'aboutirait qu'à priver l'Europe des meilleurs candidats à sa fonction publique et à transformer celle-ci effectivement en ce que les auteurs du statut de 2004 redoutaient : une organisation inefficace et sans valeur ajoutée pour les citoyens.

Au contraire il faut insister sur un certain nombre de points auxquels une politique du personnel doit répondre au sein des institutions européennes pour que celles-ci puissent continuer à bénéficier d'exécutants motivés et qualifiés de leurs politiques,

autant que de Conseillers passionnés par la promotion de l'intérêt général européen.

1. La Commission européenne, garante de l'intérêt général européen, doit maintenir la possibilité de recruter elle-même tout son personnel, en fonction de cet intérêt général, exclusivement.
2. Les conditions d'emploi et de carrière doivent redevenir attractives et inciter les meilleurs, partout en Europe à s'engager pour notre avenir commun. A l'heure actuelle, 21% du personnel de la Commission est belge. Il n'est pas question de remettre en cause la qualité des individus. Mais la nécessité de voir toutes les cultures représentées au sein de l'administration de la Commission, qui est un gage de l'efficacité de celle-ci au service d'une Union de plus en plus diversifiée, ne peut être rencontrée dans le contexte de rémunération et de carrières bridées et de précarité de l'emploi instauré par le nouveau statut de 2004. Au contraire, l'Europe a besoin d'une fonction publique recrutée sur les bases les plus larges.
3. Pour être indépendant, le fonctionnaire européen doit aussi brûler ses vaisseaux. Un fonctionnaire qui regarde en arrière, vers l'administration nationale ou les intérêts privés où il retournera après un bref passage à Bruxelles ne peut garantir son absolue indépendance à leur égard. Dans une telle perspective, un fonctionnaire européen doit pouvoir engager toute sa vie professionnelle au service des institutions européennes et devoir sa carrière uniquement à celles-ci. La fonction publique européenne doit être composée pour l'essentiel de fonctionnaires permanents recrutés au début de leur vie professionnelle et jouissant d'une perspective de carrière longue et positive au sein de l'institution.
4. La gestion des carrières au sein de l'institution doit exclusivement prendre en compte l'objectif d'efficacité de la gestion des politiques européennes et renoncer aux mesures de direction des individus selon tout autre critère comme les mobilités obligatoires.

L'évaluation périodique des fonctionnaires et leurs chances de promotion doivent ainsi se baser exclusivement sur les mérites objectifs. Nul ne doit pouvoir être écarté d'une responsabilité pour laquelle il est digne sous prétexte d'âge, d'origine géographique ou d'appartenance politique et sociale ou religieuse et philosophique.

A cet égard la responsabilité de l'encadrement opérationnel directement concerné doit être la règle.

Un défi immédiat : la création du service extérieur de l'Union

La création d'un service extérieur européen doté d'un personnel nombreux représente une opportunité très importante pour projeter l'Europe dans le monde et défendre ses intérêts.

Le chef du SEAE étant d'abord vice-président de la Commission et participant à toutes les décisions du collège, y compris dans les matières administratives et budgétaires, avant de présider le Conseil des affaires étrangères et de représenter les décisions de celui-ci sur la scène internationale, ce service est par nature une direction générale de la Commission.

Nous n'ignorons pas que d'autres options sont actuellement avancées par ceux qui ne semblent pas craindre d'affaiblir encore la Commission et de nuire à l'efficacité de son action. Ils tirent parti de la complexité du traité pour mettre en avant certaines caractéristiques secondaires du statut du haut représentant, comme les garanties que s'est donné le Conseil européen pour contrôler sa nomination et son départ, au même titre pourtant que le parlement européen et le président de la Commission, pour faire de celui-ci une soi-disant « institution de fait » même si cette expression est naturellement un oxymore dans un système de droit.

Ils avancent aussi la qualité de mandataire du Conseil que possède le haut représentant ou son autonomie partielle d'initiative, laquelle reste pourtant sous le contrôle du président du collège, pour faire de la fonction du haut représentant un quasi-organe du Conseil implanté par le traité au sein de la Commission. Ils refusent surtout de lire ensemble les articles 15.2, 16.2 et 17.4 et 5, ces derniers surtout, qui font sans conteste du haut représentant un membre de la Commission exclusivement, le haut représentant restant en dehors de toute autre institution. Le fait que le haut représentant préside le Conseil des affaires étrangères sans en faire partie (art 16.2) et participe aux travaux du Conseil européen dans les mêmes conditions (art 15.2) ou que le haut représentant soit mandataire du Conseil pour la mise en œuvre des décisions de celui-ci sont au contraire mis en avant. Mais la nature d'une fonction est déterminée par l'institution à laquelle elle appartient et non par celles aux travaux desquelles elle participe ou qu'elle préside sans en être membre (Conseil européen et Conseil) ou dont elle peut devenir mandataire (Conseil). Sur ce dernier point du mandat, il n'est en rien exceptionnel pour les commissaires, la Commission étant, depuis l'acte unique, chargée des compétences d'exécution dans le cadre de semblables mandats de l'autorité législative.

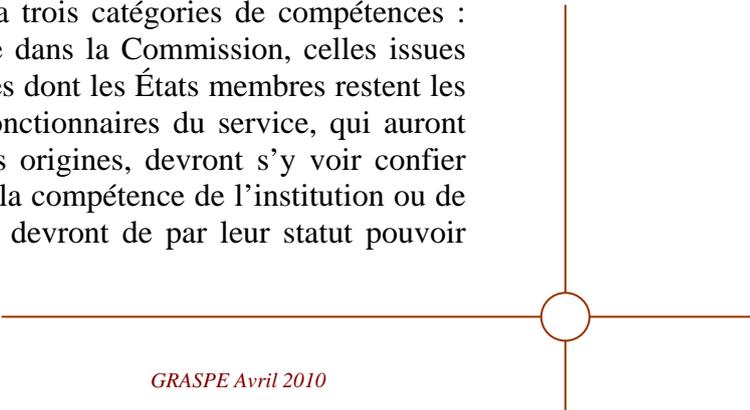
L'appartenance institutionnelle du service que le haut représentant dirige, le SEAE (art 27) en découle directement : il s'agit de la Commission.

L'option du traité de réunir au sein du SEAE des fonctionnaires des États membres, du Conseil et de la Commission traduit par ailleurs le partage des responsabilités entre les États membres, le Conseil et la Commission en ce qui concerne différents aspects de l'action extérieure de l'Union. Ceux-ci sont complémentaires et leur conjonction est la condition de la force de l'Union sur la scène internationale. Mais les États membres ont tenu à continuer à confier à leurs propres fonctionnaires les aspects de cette politique dont ils ont la charge principale tant en terme d'initiative que de conception et de mise en œuvre. Il en est de même pour le Conseil et il doit en aller de même pour la Commission.

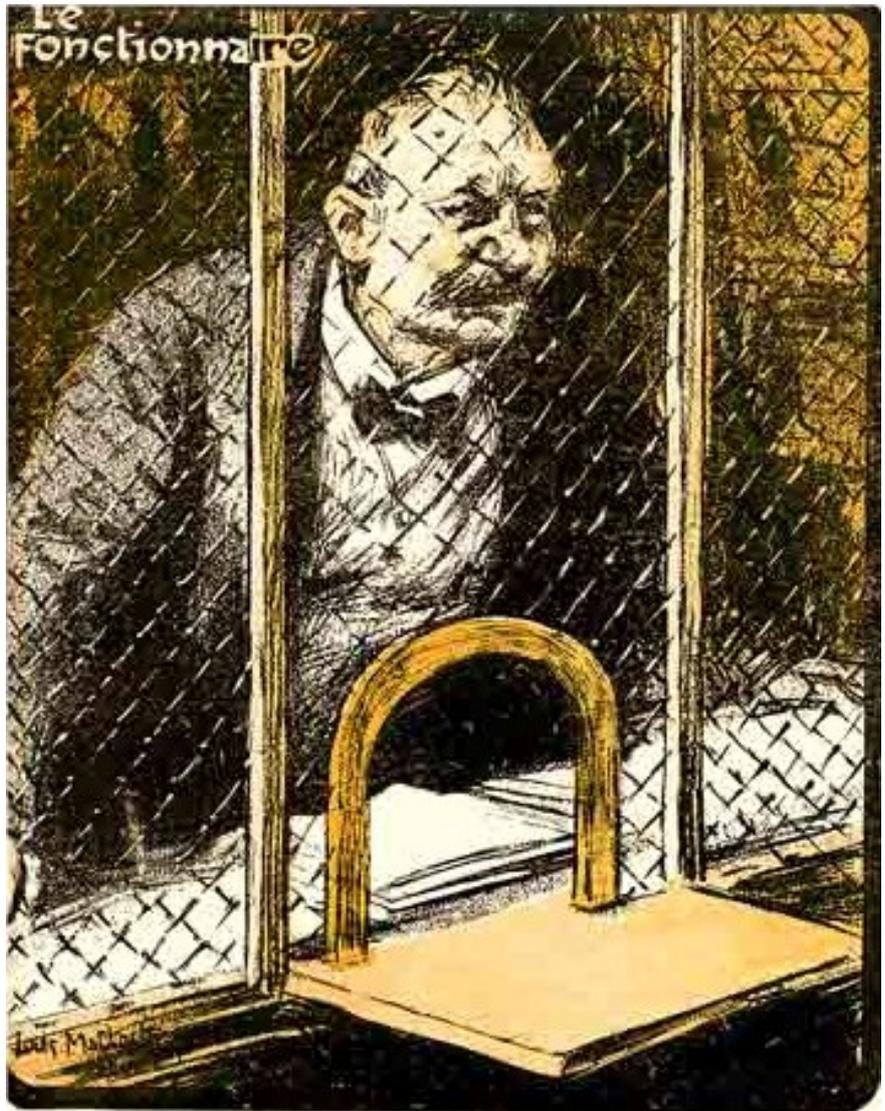
Chacun dans ce service devra donc travailler ensemble à un intérêt commun défini par des acteurs aux responsabilités différentes et à partir de points de vue différents et partager sa loyauté de manière équilibrée pour participer ensuite néanmoins à une même action d'ensemble. C'est une situation qui présente un risque d'inefficacité qu'il faut pouvoir rencontrer par des mesures organisationnelles. Si le SEAE n'était pas une direction générale de la Commission, cela pourrait aussi conduire à un effacement politique supplémentaire du collège de la Commission qui, perdant le contrôle de ses fonctionnaires au sein du service, verrait sa capacité de proposer des actions à l'extérieur et de les mettre en œuvre diminuée. La Commission est pourtant compétente à l'extérieur dans tous les domaines où elle l'est, de par le traité, à l'intérieur de l'Union. La dilution de ces responsabilités au profit d'une extension de fait de la pratique intergouvernementale qui prévaut pour la PESD ne pourrait produire aucun résultat positif.

