

**GRASPE**

***Sommaire***

	<u>page</u>
Avant propos	3
Cooperation at the Commission	4
Les enjeux de la qualité dans une organisation complexe	12
The Reform's missing link	18
Témoignage de L. Schubert	23
Entretien de GRASPE avec Jean-Charles Leygues	25
Courrier des lecteurs	31
Documents: Réformes et Gouvernance	36

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

Philippe	AIGRAIN
Véronique	ANGOT
Panagiotis	ALEVANTIS
Angelo	BAGLIO
Gilles	BERTRAND
Anastassios	BOUGAS
Didier	BOUTEILLER
Paraskevas	CARACOSTAS
Pino	CALO
Francisco	CABALLERO SANZ
Maria Eduarda	DE MACEDO
Isabelle	DEMADE
Elie	FAROULT
Tomas	GARCIA AZCARATE
Mireiller	GRUBERT
Anders	HINGEL
Stefan	ALOIS HUBERT
Philippe	KERAUDREN
Panayotis	LEBESSIS
Jean Charles	LEYGUES
Andrea	MAIRATE
Olivier	MERLE
Ugur	MULDUR
Béatrice	ORNSTEDT
Jaime	PEREZ VIDAL
Ines	PERIN
Jacques	PRADE
Antoine	QUEROT MUSSOT
Ludwig	SCHUBERT
Roger	VANCAMPENHOUT
Catherine	VIEILLEDENT-MONFORT
Georges	VLANDAS

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

## **Avant propos**

## Cooperation at the Commission

*Coming from far? Going where?*

Cooperation in multisectoral organisations like the Commission is known to be difficult. But the evolution of policies make it more important to develop tools for cooperation between individuals, between units and between DGs. The Commission has a patchy record of cooperation in practice, but it has no policy for fostering cooperation. The recent Commission reform launched in 2000 opens some possibilities at the level of the individual. Moreover, the issue of cooperation has emerged in modern public management through initiatives like "Wiring it up" and "management of cross-cutting policies" in the UK. GRASPE proposes to launch an open debate on issues of cooperation within the Commission by suggesting experimenting more "holistic governance" approaches between services and developing and rewarding innovative and cooperative behaviours at the level of the individual.

Teamwork, cooperation, knowledge sharing and collective learning... These are all fashionable notions in the world of business management literature. The GRASPE has, since its creation last year, identified cooperation and collective learning as key issues for the day-to-day work of the civil servant in the Commission. In the paper entitled «Some issues that the European civil service might discuss and act upon» that was published in issue n°1 of the « Cahier du GRASPE », the issue of cooperation was discussed under many facets: in relation to improving quality of service to the European citizens and within the Commission, to incentives for rewarding innovative and cooperative behaviour of civil servants, etc.

Two elements may be recalled:

– The structure of Commission services, as well as those of national governments, is based on the sectoral approach according to which central government departments are built around policy sectors (i.e. around particular purposes and activities such as conducting defence and war, managing medicine, providing transport infrastructure, etc. which are, in general also managed by professional organisations). **One of the main difficulties raised by the sectoral model is that it makes difficult to coordinate activities around some important transversal problems** (e.g. the fight against unemployment, the support to the growing service —and knowledge-based society or the strengthening of regional capabilities).

For civil servants, the sectoral model means that a person's career is best served within a single sectoral Directorate General (DG) and that mobility is not rewarded (that is why civil servants *up to now* move to another DG only just after being promoted in their DG).

Earlier in Spring, the Reform had envisaged to promote mobility for most civil servants every 5 years while developing a promotion system that would have allowed civil servants to carry over their promotion points to their new position. On the other hand, the emphasis on individual performance was significantly strengthened. It appears now that the latest Reform proposals of 30 October are much less radical on mobility but allow the transfer of capital evaluation points from one position to another. Cooperative behaviour will also be part of the evaluation exercise but no indication is yet given as to how such behaviour is practically understood or encouraged.

GRASPE suggests to go beyond this initial questioning and attempt a preliminary analysis of cooperation by :

- describing the levels at which cooperation may be appraised,
- analysing current practices in the Commission administration and possible impacts of the Reform,
- as well as experiences in national administrations.

Finally some suggestions are presented for reinforcing cooperation in the future.