Il faut donc que pour les actions extérieures dont la Commission conserve l'initiative exclusive et qu'elle met en œuvre, la Commission puisse compter avec le SEAE et en son sein sur des fonctionnaires dont la loyauté lui soit totalement acquise, sur ses propres fonctionnaires et non ceux qui proviennent d'un État membre et qui peuvent être amenés à y reprendre ensuite leur carrière.

Le service extérieur regroupera trois catégories de compétences : celles qui trouvent leur origine dans la Commission, celles issues de décisions du Conseil et celles dont les États membres restent les acteurs et responsables. Les fonctionnaires du service, qui auront également chacun l'une de ces origines, devront s'y voir confier des responsabilités qui sont de la compétence de l'institution ou de l'État dont ils proviennent. Ils devront de par leur statut pouvoir



reprendre et poursuivre leur carrière sans difficulté dans leur institution ou leur État d'origine, à tout moment à leur initiative ou à celle de leur autorité administrative d'origine, de manière à garder un lien fort et permanent avec la politique qu'ils ont été amenés à développer au sein du service.



Fonctionnaire du SEAE au guichet pour l'accueil des Chefs d'État étrangers.

Discrimination against the over fifties in DG INFSO

Introduction

This paper summarises the work of the DG INFSO *Working Group 50+* which was set-up 3 years ago. It was issued some time ago as a basis of discussion with the DG. The statistics used for CDR are from 2007, and no other data for the 50+ scores have been made available for updating this document.

The group has for members both ADs and ASTs, pools a great diversity in grades, jobs and represents multiple personalities, individual aspirations and approaches. The two main perceptions across the group, and more widely within DG INFSO, are a feeling of de-motivation and an acute awareness of discrimination against older colleagues. In summary, the Working Group considers that discrimination and subsequent de-motivation is a result of management failures that have been illegal, wasteful and morally wrong and must not be allowed to continue unchecked.

As is stated in a briefing note that the Director General requested and got from HR Unit, the Commission as a whole is not unaware of the debilitating effects of the frustrations felt by its older staff and is investigating and trying to do something about them, though with only very limited success to date. This briefing note does not explicitly accept that there is or has ever been discrimination against staff members on grounds of age. In the case of the ADs in DG INFSO, discrimination has been the greatest against older colleagues who have not progressed along the management ladder.

This paper will:

- establish discrimination in DG INFSO CDR assessments of 2007 as an undeniable matter of statistical fact for A*12's, where the figures are comprehensive;
- show the link between discrimination in general and de-motivation, which applies equally to ADs and ASTs.

In doing this, the paper provides DG INFSO human resources management with more information about the de-motivation and loss of respect and dignity felt by many of its older DG INFSO staff. This message is probably identical with other DGs, with possibly little change.

One of the most constructive ideas of the briefing note is that of *metiers* : **"Non-management career tracks that will offer alternative successful career development to the majority of staff who will not become Head of Units."** In this paper the 50+ Working Group expresses its support for the development of alternative successful career tracks, understanding the word "successful" to mean that promotions and all the other Commission indicators of success, like doing interesting, valued and valuable work, will be associated with them. Whilst Commissioner Kallas and Claude Chêne have openly admitted that they have yet to establish an alternative career path for non-managers, this does not prevent a DG and its Human Resource Unit from putting their most valuable (expensive) assets into productive employment.

Finally, the twin topics are raised of improved conditions for part-time working for older colleagues and of "leaving with dignity". Management perhaps has not realised that many colleagues, who joined the Commission later in life, sometimes simply cannot afford to retire early.

Staff Assessment and Promotion - Illegal Discrimination

In Section 1 of the briefing note it is stated that INFSO has a greater than average number of AD-officials over fifty, but a much lower than average number of AST-officials. From the tables provided it can further be noted that, at Grade A*12, which is the only grade at which there are significant numbers of under and over fifties who may or may not be managers, officials clearly scored highest as over fifty in a management post, next best as under fifty in a management post, then as under fifty in a non-management post and, finally, worst as over fifty not being in a management post. Though the briefing note only provided data for 2007, many in the group were convinced that for some years now, they have been written off as people upon whom Merit and, in particular, Priority Points should not be wasted. As a result, they have gone backwards against their threshold for promotion.

The briefing tables undeniably demonstrate discrimination, intentional or otherwise, against officials over fifty at A*12 who have not been assigned to management positions. The data has not been provided for demonstrating statistically based discrimination in other AD grades, or simply on the basis of age in the case of ASTs. However, there is a widespread belief that ageist discrimination also exists in these cases. According to Section 2.1 of the briefing note, Article 1d of the Staff Regulations does not allow discrimination for any reasons. Since the noun

"discrimination" is not further qualified, this means that neither positive nor negative discrimination is allowed, and neither intentional nor unintentional discrimination, although, clearly, intentional discrimination is a greater misdemeanour, being an act deliberately contrary to this Article.

Negative discrimination against over fifties (not in a manager post) may or may not have been the intentional result of the activity of R1 or of the senior hierarchy in DG INFSO, although many members of the group have had indications that it is. In any case, it would even be unacceptable if such negative discrimination came only indirectly, due to the constraints of the application of the CDR system, as a consequence of favouring other groups, since positive discrimination is not allowed either. Any discrimination being illegal, it was the responsibility of R1 and senior management, and ultimately of the Director General himself, to ensure that this did not happen in the past. Now that it has been explicitly pointed out that it did, this working group would assume that the DG will take appropriate steps to make sure it cannot ever happen again. This would mean, in practice, that this year we will see the same range of CDR assessment scores with the same mean value for the different métiers, be the métier of Head of Unit, Deputy Head of Unit, PO, assistant, advisor, or whatever .

Motivation, Respect and Dignity

Everywhere in the world, successful companies and organisations emphasize that their most precious asset is their motivated and experienced staff. This is increasingly true as we progress towards the so-called Knowledge Society. For an organisation like the European Commission – whose sole real asset is its people – this should be especially true. Unfortunately, to date, this has not been recognised as being the case; at least, not within DG INFSO, where the most experienced seem to be rewarded with the less recognition. Often the activities and conditions of service allocated to senior staff are not in proportion to their wide knowledge, gathered over many years of work in the Commission and elsewhere.

The number of CDR points (both merit and priority points) assigned to them is an inappropriate and unjustifiable reflection of their abilities. This is one reason, amongst others, why the performance fostering role which was originally intended for the CDR system could not be fulfilled in practice. This situation has in many cases led to de-motivation - the opposite of what was to be nurtured by the CDR philosophy. It has also caused a loss of self-esteem and an attack upon the dignity of the persons concerned.

In many European countries, there are heated discussions on the fact that societies are aging and it is well-understood that it is in their best interest to make better and more efficient use of the experience and knowledge of those who are in their fifties and beyond. The European Commission is taking many useful initiatives in this respect. It would be high time for the Commission to take stock of this trend and to apply its own recommendations to its own employees.

Making good use of All Staff Value – Including Senior Staff

In a situation of constant organisational change, shortage of staff and high turnover of existing staff within the DG, it is absolutely insane (seen from an institutional point of view) for managers not to make the best use of their most senior and experienced staff. So why is it that so many senior staff of DG-INFSO are given no meaningful job to do, or are asked to perform tasks that are far below their capabilities, or peripheral to the DG's core business? The DG simply cannot sustain such a waste of human resources.

DG-INFSO is hampered by a number of trends which whilst "manageable or tolerable" individually, combine to form a lethal downward spiral in effectiveness and motivation of these senior staff who are not fortunate enough to be counted amongst the 5% of high-flyers, or to have already "made the grade" as middle managers.

Staff

On the one hand, DG-INFSO has a loyal, if aging population of senior and long-serving officials who are being sidelined to make room for the ambitions of younger colleagues. Many are no longer given meaningful work to do. Others, who are less affected nevertheless become de-motivated, to the point where they are contributing well below their potential. On the other hand, given the dysfunctional procedures of EPSO, DG-INFSO is unable to recruit the people with the skills it needs, even if it had the posts available. Consequently, the DG relies on contractual agents for gaping its staff shortfall, most of whom having to leave within 5 years.