*"Excellent. Now just the altos."*

*Different ways to cooperate in an organisation like the Commission***Different levels of cooperation for several kinds of action ...** **... but why cooperate?**

Intuitively, one can readily imagine various levels of cooperation at the Commission<sup>1</sup>. One at the individual level; all civil servants are ready to give a hand to their colleagues. A second one at unit level: units contact each other to prepare the technical ground to political decisions. A third one at directorate and/or DG level: directorates or DGs mesh together technical and political aspects.

Besides, the Commission has responsibility for several kinds of action. The first one is to develop and ensure political initiative and guidance at policy level. Another is to manage the execution of policies. A third is to manage the internal working of the house (including the current rapid development of all sorts of internal control). Each area certainly requires different skills, and a different mix of levels of cooperation. In other words, each area of competence exhibits its own balance of cooperation skills.

For instance, in the first area, a system of cooperation between directorates and directorates general may ensure a wide and quick gathering of political thought and impetus. Contrariwise, a wide ranging vertical cooperation at individual level in this area could be seen as symptomatic of a malaise in designing political decisions. In the second area, where division of work is more easily applicable and hierarchies more solid, organisational slack could be remedied by individual initiatives to cooperate. In such a word of management (in the traditional meaning), the cooperation between units is also necessary, at times, to make sure that particular procedures and practices are consistently understood and applied. However, systematic cooperation between directorates and DGs in this area would rightly mean that something is wrong with the management.

Within GRASPE, a long and uncertain discussion has developed over the alleged benefits of cooperation. Because, after all, why should we cooperate when we can get results through skilful tactics in an essentially competitive environment between ideas for policies, directorates and DGs for leadership and individual civil servants for promotions? Cynics might say that the farther away from actual decision, the stronger the cooperation. And also that democratic politics in a modern administration is, after all, a confrontation of ideas and men with losers and winners. It might even be counterproductive if we all cooperate in everything.

Rationally, what is better for me, cooperation or competition, implies a sort of rational assessment of the likely costs and gains of my behaviour. Likewise, organisations, parts of organisations, individuals in organisations will assess which comparative results cooperation, rather than competition or withdrawal or partial backing or whatever else, will bring them. And obviously, the more complex the setting, because of its many actors and many unknown or uncontrollable parameters, the more difficult and uncertain the calculations are, and the more actors will rationally hesitate to cooperate because of fear of losing competitive advantage.

Basically, organisations and people will cooperate if they are fairly sure to win some advantage or benefit or at least not to lose (in a win-win/no loss Paretian setting). That is not so unlikely to happen. In the domain of public policies for instance, individuals and groups will cooperate in situations where gains and/or losses are distributed evenly at no loss for anybody, like in distributive policies. And that happens in normal administrative life too.

But the argument of GRASPE is that there are many other cases, situations, where cooperation is better and more effective than competition. For instance, in a period of crisis, an organisation fares better if it can rely on cooperation practices between its components. The complexity of issues involved in Commission work often requires continuous and collective learning processes for which cooperation is essential. Moreover, people and organisations are not always instrumentally rational, but, rather,

---

<sup>1</sup> We do not deal here at all with the sociological view of cooperation, which sees cooperation as the consequence of shared social features and shared professional values, like, for instance, the "esprit de corps". The reason why we ignore this view is that it has never been in the tradition of the European Civil Service to consider internally itself as a specific elite (though it may have been seen as an elite from the outside). Quite the contrary, the European Civil Service has always claimed a diversity that has to be "managed". Theoretically though, an alternative to organisational arrangements for cooperation within the Commission could be this sociological way, which would request a drastic overhaul in the recruitment and training policies of the Commission in order to foster a specific elite.

rational according to values and core beliefs. And this is where, according to GRASPE, openness in explaining values of organisations and individuals may pave the way, in the longer term, to cooperative behaviours, shared or reconciled objectives and even the acceptance of an uneven distribution of gains and losses over time. This work of making values more explicit, buttressed by relevant tools for enhancing cooperative behaviours, we believe, can be applied at the three levels of cooperation

#### **... and what are the obstacles?**

There are many obstacles to cooperation. Just to mention a few:

- a lack of human resources; cooperation needs time and when a high pressure is put on limited human resources, it is by necessity given a lower priority;

- the organisation of work; if teams are managed as sets of competing or coexisting individuals and no explicit procedures and incentives exist to foster cooperative behaviour, cooperation will happen but in marginal and individually-driven configurations;
- a high turnover rate; when people move fast from a job to the other; accumulated knowledge and networking experience is lost; this is a real problem when units or DGs employ a high proportion of non statutory staff.