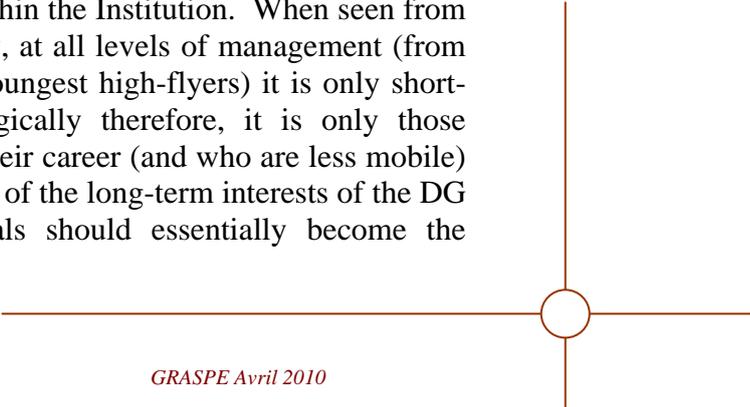
DG-INFSO has a very high percentage of its staff in sensitive posts but requires them to rotate jobs every 5 years. Scientific staff recruited as specialists can thus be forced to work in domains in which they have no competence, leading to reduced performance and for many, reduced motivation to deliver. Middle management

as a consequence carries a huge burden of constant recruiting and training new staff (on the job). This represents a considerable overhead, and a drain on their own ability (as managers) to contribute directly to the operational objectives of the DG.

As in all DGs, middle and senior management are themselves required to rotate every 5 years. Understandably therefore they follow a path of expediency, seeking and applying short term solutions that will deliver results within their tenure. If a Head of Unit or Director rebuilds a team using contractual agents, he/she will him/herself have moved on before that Unit falls again apart 5 years later. There are such several dramatic examples today in the DG. With high flyers at all levels of the organisation being more mobile than their peers, the last thing they will do (in their new job) is to listen to the voice of experience coming from the few (sidelined) senior officials who have a deeper understanding and longer-term first-hand experience of the activities of the unit within which they (still) work. Managers will instead follow an expedient "minimum effort" approach by channelling the energy and enthusiasm of younger staff still eager to prove themselves. Senior staff are often seen as more difficult to motivate since they no longer feel the need to prove themselves, but instead seek the respect of their management as a "voice of experience". A healthy organisation would value both of these roles within its various teams.

Mobility has also had the effect of curtailing the long-term mentoring of staff by their Heads of Unit and Directors. In their first few years of their job, managers do not know the full capabilities of their staff. Once they do know, their main motivation is to optimise performance of staff in their current role prior to rotation, rather than helping individuals to gain the training and experience necessary for them to reach their full potential in the longer term. Whilst managers may take their closest assistant or collaborator with them when they change jobs, all other mentoring relationships are regularly broken within 2-3 years and long before they have become effective, since individual job rotations are not synchronised.

Given that Commissioners and Cabinets also change every 5 years, there would seem to be no apparent requirement for "corporate memory" nor for continuity within the Institution. When seen from a personal career point of view, at all levels of management (from Commissioners down to the youngest high-flyers) it is only short-term results that count. Logically therefore, it is only those officials who have peaked in their career (and who are less mobile) that can be trusted as guardians of the long-term interests of the DG and institution. Such officials should essentially become the



"elders" of the tribe, and treated with the respect that such a recognised status would merit.

In conclusion, the Commission in general (and DG INFSO in particular) is suffering from a severe institutional sickness of "short-termism", which is partly an unintentional accumulation of different HR and procedural factors, and partly an intentional policy of Council and Member States (to ensure the Commission does not become too powerful).

Current Career Structure

Career progression within the Commission has long been seen as a linear progression up the grades, culminating, for AD staff, with an appointment into a management position, typically Head of Unit. Many opportunities could be created for this career progression while the Commission was in a period of rapid expansion of its responsibilities and staff, but doing so has become much more difficult in the current context of almost constant resources, a growing number of Cabinets with a need to recycle and re-inject their members into the administration ranks, and rotation of senior staff between management posts since there are no alternative senior jobs in the organisation.

This "one way, one size fits all" approach to career development, has pushed many officials into taking management positions as the only means to fulfil ambitions, without really wishing to do a managerial job in the sense in which they were redefined after the Reform, or having the full set of professional or personal skills required to lead and inspire colleagues, to coordinate financial and administrative resources, to negotiate with diverse parties, to ensure proper communication flows, or to coordinate multifaceted policy and implementation activities.

It is somewhat ironic that many current managers do not actually want to do the job of a manager. (This is apparent when they frequently hand on management tasks to other members of staff whilst they themselves are doing more interesting things.) They applied for and accepted their management posts because this provided the only career track by which they could fulfil their ambitions. Many of the current managers would also be most pleased if there were alternative career tracks to management. The Reform of the Staff Regulations, opening career progression up to the AD 14 grade (equivalent to the initial grade for directors) created an opportunity to offer staff reasonable career progression prospects in terms of the final seniority level which might be reached.

Proposals for future career structures

What is missing for ADs is a non-managerial alternative to this career development path to senior levels through management positions, which also offers:

- intellectually attractive responsibilities and tasks, to provide a good level of job satisfaction and motivation;
- a growing level of autonomy, initiative and exercise of judgement capabilities of the jobholder;
- proper recognition of the jobholder, and access to communication with hierarchical lines;
- bringing added value to the organisation (the Commission).

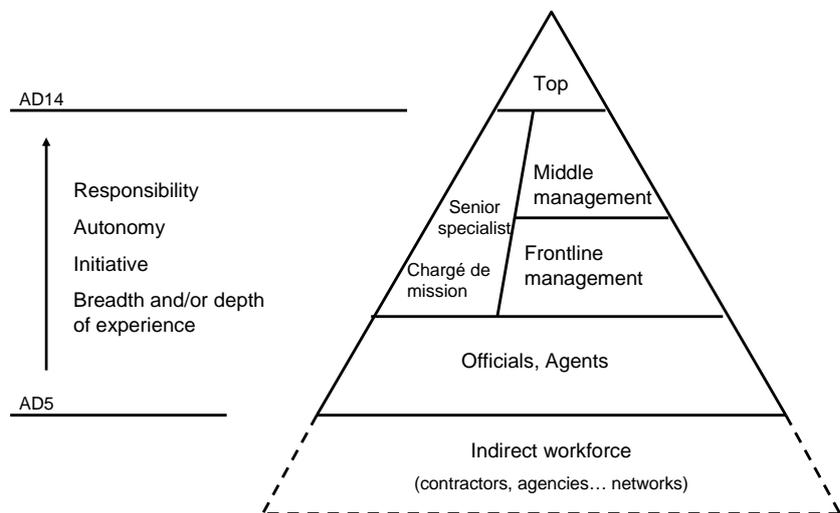
To implement such alternative career paths, and a corresponding range of career paths for ASTs, it is necessary to identify examples of functional categories or job typologies that meet the above requirements, and can take advantage of the breadth and/or depth of views and experience acquired by officials with many years of work within and outside the EU administration. Two possible example job typologies could be, the "chargé de mission" and the "senior specialist", whose jobs might cover one or more of the following tasks:

- policy conceptual/research functions: developing senior expertise in a certain (stable) domain of the EC/INFSO portfolio, where knowledge about status, development and perspectives in that domain needs to be continuously deepened and updated (this profile already exists in the form of e.g. senior research fellows within large corporations, NGOs, think-thanks, and even national administrations, or in the legal area as senior auditor or legal expert);
- coordination of direct or indirect (external contractors) workforce for specific assignments or projects (which can sometimes cut across several departments);
- representation and negotiation, in major inter-institutional or inter-service groups, or international conferences;
- communication as "ambassador" to specific groups of interest/stakeholders or audiences.

The diagram below suggests the co-existence of the traditional and alternative careers. Although management positions in the EU administration are narrowly defined according to the Statute (Directors, Heads of Unit), it is obvious that there are other positions that need the jobholder having significant management experience and should be considered as such. For example, Deputy HoUs, HoSs, or even coordinators of teams with specific functional or project assignments, which can be considered in the diagram, as

part of either the middle management, or the frontline management (those directly managing operational teams who deliver day to day services or products to internal or external target groups).

Career development paths



To make better use of all of its staff, but, in particular, of its senior staff, DG-INFSO needs to put in place a long-term programme of proactive career development for all officials, not just the high flyers. This means that for each permanent official of the DG, management should propose a planned succession of future jobs, which is individually tailored to that person's aspirations and proven abilities.

The planned succession of future jobs should be reviewed and adapted annually through the incremental progress that the individual makes, as measured by the CDR. In other words, the working group would agree that the CDR system should be revamped and revitalised to make it effective in fulfilling this role of fostering careers.

As an aside, in the briefing note from R1 to the DG, a number of actions are proposed which are explicitly aimed at giving the over fifties a "successful career development". It promises that R1 will systematically inform older non-management colleagues about opportunities to serve in selection panels, as mentors, as internal trainers, and that it " could be envisaged to assign older colleagues full time to certain projects that require urgent and skilled attention (e.g. ensure proper coordination, follow-up, project management)." R1 should note that many of the members of the group consider

these sorts of activities (with the possible exception of the last) as not being "real jobs"; others have been serving on selection panels on a regular basis; acting, on a less formal basis, as mentors or internal trainers; and doing tasks requiring urgent and skilled attention; and have done so for many years with no appreciation shown in the CDRs and, therefore, without building a successful career.

Given the rotation and short-term motivations of Heads of Unit, such a scheme would require a degree of proactive management by a permanent and centralised function - the Human Resource Unit. This would serve to ensure an optimal and longer-term balance between immediate supply and demand for officials of a certain profile on the one hand, and individual career development aspirations on the other.

For senior staff to remain effective and motivated, staff need to feel that they can work towards / be placed in / remain in - their ideal job throughout their working life in the Commission. In the absence of career progression (officials that are fin de carrière), jobs for existing senior staff need to provide a high level of job satisfaction so that a high level of motivation may be maintained. Senior staff should not feel themselves to be sidelined or pushed into marginal jobs to make way for younger officials following fast track careers. Instead they should be moved towards roles in which they feel valued and respected by their colleagues, in which they are more visible outside of the institution, and in which their experience can most effectively contribute to the core activities of the DG.

Part-Time Working and Early Retirement

Some older colleagues would prefer to continue working, even in what they may consider degrading conditions, but with better conditions for part-time working than are currently available. It is perhaps not widely enough realised that someone over sixty with twenty five years of pension rights is, in a certain sense, already working for half pay.

Given their disenchantment with the Commission as an employer and seeing that the Commission would not appear to want to give them meaningful work to do, others would prefer to leave the Commission as soon as possible, but, again, under better conditions than those offered as standard. Staff that joined the Commission late in their careers often face the problem that plentiful years in previous employment were transformed into a meagre number of years when translated into Commission pension contributions. This

applies to staff in their fifties who would prefer to leave the Commission and start an alternative career while they are still young enough to do so. It can also apply to staff over sixty who would like to be able to retire earlier than sixty five but need some greater advantage than is offered at present (by "the bonus" on earning years for retirement).

The discrimination against older AST and older non-management AD-officials has come at a particularly inopportune time for those already at retirement age: it means that they will lose out on one of the advantages promised by the reform; namely, transiting smoothly from A12 to A13 with an average four years in the grade, and similarly for AST 9's to AST 10's. In fact, by practicing its discriminatory policy against (non-manager) older staff, the oldest, those over 60 already, have become a lost generation who will never see promotion, and never see the pecuniary benefits of a promotion reflected in their pensions, while they have lost the 5% per year pension contribution opportunity that was part of the former Statute. Grades like A13 could not be populated quickly, given the derogations in an Annex to the Staff Regulations, but do the colleagues who occupy the management posts, and who put the more senior management under maximum possible pressure to get their accelerated promotions, realise that this is at such a cost to their more senior (in another sense) non-management colleagues?

It goes without saying that promoting younger staff over older staff, sometimes unable, for personal financial reasons, to leave even if they wanted to do so, has the net effect of increasing the Commission's salary bill. This suggests that, in terms of reducing the salary bill, and were discrimination allowed, the Commission should discriminate for, and not against, older staff.

DG INFSO 50+ Working group.

European External Action Service :

Safeguarding an active Commission role, avoiding intergovernmental slide

(December 2009)

According to the treaties, it is the Commission that is mainly responsible for promoting the Union's general interest and it is the Commission alone that has the power to take the necessary initiatives to this end. This is done with the help of the European Parliament, which is the direct democratic expression of common interest.

Innovations include the fact that the Treaty of Lisbon on the European Union exemplifies the strength of Union external action by specifying the aims and principles in one of the chapters on common foreign and security policy (CFSP). It is in this same chapter that mention is made of the creation of a European External Action Service (EEAS), under the supervision of a High Representative (HR), who is also Vice-President (VP) of the Commission and who, as a matter of fact, only belongs to that latter institution. The Union's HR, who will also head the Foreign Affairs Council, will use this EEAS as the basis for work.

This new architecture intertwines Community competence (structural solidarity foreseeable in the longer term, hence proactive) and intergovernmental competence (random, "one shot" and not structural, hence reactive) in the field of the Union's external relations, which comprises the risk that Community competence may be diluted in or subordinated to intergovernmental competence. Consistency of the strategic concept or action is obviously not the same depending on whether it comes under Community solidarity or is based on intergovernmental compromises. This is already obvious in CFSP. We now run the risk of seeing the same phenomenon in a number of European external policies, which have the Community as "driver" even if they are the subject of shared competence, for example development cooperation policy – which has become a fully fledged foreign policy involving strategic issues around the common interest. This risk also concerns other European foreign policies and initiatives. What is more, EEAS management is entrusted to one and the same person acting in his/her capacity as HR/VP of the Commission. As HR, that person has sole

responsibility of the EEAS. As VP, he/she must coordinate all the other policies in relation to the priorities defined within the EEAS. Given such asymmetrical conditions, how can one ensure that such an HR/VP dual role does not prevent EU diplomatic action working to achieve Community general interest objectives, while ensuring that it is not simply intergovernmental cooperation?

The texts of the treaties therefore leave some ambiguity that should be lifted by identifying the issues at stake and by giving solutions so that a strategic framework is set in place for external action, as the bearer of common interest in line with the Union's objectives.

The first issue at stake concerns the initiation, wording and implementation of existing Community external policies that must not be gradually brought under the tutelage of objectives and action defined within an essentially intergovernmental framework, as this would be tantamount to unpicking 50 years of Community integration. It is on the contrary fundamental to enhance the autonomy and the strength of such policies so that they are not reduced to little more than instruments, but rather that they continue to express common interest at every level (formulation and implementation on the ground). In this respect, the idea of entrusting the responsibility of multiannual development cooperation planning to the EEAS would be tantamount to putting an end to development policy by making it no more than a "financial arm" of common foreign and security policy. The same is true for many of the activities conducted today within DG RELEX at the Commission.

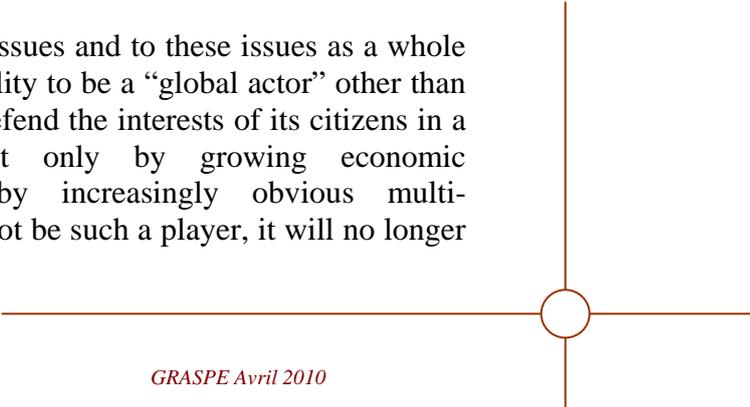
In a context where CFSP has nothing Community about it, top priority must therefore be to safeguard *acquis communautaire* (for example, development cooperation, humanitarian aid, negotiations with third countries) within Union external action and to bring these Community policies into a consistent line with the interests and objectives of external action as defined by the European Council (Art. 22), without, however, making them subordinate to this. Such Community policies must be coherent with CFSP, defined and implemented by the European Council and the Council enacting by unanimity. They must not, however, become appendices, no more than adjustment and funding instruments! Therefore, not only must all policies initiated by the Commission be implemented by Commission services, but there is the possibility of going still further in the development of horizontal coordination - within the Commission - of external chapters of these European policies around cooperation priorities identified in partnership with beneficiary countries (energy, transport, environment, research, fisheries, trade, agriculture, economic financial and technical cooperation, etc.).

It is essential to return to the subject of rationality of the strategic framework, the role of the Commission and the need for a Community culture and “esprit de corps”.

The second issue at stake is that of the role attributed to the EEAS when it comes to defining a coherent strategic framework, in line with common interest and facilitating consistency between the Union's different external policies. In a configuration where the EEAS structurally and legally leans towards what is intergovernmental, and where one third of management is ensured by officials who are “posted” or “on loan” from national diplomatic services, how can one believe that certain purely national interests will not interfere with, or even supplant, the common interest? That is why it is important to restrict EEAS action to representation, information and, partly, negotiation, to which must be added the work of preparation and implementation of CFSP, which is essentially developed at Council level. In parallel, and more than the personality of the HR/VP appointed to head the service, the determining factor will be the powers and obligations attributed to that person, including as Commission vice-president. With this in view, it will be up to that person acting as VP of the Commission responsible for foreign policy to help the College to integrate all the many Commission policies surrounding external action into a joint Community strategic framework, especially in relation to the external chapter of internal policies.

The third issue at stake concerns the need not only to increase but also to correct the dichotomy between the development and implementation of these external policies, a dichotomy that may lead to chaotic intervention generating tension and contradiction – characteristics that run counter to dignified, comprehensible external action living up to the Union's objectives and interests. This dichotomy, which is already problematical, would be accentuated if the Commission's personnel were restricted to implementation tasks, “diplomacy” being a privilege reserved to “nationals” or to the intergovernmental element. It is therefore imperative for there to be a global strategy that allows convergence and cohesiveness of European Union external action as part of a political approach that transcends the intergovernmental side - often made of compromises without Community vision - to bring lasting structural solidarity.

The response to each of these issues and to these issues as a whole will depend on the Union's ability to be a “global actor” other than in rhetoric – an actor able to defend the interests of its citizens in a world that is marked not only by growing economic interdependence but also by increasingly obvious multi-polarisation. If the Union cannot be such a player, it will no longer



be able to promote the multilateralism for which it has become the high priest, or the values it claims as its own.

Exercise of this capacity is, more than ever before, linked to the maintaining if not reinforcing of an independent European civil service. Such independence was considered by the fathers who founded European integration as the indispensable precondition for the identification, defence and promotion of common interest. Defence of the European Civil Service (ECS) to the service of the Commission and the other EU institutions above all means defence of the political role, the prerogatives and boundaries of Community institutions. The condition for achieving this move forward is to be found in compliance with the treaties and the competence that arises from this for the Community institutions, especially the Commission whose current remit must be essentially maintained for external action of the Community variety.