Before looking at how solutions could be developed in section 5, it has to be asked: how does the Commission actually practice cooperation?

### ***Cooperation practices within the Commission***

The Commission is sometimes portrayed as a fairly peculiar kind of bureaucratic organisation ("Eurocracy"). It is therefore a good example of ill-oriented professional cooperation. It is also seen sometimes as a bunch of peculiar and rather incompatible DG cultures. In which case, it tends to pay lip service to cooperation because of the incompressible idiosyncrasies of its organisational components.

But that surely does not say it all about cooperation within the Commission. The reality surely lies somewhere else. How do we cooperate in our work? What are the incentives for doing so? Let us see how cooperation take place at two levels: between individuals and between DGs.

#### ***Cooperation between individuals***

At individual level, a lot depends on the civil servant him(her)self, his (her) head of unit and Director. One also needs to distinguish here between formal and informal cooperation patterns.

Formally, each head of unit, when he (she) has time, calls weekly meetings in order to report about the Directors' meeting and to monitor the work of the team. These meetings may contribute to create a collective sense of belonging and a common culture. But what may strengthen even more the cohesion of the team is the existence of joint projects between two, three or all officials in the group. Such projects very often exist but there are no explicit guidelines that would make heads of units or their staff initiate and share them.

Informal networks exist in the Commission administration as elsewhere as means of voluntary cooperation between members of the team or between colleagues working in

different units, Directorates or DGs. These « invisible colleges » have been recognised by many scholars as indispensable for the good functioning of organisations. In the Commission they are often based on nationality, political or philosophical proximity or simply on friendship. These informal networks are essential for getting the right information, for detecting early warning signals of likely difficulties or for pre-negotiations.

However, the overall impression might be today that most or at least too many cooperative achievements and expectations rest on the shoulders of individuals. This can be unrealistic as excessive recourse to individual cooperation may trigger an unbearable feeling and a distressful reality that the individual only can "save the match" for the organisation. As this extra individual sacrifice is by no way compensated institutionally (but rather with implicit ad hoc agreements and compensating side advantages) or can even be criticised (for showing "capture" by other individuals for instance), the individual may ultimately give up cooperation and come back to safe "bureaucratic" behaviour.

#### ***Cooperation between DGs***

Between DGs, the collegial nature of the Commission is replicated by a compulsory consultation will all relevant DGs when one DG initiates a new policy or action under the political guidance of the responsible Commissioner. What is known as an « interservice consultation » is

predominantly a way of taking into account the specific interests of other DGs into what will become a collective decision of the College.

The rules are codified: consulted DGs have ten working days to react, they may declare «no comment», their agreement with or without redrafting suggestions or disagreement with the proposed text. When such a clear disagreement occurs, the problems are discussed and solved by the Commissioners' Cabinets and, in the last resort, by the College. Despite the recent tendency to give more responsibilities to DGs, to solve possible conflicts before bringing the matter to the College, Cabinets still play a significant role in negotiating and drafting documents early in the pre-Commission discussions.

This well-defined system of permanent and mutual check works probably better than in national governments where there are sometimes open conflicts between government Departments and Ministers as well as isolated and inconsistent policies that require interventions by the Cabinet or the Prime Minister him(her)self. But it still far from ensuring a common vision and joint action by Commission Services in some areas of critical importance. In most instances, interservice consultations are little more than a practice of «defensive cooperation», i.e. a way to mutually control each other in order to avoid «faits accomplis» that would create difficulties for each other's policy field. Drastic changes in the way interservice consultations are dealt with are thus to be proposed if genuine consultation is to take place. However, one may reasonably think that the Commission services can't possibly settle all their disagreement over complex policies within ten working days. Other venues for cooperation must therefore be explored.

In the past, special taskforces were set up to mobilise resources and create the momentum required for opening new policy areas. It was the case, for example, in the 1980s, when new action was needed in the field of information and communication technologies or in the field of education and training. But usually these taskforces were later institutionalised in new DGs, thus displacing rather than solving the problem.