Establishment of the EEAS will bring changes to the working framework of colleagues at the Commission but also to Council personnel, not to mention future colleagues who will come from the 27 member states. For all these persons, the setting up of the EEAS will have an impact on their careers, as well as on the nature and the arrangements for the exercise of their duties. The question of human resources must be dealt with in connection to the defence of a Community approach whereby the European Commission as a whole must be able to carry some clout in the new external relations game. This means that the principles of unity, independence and permanence of the ECS must be respected. That is why the EEAS that I recommend is a structure whose staff is an integral part of the ECS. The people who work there should be either European officials or temporary agents with the possibility of integrating the body of officials according to transparent and equitable terms and conditions. This is an essential prerequisite to ensure transparency and full equity in mobility between the EEAS and the Commission services, including the “right to return” for Commission officials allocated to the EEAS. To this end, it would be urgent to set in place a suitable training policy, based on the sharing of competence and experience gained within national and Community structures to allow everyone to be professionally prepared to work together at the EEAS, and to be able to represent the Union’s common interests in the international arena.

La république Tchèque est-elle soluble dans l'Union Européenne ?

Le Président Vaclav Klaus, après avoir souhaité « une morne journée » aux journalistes convoqués pour leur annoncer la ratification du traité de Lisbonne, les informa qu'en ce jour⁸, la république Tchèque cessait d'être un état souverain.

On peut sourire du dépit quasi infantin ainsi manifesté et d'une mise en scène vaguement ridicule, mais la remarque de M. Klaus résonne sans doute un peu différemment dans un pays dont la souveraineté a été souvent et longuement bafouée au siècle dernier et qui a subi une scission, certes voulue, après avoir recouvré son indépendance.

La république Tchèque cesse-t-elle d'être un état souverain ?

D'après la science politique, le souverain est celui qui dispose sur son territoire du monopole de l'usage légitime de la violence. En d'autres termes, le souverain est le gendarme du contrat social qui lie ses sujets, car un contrat n'a que peu de valeur sans garantie de son exécution.

Mais qu'en est-il des relations entre souverains ? Ceux-ci, en l'absence d'un 'Grand Roi', un Souverain des souverains, qui disposerait d'une force suffisante pour organiser leur société, vivent en état d'anarchie hobbesienne, où les rapports de force sont déterminants et la guerre un moyen naturel de vider les querelles.

Evidemment, les Souverains ont conclu au cours de l'Histoire de nombreux contrats entre eux, mais bien des traités ne valaient pas le prix du papier sur lequel ils étaient écrits, pour reprendre l'expression consacrée, car un accord qui dépend pour son exécution de la seule bonne volonté continue des parties ne constitue pas l'amorce d'une société civile entre ses contractants, au sens d'un véritable contrat social.

Pour se limiter à l'histoire européenne, on a cherché dans le passé à civiliser les rapports entre souverains. On a cru trouver le Grand Roi en la personne de l'Empereur du Saint Empire Romain germanique, héritier des César et des Auguste de l'empire romain

⁸ 3 novembre 2009

ou encore en la personne du Pape, Vicaire du Christ, détenteur de la légitimité morale et porteur de la tiare aux trois couronnes symbolisant le pouvoir terrestre sur les États pontificaux, le pouvoir spirituel sur les âmes et le pouvoir moral sur les princes. Il y a eu des occasions historiques où l'on a pu croire en cette évolution, la plus célèbre étant le fameux « voyage à Canossa » en 1077.

Après deux guerres particulièrement atroces au XX^e siècle, deux initiatives tentèrent de mettre fin aux conflits armés entre souverains.

Au niveau mondial, les Alliés créèrent l'Organisation des Nations-Unies, avec un Conseil de Sécurité pouvant employer la force⁹ pour rétablir la paix. On sait les limites de ce Grand Roi mais il faut aussi saluer ses quelques réussites.

Au niveau régional européen, ce qui devait devenir l'Union Européenne avait aussi pour ambition d'organiser une communauté d'états qui renonceraient à la guerre, au moins entre eux, comme moyen acceptable de régler leurs différends.

On a beaucoup glosé sur le caractère *sui generis* de la construction européenne qui s'inscrit dans le cadre de l'idéologie de l'État de droit, affirmant le règne de la loi. L'un des triomphes de l'UE est que non seulement les états en infraction peuvent se voir condamner par la Cour de Justice de Luxembourg mais aussi que les tribunaux nationaux sanctionnent de plus en plus leur propre État lorsqu'il ne respecte pas ses obligations internationales.

Mais cette idéologie reste extrêmement fragile. On a vu aux États-Unis, pays où pourtant la force de la loi est l'un des mythes fondateurs, que le gouvernement de Georges W. Bush a pu, en raison de la menace terroriste, prendre des libertés extrêmes avec les processus légaux et constitutionnels. On a vu des juristes, Conseillers du gouvernement, tordre les mots et les concepts pour affranchir le pouvoir exécutif d'entraves légales, y compris celles résultant de conventions internationales¹⁰ pourtant vénérables. Certes, avec le soutien de l'opinion pendant une grande partie des deux mandats du Président. Mais, justement, ce soutien pose question si l'ordre légal peut être subverti si aisément à l'occasion d'un mouvement d'émotion populaire.

Dans un registre moins dramatique, le pied de nez récent que certains états européens ont adressé à la Commission, qui leur rappelait leurs obligations en matière de déficit, montre que les

⁹ Chapitre sept de la Charte des Nations-Unies, article 42

¹⁰ dont les Conventions de Genève

gouvernements n'hésitent pas à reprendre leur autonomie quand nécessité fait loi.

L'Union peut bien rêver d'être le Grand Roi de l'Europe par temps calme, mais elle ne dispose pas des instruments pour s'imposer quand la tempête menace.

Les États européens restent souverains, seuls détenteurs de la force légitime sur leur propre territoire et n'ayant rien à craindre d'une Union impotente, s'ils regimbent contre son autorité. Le Traité de Lisbonne est peut-être un pas de plus dans la direction d'une Europe mieux intégrée mais le chemin reste long et incertain vers une Europe fédérale.

La république Tchèque reste donc bien souveraine, malgré l'opinion de son Président. Par ailleurs, l'adhésion à l'UE permet à la république Tchèque de mieux peser sur la scène internationale et donc d'exercer plus efficacement les droits qui découlent de sa souveraineté.

Par contre, Vaclav Klaus n'avait pas tout à fait tort sur un autre élément de son discours, car les États membres, jaloux de leur souveraineté, semblent avoir inscrit dans la description des postes les plus importants de l'Union la nécessité pour leur titulaire d'être le plus morne possible...

Envoyez vos réactions et contributions à : courrierlecteur@graspe.eu

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

GRASPE.EU

Écoles européennes

Par Christiane Bardoux, Chef d'unité DG ADMIN D/4

Suite à la publication de l'article intitulé "Les écoles européennes à Bruxelles: vers un enseignement plurilingue pour tous digne de la capitale de l'Europe" publié dans le GRASPE d'avril 2009, la Commission européenne souhaiterait apporter quelques clarifications et correctifs aux propos de Mr Philippe Van Parijs.

1. Le système des Écoles européennes a été créé conjointement par les gouvernements des États membres de l'Union européenne et la Communauté européenne. Il existe à ce jour 14 Écoles européennes réparties dans 7 pays qui accueillent plus de 20.000 élèves.

Ces écoles sont régies par la Convention portant statut des Écoles européennes. Cette Convention précise que les Écoles européennes ont pour objectif d'assurer l'éducation en commun des enfants du personnel des communautés. La Convention prévoit que d'autres enfants peuvent également bénéficier de l'enseignement des écoles dans les limites fixées par le Conseil supérieur. On ne peut dès lors parler "*d'apartheid scolaire*" dans les Écoles européennes.

Alors que les Écoles européennes dans leur grande majorité ouvrent leurs portes aux enfants autres que les enfants du personnel des Institutions, il est vrai que les problèmes liés à la surpopulation ont imposé depuis plusieurs années une politique d'inscription restrictive dans les Écoles européennes de Bruxelles, particulièrement pour les élèves qui ne sont pas enfants du personnel des Institutions.

La Commission regrette que cette politique restrictive doive être maintenue, les infrastructures mises à disposition par les autorités nationales belges étant insuffisantes pour répondre aux besoins.

Afin de pallier temporairement le problème de surpopulation, les autorités belges ont, sur demande la Commission, proposé le site transitoire de Berkendael qui a ouvert en septembre 2007, en attendant l'ouverture de la quatrième école à Laeken, initialement

prévue en 2009 et que le gouvernement belge annonce maintenant pour 2012.

Devant l'ampleur du problème et à la demande de la Commission, le Conseil supérieur des Écoles européennes a par ailleurs décidé à l'unanimité en janvier 2008 d'ouvrir le dialogue avec les autorités belges sur une cinquième école à Bruxelles.

2. La Convention prévoit en outre dans son article 2 qu'avant l'ouverture d'une nouvelle école sur le territoire d'un État membre, un accord doit être conclu entre le Conseil supérieur et l'État membre d'accueil concernant la mise à disposition non rémunérée et l'entretien de locaux adaptés aux besoins de la nouvelle école. Ceci se justifie d'ailleurs largement par les retombées économiques pour l'État membre d'accueil de l'installation des Institutions ou des agences sur son territoire.

Cet accord a été signé pour la Belgique en 1962 comme l'indique justement Mr Van Parijs. Or la Belgique ne respecte plus aujourd'hui certains de ses engagements contractuels. La Commission a ainsi été amenée à ouvrir une procédure d'infraction à son encontre en raison du non-paiement de factures de mobilier et de matériel didactique et à saisir la Cour de Justice de ce différend en janvier 2009.

Si la Belgique est effectivement tenue de financer les infrastructures et le matériel des Écoles européennes en application des accords conclus, la Communauté en revanche ne saurait se substituer aux autorités nationales pour financer des écoles délivrant l'enseignement officiel national qui, en application du Traité CE¹¹, "relèvent pleinement de la responsabilité des États membres".

3. La Commission enfin ne partage pas l'opinion de l'auteur qui considère que "*si l'on excepte Bruxelles et sans doute Luxembourg, le modèle européen... (soit) voué à rester marginal*" (p. 15). En effet, dans une Europe en mouvement, la libre circulation des travailleurs et le développement d'entreprises multinationales amène de plus en plus de citoyens non natifs du pays de résidence à rechercher pour leurs enfants une éducation assurant des passerelles avec l'enseignement de leur pays d'origine. Il convenait dès lors de favoriser l'ouverture du système des Écoles européennes en même temps que de réformer ce dernier. Après 4 ans de travail intensif, une réforme a finalement été adoptée à l'unanimité par les États membres à Stockholm en avril 2009.

¹¹ Article 149 du Traité CE

L'objectif de cette réforme est triple:

1) rationaliser la gouvernance globale du système actuel, afin d'assurer que les décisions soient prises au bon niveau. Les États membres ont souhaité au niveau local conférer aux écoles une autonomie plus grande, mais accompagnée d'une responsabilité accrue.

En ce qui concerne la gouvernance centrale, il a été décidé de décentraliser les décisions, qui peuvent être traitées soit au niveau des écoles, soit au niveau central par des organes du système autres que le Conseil supérieur, lequel se concentrera sur les questions politiques et stratégiques.

2) assurer entre tous les États membres une juste répartition des coûts liés au fonctionnement du système. Les États membres ont convenu qu'un paramètre équitable est la proportionnalité entre le pourcentage de personnel affecté par un État membre et le pourcentage des élèves au sein du système des Écoles européennes ressortissants du même État membre. Le Conseil supérieur a également ouvert la possibilité d'enseigner dans une langue dont l'enseignant n'est pas un locuteur natif. Cette approche ne s'appliquera que dans certains cas et avec les précautions nécessaires, en particulier un contrôle des compétences linguistiques avant recrutement, afin de garantir la qualité de l'enseignement.

3) ouvrir le système de manière à permettre aux écoles nationales situées à proximité des agences/organismes de l'Union européenne (les écoles dites de type II) ou ailleurs à l'initiative de tout État membre intéressé (les écoles dites de type III) d'offrir le curriculum et le baccalauréat européens. Grâce aux efforts faits par certains États membres pour anticiper ce processus d'ouverture, six écoles sont d'ailleurs déjà accréditées ou en cours d'accréditation, c.à.d. reconnues aptes par le système des Écoles européennes à délivrer l'enseignement aboutissant à la délivrance du baccalauréat européen.

Dans le cadre de cette ouverture et à l'initiative de la Commission, le principe du versement d'une contribution communautaire proportionnelle au nombre d'élèves de catégorie 1 a été proposé et approuvé par Conseil supérieur pour les écoles accréditées délivrant le curriculum européen.

Toutes les conditions sont également réunies pour permettre la mise en place d'écoles pilotes de type III. Un premier projet pilote va débuter en septembre 2010 au niveau secondaire dans l'école internationale de La Haye (NL).

Multiplier les écoles européennes à Bruxelles: deux conditions à remplir pour ne pas se contenter d'en rêver

Par Philippe Van Parijs

Réponse aux précisions de la Commission européenne

Dans l'entretien publié dans le numéro d'avril 2009 de la revue du GRASPE (*Les écoles européennes à Bruxelles: vers un enseignement plurilingue pour tous digne de la capitale de l'Europe*), j'ai tenu des propos auxquels Madame Christiane Bardoux a tenu à réagir au nom de la Commission européenne (voir article précédent). A l'heure où la nouvelle Commission se met en place, le moment est venu de reprendre cette conversation dans l'espoir que le quinquennat qui s'ouvre permette des avancées significatives sur cet important dossier.

Apartheid

Les précisions apportées par Madame Bardoux sont utiles et ne me paraissent manifester aucun désaccord de fond avec la position que je défends. Avant de poursuivre sur cette base l'exploration des perspectives d'avenir, il peut cependant être utile de lever un malentendu. Il ne saurait bien entendu être question d'accuser le Conseil supérieur — et encore moins la Commission européenne — de pratiquer une politique délibérée d'apartheid dans l'ensemble du réseau des écoles européennes. La situation d'apartheid de fait que je décris et dénonce est propre aux écoles européennes bruxelloises, et je n'ai aucun doute que les responsables européens la déplorent autant que moi.

Pour désigner cette situation, on peut légitimement préférer l'euphémisme *politique restrictive*. Le fait est que la plupart des enfants habitant à Bruxelles sont à jamais interdits d'accès à certaines des meilleures écoles qui y sont implantées — y-compris parfois celle qui est la plus proche de leur domicile — parce que celles-ci, quoique financées par des pouvoirs publics, sont réservées aux membres d'une caste appelée *catégorie I*. Ayant le privilège de parler librement, et donc la responsabilité d'appeler un chat un chat, je préfère pour ma part parler franchement d'apartheid.

Mais peu importe le vocabulaire. Pour tous ceux qui, comme Madame Bardoux et moi-même, veulent trouver une solution structurelle à la carence d'écoles appropriées pour les familles résidant à Bruxelles en raison de son rôle de capitale de l'Europe, l'important est de trouver un chemin prometteur dans le double labyrinthe d'un fédéralisme belge toujours complexe et parfois conflictuel et d'institutions européennes non moins complexes et parfois écartelées entre des objectifs contradictoires.

Des écoles de type II

Pour s'attaquer à la pénurie structurelle, je suis pour ma part convaincu qu'il ne faut placer aucun espoir dans la création de nouvelles grandes écoles de type I. L'École de Laeken sera la dernière école de ce type à Bruxelles. Je suis bien placé pour savoir à quel point nous pouvons nous estimer très heureux que l'accord des multiples instances compétentes ait pu être obtenu — de justesse — dans le cas de cette école. Le prédécesseur de l'État fédéral belge a certes pris des engagements en 1962, dans des circonstances profondément différentes quant au nombre d'élèves potentiellement concernés. Mais pour qu'une nouvelle école puisse s'installer, les règles locales du jeu démocratique exige, outre la ligne budgétaire fédérale, le feu vert des autorités de la Région et d'au moins une des dix-neuf communes bruxelloise. L'influence souvent salutaire des comités de quartier et une dynamique électorale dans laquelle les *Européens* ne pèsent pas lourd s'allient pour rendre un tel feu vert complètement utopique, s'agissant d'une méga-école-bunker, dont les familles riveraines seraient exclues tout en ayant à supporter les nuisances d'une kyrielle quotidienne de bus scolaires.

Comme Madame Bardoux, je suis dès lors convaincu que la voie la plus prometteuse est le développement d'écoles de type II, c'est-à-dire d'écoles organisées dans le cadre du système scolaire local mais satisfaisant à certains critères européens et co-financée par les autorités européennes. Plus précisément, je suis personnellement convaincu que la première étape doit consister à créer, de préférence par transformation d'établissements existants, des écoles maternelles et primaires plurilingues et *ouvertes* qui accueillent dans les mêmes classes des enfants de catégorie I et d'autres enfants habitant à proximité, qu'ils soient autochtones ou allochtones, et qu'ils appartiennent ou non à des familles installées à Bruxelles en raison de sa fonction européenne.

Au niveau secondaire, de telles écoles sont plus compliquées et plus coûteuses à mettre en place, en raison de la double multiplicité des sections linguistiques et des orientations. Il ne faut certes pas en exclure la possibilité, ni donc l'éventualité de permettre à d'autres

écoles bruxelloises d'offrir le baccalauréat européen. Mais la sagesse impose de brider cette ambition, en tout cas au départ, et de permettre aux trois grandes écoles existantes et à la quatrième en construction de se spécialiser graduellement au niveau secondaire, à mesure que se développe un réseau décentralisé d'écoles européennes ouvertes aux niveaux maternel et primaire. Selon des informations émanant de la Commission, il est désormais possible d'obtenir une reconnaissance comme école de type II pour un établissement offrant un cycle primaire complet sans prolongement secondaire. Voilà la piste qu'il s'agit de creuser.

Un régime linguistique acceptable

Bien sûr, ces écoles de gabarit modeste ne contiendront chacune qu'un ensemble limité de sections linguistiques, qui pourra et devra varier d'une école à l'autre. Sur le plan pédagogique, sociolinguistique et organisationnel, ce ne sera pas évident. Si l'on ne veut pas se contenter de rêver, il faudra innover, négocier, expérimenter, en particulier pour prendre à bras le corps deux problèmes : la conformité à la législation linguistique belge s'appliquant à l'enseignement obligatoire en Région bruxelloise et un co-financement équitable par les autorités européennes et locales.

Malheureusement pour ce qui nous concerne ici, l'enseignement bruxellois n'est organisé ni par l'État fédéral ni par la Région de Bruxelles-Capitale. Il est organisé d'une part par la Communauté française Wallonie-Bruxelles (CFWB), par ailleurs responsable de l'enseignement en Wallonie (à l'exception de l'enseignement germanophone), et d'autre part par la Vlaamse Gemeenschap (VG), par ailleurs responsable de l'enseignement en Flandre (y compris les quelques écoles francophones des communes à facilités linguistiques). La Communauté française et la Vlaamse Gemeenschap financent respectivement la scolarité d'environ 80% et 16% des élèves de l'enseignement obligatoire bruxellois organisé ou subventionné par des pouvoirs publics (comparé à 4% pour les Écoles européennes). La loi impose que la scolarité organisée, reconnue et financée par la Communauté française ait le français comme langue d'enseignement, celle organisée et financée par la Vlaamse Gemeenschap le néerlandais. Comment insérer dans ce cadre le multilinguisme inhérent aux écoles européennes ?