That is why, in the last years, Groups of Commissioners and Interservice Groups have been created with the view to stimulate joint policy design and coherent political steering in areas of high priority. One may recall in 1993 the preparation of the «White Paper on

Growth, Competitiveness and Job Creation» under the direct supervision of the Cabinet of President Delors, or in 1999-2000 the special Group of Commissioners and the Interservice Groups that were put in place to prepare the Prodi Commission's contribution to the Lisbon Summit and later its follow-up.

These more ambitious formal cooperation mechanisms are driven politically by the Commissioners mostly concerned and this eases substantially the collegial decision-making process. But, because the decisions that are at stakes are of the outmost importance, they often do not differentiate themselves from the more routine interservice cooperation procedures in their «defensive cooperation» regime. It is even more important in such cases to ensure that a DG's field of competence figures in an appropriate manner in high priority policy documents such as, for example, the Commission's Spring Report to the special Summit on the economic and social situation of the Union. So, even if the policy development process is shared early enough by several DGs, the outcome is often far from reflecting genuine policy cooperation at such.

Finally, there exist a few cases where the long term horizon of a project and the unusual and informal way in which an interservice group is created for pushing it through allows for a real interaction between individuals belonging to different DGs to take place. An example of such a «creative cooperation» is the preparation of the European Scenarios 2010 led by the former «Forward Studies Unit» (FSU). This project, the results of which were presented in the period just before the Santer Commission's resignation, was initiated and steered by the FSU which grouped, around a core team of its staff, a number of «correspondents» from other DGs that worked together for more than a year. This rather informal «nomination» process was tolerated by other DGs and the project results were positively received by many of them afterwards as long as the final European Scenarios 2010 Report was not formally adopted by the Commission.

### *The perspectives for cooperation in the reform*

#### **Cooperation and the reform**

To sum up, one may say that neither cooperation, nor competition, have up to

now been promoted by the Commission through well-identified rules of behaviour, even when specific tools for the preparation of the Commission decisions,

such as interservice consultations and special Groups of Commissioners, exist.

What will the reform change in this respect? What incentives are being devised to reinforce and promote cooperation between individuals, units and DGs?

One may assume, on the basis of the main reform documents discussed and diffused so far, that competition between individuals may be tempered by incentives for collective work, even if the issue of cooperation between individuals, units or DGs is not explicitly explained in any detail ("working with others" as an "essential competency").

a) Concerning the human resource management component of the reform package, it seems at first sight to follow an individualistic philosophy. Responsibility and empowerment of the individual (official or head of unit) is praised and that means, for example, that, on the basis of a DG and a unit's mission statements, specific tasks need to be defined for each person. The performance of each of us will then be assessed regularly against these specific tasks and deliverables. "Merit points" and "priority points" will be distributed to the individual officials having done better their respective share of the work. Badly performing colleagues might be considered « incompetent » (« professional incompetence ») and eventually dismissed.

In such a competitive context, why should an official spend time helping a colleague in or outside his (her) unit? Why should he (she) accept to participate to a joint project the results of which can hardly be allocated to an individual?

The new draft evaluation Report foresees consideration of an official's team behaviour. In one of the latest documents on a new staff appraisal and promotion system circulated in October 2001, the emphasis is placed on the individual's contribution to the fulfilment of the unit/team's work programme. "Specific account will be taken, it is said, of any assistance provided to colleagues to help reach collective goals".

b) The reform is also rather vague about the other levels of cooperation between units and DGs. It is still difficult to see how the reform chapter on priority setting and the allocation and efficient use of resources will encourage cooperation rather than competition and secretive behaviour on the side of the services which will become busy trying to avoid blame for lack of "performance". In such a context, why should units try to make their objectives evolve? How will units be

encouraged to cooperate to further common objectives?

Moreover as the necessary rationalisation process brought about by the annual management plans and the ABM-ABB (Activity-Based Management, Activity-Based Budgeting) philosophy is primarily aiming at clarifying missions, objectives, targets, activities and the resources to be allocated to them, in this clarification phase, the emphasis is placed in specifying the role of each DG vis-à-vis the main policy objectives set by the College. This explicitation and articulation process naturally tends to eliminate or drastically reduce duplications between similar activities in different DGs or even between Directorates and units within a DG.

The risk in this prioritisation/rationalisation process is to eliminate a minimum level of redundancy that may be required to cooperate. If networking of services or individuals is beneficial for aiming at common (cross-DG) goals, such as the move toward sustainable development, then one has to accept that units and people dealing with this issue can be found in many DGs to create the link between each DG's activities and the overall common (sustainable development in this case) goal.

Concerning the question of « holistic governance », the White Paper on European Governance implicitly addresses it when it stresses the need for policy coherence: "Policies and action must be coherent and easily understood. The need for coherence in the Union is increasing" (p.10). The example of EU policies which have a territorial dimension and impact is quoted : "This work of promoting better coherence between territorial development actions at different levels should also feed the review of policies in view of the Sustainable Development Strategy" (p.14). The White Paper takes stock of progress achieved in policy coherence at the highest level ("the Union has launched cross-cutting policy agendas, such as those developed in Tampere (1999) for freedom, security and justice issues; in Lisbon (2000) with an agenda for economic and social renewal extending up to 2010; or in Göteborg (2001) with the strategy for sustainable development" (p.28)) and within the Commission itself ("Within the Commission, important steps have been taken to strengthen its capacity for strategic planning and policy setting as one of the three pillars of the on-going administrative reforms" (p.28)). The implications for day-to-day cooperation patterns at the three levels analysed at the beginning of this paper need to be fully deployed on the basis of the experience



accumulated over time and of the new steps introduced by the reform process.

As point 4 below will now show, some discussions in Member States'

administrations about how to cope with « cross-cutting » societal issues are also putting the cooperation issue back on the Public Management agenda.

### *National practices of cooperation*

Cooperation is, in a way, an everlasting issue on administrative reform agendas. The creation of "administrations de mission" in France in the 1950s and 1960s bears testimony to the necessity of making people cooperate in totally new flat administrative structures. The 1968 Fulton debate on generalists versus specialists encompassed the interesting argument that too similar people in the same administration do cooperate internally but at the expense of external cooperation and with a strong distrust for ideas not of their own.

Striking failures at cooperation in policy-making and policy implementation have made it clear that, in most countries, the sectoral organisation of policies is deeply entrenched and cannot be overturned easily. As many parliamentary reports in the last few years until this last summer have made crystal-clear, the mad cow disease is telling of the high levels of non-cooperation endemic in "normal" administrative organisations.

Nevertheless, turning only to the more recent attempts at administrative reform in OECD countries, one can say that cooperation is regaining favour. Cooperation can easily be found now among the new mottoes of New Public Management (NPM). However, despite optimistic statements in favour of cooperation in organisations, it may be that genuine cooperation is hard to be promoted as the general thrust of the NPM generally favours more competition.

The focus on deconcentration (and sometimes clear market or quasi-market instruments in some countries) to responsible decision-makers to remedy implementation failures, and decentralisation to independent bodies to remedy overcentralisation bottlenecks, together with other measures like performance-related pay, deconcentration of pay, audits and so on, are not likely to foster cooperation in general. The stress on evaluation to compensate knowledge deficits, and on explanation, communication and persuasion to help motivation and legitimisation of decisions, are actually more geared to external cooperation (a basic assumption of all governance theories) than internal cooperation.

Eventually, these intrinsic paradoxes of the NPM have not been long to appear in the best attempts at promoting cooperation. The

example of the publication by the British government in January 2000 of the Cabinet Office documents "Wiring it up. Whitehall's management of cross-cutting policies and services" illustrates that difficulty.

The document was in fact a recognition that modernisation had been too far in the direction of desegregation of administrative structures in the name of performance. It came also as a response to mounting criticisms about repeated failures of agricultural sectoral management in policy prevention and policy implementation in the intersectoral domain of food security (mad cow disease, salmonella, repeated infections in hospitals, more recently mouth and foot disease).

The document, though, tries to address complex issues of cooperation. It is based on conventional knowledge on how Whitehall works, as well as some more anti-Civil Service ideology reminiscent of the best Thatcher years ("the system values consensus and conformity and rejects the unconventional or innovative"), which had itself its roots in the Civil Service crisis of the 1960s. Its recommendations are made of some obvious thoughts ("update recruitment criteria - recruit more diverse range of skills and experience"), some denials of past evidence of the reforms of the 1980s and 1990s ("introduce common citizenship for the SCS (Civil Service wide, rather than departmental contracts, pay arrangements, career management, succession planning, networking opportunities, etc)"), and some anecdotal remarks ("more co-location of staff where close working on a regular basis").