On peut songer à deux pistes. La première consiste à interpréter généreusement et généraliser la formule dite d'enseignement par immersion pratiquée pour l'apprentissage du néerlandais ou de l'anglais dans un nombre croissant d'écoles francophones de Wallonie et de Bruxelles. Cette formule permet à la Communauté française d'organiser, reconnaître et financer des écoles dans lesquelles une partie minoritaire des matières est enseignée en

néerlandais ou en anglais. Etendre cette formule à d'autres langues ne devrait poser aucun de problème de principe. Plus ambitieusement, permettre qu'une part majoritaire des matières soit enseignée dans une autre langue que le français — à condition que le français demeure bien présent comme deuxième langue d'enseignement — est certainement plus délicat mais pourrait être jouable.

En revanche, recourir à cette formule dans le cadre des écoles bruxelloises de la Vlaamse Gemeenschap se heurte à deux obstacles majeurs dont la combinaison risque d'être prohibitive. Le premier est que la demande *européenne* pour un enseignement combinant une langue maternelle (autre que le français) avec le néerlandais ne suffira pas à peupler de telles écoles. Deuxièmement, comme l'enseignement primaire néerlandophone de Bruxelles attire dès maintenant un public composé à plus de 80% de non-néerlandophones, ses responsables considèrent à juste titre qu'il constitue déjà un enseignement en immersion pour des enfants qui par ailleurs sont fort peu exposés au néerlandais. Ils craignent dès lors d'empêcher l'acquisition d'une maîtrise adéquate du néerlandais en introduisant une deuxième langue d'enseignement, qu'elle soit ou non la langue maternelle de certains élèves.

Une seconde piste consiste à imaginer des écoles comptant des sections distinctes qui ne satisfont pas toutes aux conditions linguistiques imposées par la législation belge, et ne sont donc pas toutes reconnues ni financées par l'une ou l'autre des deux Communautés. Au sein d'une même école, il pourrait donc y avoir des sections anglaise, allemande, italienne, etc. fréquentées à titre exclusif ou principal par des enfants de fonctionnaires européens, mais aussi des sections néerlandaise et/ou française principalement fréquentées par des enfants dont les parents ne sont pas fonctionnaires européens. Les enfants de sections différentes se retrouveraient cependant pour diverses activités communes, y compris les cours de deuxième langue ou des cours dispensés dans une deuxième langue (en immersion, donc). De telles écoles pourraient voir le jour dans le cadre d'une collaboration avec l'une ou l'autre des deux Communautés, mais aussi éventuellement avec l'une et l'autre.

Chacune de ces deux pistes a ses avantages et ses inconvénients. Il n'est pas exclu que des ajustements législatifs, au niveau communautaire ou fédéral, soient nécessaires pour les rendre possibles sans trop de jongleries interprétatives ou complications administratives. Mais l'une et l'autre méritent d'être explorées. Si aucune des deux ne marche, le *type II* est sans avenir.

Un financement équitable

Le deuxième défi consiste à trouver un mode de financement qui puisse être jugé équitable par toutes les parties. Dans sa réaction, Madame Bardoux traite brièvement de cette question : « Dans le cadre de cette ouverture et à l'initiative de la Commission, le principe du versement d'une contribution communautaire proportionnelle au nombre d'élèves de catégorie 1 a été proposé et approuvé par le Conseil supérieur pour les écoles accréditées délivrant le curriculum européen. » Cette formulation, qui reste fort vague, ne semble précisée dans aucun document publiquement accessible¹². J'en esquisse ci-dessous une interprétation concrète, que j'estime susceptible d'être défendue comme équitable tant du côté des instances européennes que du côté de la population locale.

Actuellement les enfants des fonctionnaires européens bruxellois scolarisés dans l'enseignement public peuvent être classés en deux catégories. D'une part, il y a ceux qui fréquentent les écoles européennes et dont la scolarité est financée pour l'essentiel par le contribuable européen (principalement via le paiement des traitements des enseignants par les États-membres au prorata de leurs ressortissants et via le complément versé par la Commission européenne) et marginalement par le contribuable belge (via la prise en charge par l'État fédéral de la fourniture du site des écoles et de la construction des bâtiments). D'autre part, il y a ceux qui fréquentent les écoles locales du réseau libre ou officiel et dont la scolarité est financée pour l'essentiel par le contribuable belge (via le paiement des frais de personnel et de fonctionnement par la Communauté française et la Vlaamse Gemeenschap et via la contribution publique à la fourniture des bâtiments scolaires) et marginalement par diverses associations sans but lucratif propriétaires des écoles dites libres. Les élèves de catégorie I dans les écoles européennes de Bruxelles sont actuellement un peu plus de 8000 (environ 90% de la population totale des écoles). A ma connaissance, il n'existe aucune estimation publiquement accessible du nombre d'élèves de catégorie I dans les écoles belges de Bruxelles et de sa périphérie flamande et wallonne. Ce nombre doit également s'élever à plusieurs milliers.

Le développement d'écoles de type II exige de concevoir un troisième mode de financement, crucialement distinct des deux modes décrits ci-dessus, et impliquant une répartition plus équilibrée de la charge entre le contribuable belge et le contribuable européen. Une formule qui vient immédiatement à l'esprit consiste à allouer au contribuable européen une proportion du coût total des écoles concernées (personnel, fonctionnement et équipement, y

¹² Voir cependant <http://gudee.eu/Alternat/51856549.DOC> (Ndl'É)

compris la charge du bâtiment) égale à la proportion des élèves de catégorie I, le solde étant imputé à celle des deux Communautés dont relève l'école ou, en cas d'école bicommunautaire, réparti entre les Communautés française et flamande en proportion du nombre des autres élèves qui optent pour le français ou le néerlandais comme langue d'enseignement.

Au contribuable européen, il sera possible d'expliquer qu'il y gagne par rapport à une scolarisation dans les écoles européennes existantes, où le coût par élève est plus de deux fois ce qu'il est dans les écoles belges. Au contribuable belge, il sera possible d'expliquer qu'il y gagne par rapport à une scolarisation dans l'enseignement belge actuel, où le coût des enfants de fonctionnaires européens (exemptés de l'impôt belge sur le revenu et donc de toute contribution au financement de cet enseignement) est entièrement à sa charge.

Cette présentation win-win doit être nuancée si l'on admet, comme il est raisonnable de le faire, que dans la période initiale en tout cas ce type d'école, du fait de son caractère multilingue, aura un coût par tête excédant sensiblement la moyenne des écoles belges. Cela est dû en partie à l'inévitable surcoût de la mise en place expérimentale d'une formule inusitée, mais surtout à la nécessité d'un recrutement d'enseignants qualifiés et multilingues de provenances diverses, pour lequel l'offre locale, au niveau de rémunération des enseignants belges, risque d'être insuffisante. Pour autant que vivre et travailler dans l'environnement cosmopolite de la capitale de l'Europe soit suffisamment attrayant pour des enseignants des groupes linguistiques concernés, ce surcoût ne devrait cependant pas empêcher la formule de rester moins chère pour l'Europe que l'accueil de tous les élèves de catégorie I dans des Écoles européennes de type I et moins chère pour la Belgique que leur accueil dans des écoles belges conventionnelles.

Deux questions délicates

Si logique soit-elle, cette formule de co-financement n'en soulève pas moins deux questions délicates qu'il importe d'aborder franchement. Premièrement, qui est le contribuable européen qui financera ces écoles en proportion des élèves de catégorie I qui les fréquentent? S'agira-t-il des vingt-sept États-membres au prorata de leurs ressortissants parmi les élèves? Ou s'agira-t-il des cinq institutions présentes à Bruxelles au prorata de leurs employés parmi les parents de ces élèves? Même si le payeur ultime est en un sens le même, ces deux formules sont évidemment loin d'être équivalentes quant à la répartition de la charge et quant à la complexité de leur mise en œuvre.

Du côté belge, la question délicate n'est pas d'identifier le contribuable, mais de trouver de bonnes raisons pour le convaincre de payer plus pour des élèves relativement favorisés. Pour raisons mentionnées plus haut, le coût par élève hors-catégorie I sera en effet inévitablement plus élevé dans ces écoles que dans les autres écoles belges. Pour justifier durablement pareille situation, il ne suffira pas de mentionner que le supplément est compensé par la prise en charge par l'Europe d'élèves de catégorie I qui autrement seraient entièrement à charge de la Belgique. Tant dans l'enseignement francophone que dans l'enseignement néerlandophone, il existe certes aujourd'hui un financement par élève qui varie entre les écoles. Mais cette différenciation vise à diriger des ressources supplémentaires vers des élèves défavorisés. Or même si les écoles en question sont soumises, au même titre que les autres écoles bruxelloises, aux règles que les deux Communautés ont mis en place pour favoriser la mixité sociale, elles tendront à accueillir, ne fût-ce qu'en raison de leur localisation, des enfants hors-catégorie I relativement favorisés.

Ces deux questions ne sont pas simples, et ce ne sont évidemment pas les seules que la formule proposée soulève. Je n'en suis pas moins convaincu qu'il est essentiel et urgent d'élaborer et de promouvoir une formule précise de co-financement équilibré de ce type et de prendre à bras le corps les problèmes qu'elle soulève. Si du côté belge et/ou du côté européen on n'en a pas le courage, tout développement significatif d'écoles de type II à Bruxelles est d'avance voué à l'échec et le modèle enthousiasmant des écoles européennes multilingues sera effectivement voué à rester marginal, même dans la ville qui accueille les principales institutions européennes. La pénurie de places appropriées pour les enfants des fonctionnaires européens et tous les autres enfants que l'Europe a amenés à Bruxelles ne pourra alors que continuer à empirer.

Lorsqu'au contraire les autorités compétentes auront réalisé de part et d'autre que c'est là la seule manière d'aller de l'avant et en auront tiré les conséquences, on verra fleurir sans trop tarder dix, cinquante, cent écoles européennes *ouvertes* qui pourront légitimement faire la fierté de l'Europe et de sa capitale.

Voir les réactions au premier article de l'auteur dans notre courrier des lecteurs <http://graspe.eu/courrier.htm>

Écoles Européennes, le point un an après la réforme

Malgré la réforme votée en Avril 2009 par le Conseil Supérieur, qui devait apporter une solution pérenne aux problèmes des écoles, la crise continue et s'amplifie.

Cette réforme, selon les mots mêmes du Commissaire S. Kallas, devait :

- rationaliser la gouvernance globale du système
- garantir que les coûts soient répartis équitablement entre tous les États membres
- ouvrir le système afin de mettre à disposition le curriculum européen sur tout autre site des agences / organes de l'UE et dans tout autre État membre intéressé

NB : ce document n'aborde pas la question des écoles de type II et III (troisième objectif)

Les grands problèmes des écoles européennes peuvent se classer en deux catégories :

- 1- le non-respect par les États membres de leurs obligations
- 2- les limites d'une politique budgétaire restrictive

Non-respect par les États membres de leurs obligations

Détachement de professeurs

Les États se dégagent de plus en plus de leurs obligations découlant de la Convention, concernant le détachement de professeurs. Le Royaume-Uni, le principal et le plus emblématique des fautifs, est loin d'être le seul dans la liste de ceux qui font défaut.

Les arguments invoqués sont bien sûr budgétaires mais concernent aussi la différence entre le pourcentage d'enfants scolarisés ayant la nationalité du pays contributeur et la part de cette contribution dans le budget des écoles. Bien entendu, aucun de ces deux critères n'est prévu par la Convention pour limiter l'obligation de détachement des enseignants.

Si l'on peut comprendre les raisons invoquées, celles-ci auraient justifié une révision des règles mais certainement pas des décisions unilatérales au mépris des textes, qui ont pour effet concret de prendre les enfants en otage.

Les décisions prises par le Conseil Supérieur en 2009 dans le cadre de la réforme n'ont pas amélioré la situation. Le palliatif est bien sûr de recruter localement des chargés de cours, ce qui alourdit la contribution communautaire.

Accords de siège

Les accords de siège sont foulés au pied. Le principal fautif est la Belgique qui doit, depuis la demande du Conseil supérieur de 2000, livrer une quatrième école à Bruxelles, mais d'autres pays, l'Italie en particulier, ont un comportement guère plus coopératif. Le Luxembourg n'a toujours pas livré la seconde école malgré trois demandes successives depuis 1979 !

A noter que la Commission, lassée, a lancé une procédure contre la Belgique qui faillit aussi à ses obligations concernant l'équipement des écoles.

La crise aidant, les pays hôtes tentent de rabioter sur leurs obligations d'entretien et de mise à niveau en argumentant sur le dépassement de 'la conception originelle' des écoles quand celles-ci doivent faire face à une augmentation des populations scolaires qui sont sans rapport avec cette conception initiale mais très en rapport avec l'incapacité de l'État concerné lui-même de faire face à ses obligations.

Le recours aux préfabriqués dans les cours de récréation devient systématique et même permanent, par exemple à Woluwe et à Luxembourg. Pour faire face au paroxysme de la crise qui s'annonce, on envisage d'en empiler d'autres, à Berkendael notamment. Il est évident que ceci a des conséquences négatives sur la vie quotidienne dans les écoles.

Les limites des politiques budgétaires

Durant plusieurs années, la Commission a usé de son influence considérable pour réduire le plus possible les budgets des écoles, examinant ceux-ci ligne par ligne et les déshabillant jusqu'à l'os.

Des phénomènes nouveaux viennent impacter le budget des écoles.

Pertes de recette

Les recettes provenant des contrats de catégorie II et III fondent comme neige au soleil. Les causes en sont :

- dans certaines écoles, la politique d'inscription prévoit d'arrêter quasi-totalement les inscriptions de cat III et d'interdire la signature de contrats de cat II¹³
- l'augmentation parfois très sensible des frais de scolarité pour les cat III et II réduit mécaniquement la demande et donc le revenu tiré de ces contrats. Ceci est particulièrement sensible pour les entreprises, plus frileuses face à la crise, qui doivent faire face à des augmentations très fortes pour certaines écoles
- des aggravations au niveau des plans de paiement pour les parents ou des contrats léonins pour les cat II puisqu'en fait rien n'assure à leurs signataires que les enfants qu'ils présentent seront tous effectivement scolarisés, posant un problème majeur d'égalité des droits pour leur personnel.

Bien entendu, les pertes de recette doivent être compensées par le budget communautaire.

Chargés de cours

Le recours plus systématique aux chargés de cours pèse directement sur le budget communautaire. Il accroît aussi la charge de gestion des ressources humaines de chaque école.

Langue maternelle

L'explosion des SWALS, due aux élargissements de l'UE, fait peser un coût important pour l'enseignement de la langue maternelle qui exige des heures d'enseignement pour de petits groupes d'enfants, voire pour des enfants isolés.

Une fois de plus, le concept même d'enseignement en langue maternelle est encore en danger, sans que jamais on ne remette en cause la politique de dispersion géographique des Agences qui provoque ces conséquences, ni aussi celle des contrats précaires qui rendent l'apprentissage de la langue maternelle tout à fait obligatoire pour les parents qui doivent envisager leur retour dans leur pays d'origine et donc le retour de leurs enfants dans leur système scolaire.

Au cours du Comité Budgétaire de mars 2010, la Commission a tenté de refuser la décharge aux Conseils d'Administration pour l'exercice 2009 au motif que certains cours en langue maternelle étaient donnés en l'absence d'élèves de catégorie I pour ces cours. En effet, les règles disent que l'ouverture de ces cours ne peut se faire au seul bénéfice des enfants de cat. III mais la Commission a

¹³ Cat II : contrats avec des organismes ou autres institutions, payant plein tarif.
Cat III : contrats avec des familles, payant une contribution scolaire

ainsi attaqué le principe de la continuité pédagogique car en l'occurrence, à Culham, certains enfants de cat I avaient quitté l'école. Les enfants de cat III, payants faut-il le rappeler, se verraient ainsi maltraités par le système en raison du départ de camarades, événement au-delà de leur contrôle. D'une manière générale et jusqu'à présent, les règles établies par le Conseil supérieur concernant l'ouverture ou le dédoublement de classes ne remettaient pas en cause, ensuite, l'égalité de traitement de tous les enfants. La position de la Commission revient à la nier à certains enfants.

Il est clair que cette attaque frontale n'est qu'une première étape contre l'enseignement en langue maternelle. Par ailleurs, de plus en plus de cours sont déjà donnés par des locuteurs non-natifs, y compris dans des classes maternelle ou primaire, comme à Luxembourg, ce qui bien sûr ne devrait jamais se produire dans ces cycles où l'apprentissage fin de la langue maternelle est crucial.

A Luxembourg II, l'enseignement de la langue maternelle est réduit en primaire à 2.5 périodes par semaine au lieu de 5. A Luxembourg I, en secondaire 1, le gaélique et le maltais ne sont enseignés qu'une période par semaine au lieu de 3 comme accepté par le Conseil Supérieur. L'enseignement du gaélique en langue IV est aussi menacé malgré la protection accordée par le Conseil supérieur à cette langue.

Politiques spécifiques

La politique SEN¹⁴ se révèle beaucoup plus coûteuse que prévu. On avait sous-estimé son attractivité pour des parents que très souvent les systèmes scolaires nationaux laissent sans solution.

Le coût du plan d'équipement informatique à vocation pédagogique est tel que les choix budgétaires ont pour conséquence de l'étaler sur une période plus longue que prévue, diminuant ainsi son efficacité car bien souvent un équipement partiel a une productivité nulle ou faible.

En réalité, ces politiques, louables dans leur principe, ont été lancées sans étude d'impact sérieuse et donc sans acceptation éclairée de leurs coûts, à charge du budget communautaire.

Surcharges administratives

Le fonctionnement de l'Autorité Centrale des Inscriptions à Bruxelles a induit le besoin de personnels de soutien à la fois dans

¹⁴ Special Education Needs : enfant souffrant d'un handicap

les écoles et au Bureau central, y compris pour la Chambre des recours.

Le nouveau règlement financier a induit des charges administratives qui exigent un renforcement des postes administratifs et comptables dans chaque école, pour une valeur ajoutée qui n'est guère évidente.

Les politiques de qualité et de transparence exigent, pour être mises en œuvre, du personnel pour gérer les canaux de communication et leur contenu informatif

Les exigences en matière de sécurité exigent à la fois du personnel de surveillance et des investissements en systèmes informatiques et de vidéo-surveillance.

Une fois encore, personne n'a fait d'étude d'impact des nouvelles règles lors de leur introduction, leurs coûts ont été ignorés. La Commission, cette année, a mis une réserve sur tous les postes PAS, mesure brutale qui bloque les ressources mais ne diminue pas les exigences et les charges de travail.

Recours aux associations de Parents

Les associations de parents qui sont de plus en plus sollicitées pour assumer des tâches qui jusqu'à présent étaient du ressort des écoles et qui découlent directement de la réforme des EE et de son nouveau règlement financier. Par ailleurs, ce qui est faisable à ce niveau dans les petites écoles deviendra de plus en plus difficile à réaliser et à gérer dans les grandes écoles (Lux et Bxl.) par ces mêmes associations, compte tenu de la surpopulation.

Conclusion

La prédiction faite lors de la réforme selon laquelle les écoles ne seraient autonomes que pour gérer la pénurie se réalise. Même la Commission commence à se rendre compte que sa politique d'émondage des budgets ne peut plus être continuée et doit être partiellement inversée. Mais les bonnes intentions se heurteront sans doute aux contraintes auxquelles la Commission elle-même doit faire face.