But it also contains some more promising thoughts, such as:

- the development of research capacity;
- the reward of information sharing and learning;
- make civil servants in cross-cutting areas answerable to Ministers across departmental boundaries;
- building time for meaningful consultation at earlier stage.

However, most of these ideas for "wiring it up" are yet far from being developed in a consistent and more systematic way.

## Suggestions for reinforcing cooperative practices and behaviour in the future

**Experimenting more « holistic government » approaches: fostering cooperation between units and DGs**

To solve complex problems that cut across the boundaries of DGs (for example those problems which worry the most European citizens such as unemployment, environmental change, organised crime and youth criminality, health and wellness, etc.), new approaches are needed. The Commission needs to achieve greater integration across the services. It should aim at becoming more anticipatory and focussing more on changing the cultures and behaviour of European citizens and national governments in the longer term (to be able for example to move towards sustainable consumption or labour-supporting economic policies).

Given the wide-ranging issues involved in such a transformation and the sheer complexity of the transformation at stake in public action, only a few preliminary guiding principles and ideas for concrete measures are mentioned below:

- more than on structures, we should focus on processes and interfaces;
- we may wish to promote a **clustering of DGs** on the basis of an integrated approach aimed at outcomes;
- beyond the traditional interservice consultation processes, we need to experiment new approaches of **transversal teams** such as, for instance, ad hoc composition of Task Forces set up for a specific mission and coming under the clear responsibility of a Director General (or of the Secretary General);
- similarly, upstream cooperation and debate between different DGs (in **policy reflection groups**) should be actively promoted; the structures and processes should be designed in such a way that policy debates develop between and within DGs at an **early (pre-decision) stage**.
- tasks of execution should be better articulated with policy developments by **systematically exploiting the experiences made in implementing programmes for policy shaping and evaluation**;
- the execution of policies and the internal working of the Commission should be facilitated by allowing **regular and substantial exchanges (sometimes**

**for short periods) of staff between services.**

**New incentives for civil servants: rewarding innovative and cooperative behaviour**

We know all that we cooperate one way or another... even if the overall administrative system of the Commission is indifferent to cooperation or even is an obstacle to cooperation at times. Therefore, the Commission must build in its own structure the incentives for cooperation at the level of the individual with a clear understanding of which level of individual cooperation can be requested for which kind of action. It may be possible to devise incentives for promoting specific behaviour, for example rewarding those who:

- try to better understand the trends affecting our societies and to **develop shared visions within the Commission and more broadly in Europe**;
- attempt to innovate, to propose new initiatives or new approaches to similar problems (thus offering **more options** to DGs and Commissioners);
- invest a lot in **lifelong learning**, ask for training and retraining, contribute to **develop new training curricula and concepts** within their DGs or more widely;
- listen to staff questions and proposals, motivate their colleagues and stimulate their creativity (leadership management);
- move from one activity to another within the DG or between DGs with the view of **experimenting new approaches** in similar or different fields of policy.

All these "qualities" that a new system of incentives – building on the more recent reform documents – might support in the future cannot be the responsibility of the civil servant alone but of the whole Commission.

That is what the term "incentives" means. If the main trends in the Commission favour, in practice, anti-cooperative, bureaucratic and defensive behaviour, there is no point in publicising new principles. In order to mobilise the staff's hidden potential, top management, the Commissioners' cabinets, middle management, the staff unions should all

move in the same direction of promoting the values and practise of a more innovative, cooperative, socially and environmentally responsible, open and participative, outcome-oriented European civil service.

Conversely, the Commission's systems of incentives should penalise technocratic, individualistic, authoritarian, opaque... behaviour. But, in doing so, it should accompany its critical evaluation of "bad" behaviour with the means to improve individual or team performance according to the criteria of the reference model

inspiring a renewed European civil service.

Coming from far? Even if we admit that we are not much worse off than many national or local administrations, the pressures for better policymaking makes our cooperation deficit all the more obvious. Going where? This we do not know yet as the reform has not tackled the issue head on. But as GRASPE believes that cooperation between ourselves and cooperation within Europe is the future, it is great time to launch an open debate.

---

## Les enjeux de la qualité dans une organisation complexe

*“Ce qui est seul réel, c’est la conjonction de l’ordre et du désordre”  
E.Morin*

Les administrations sont confrontées aujourd’hui à des mutations de leurs systèmes de management, mutations qui sont liées à celles que connaissent leurs environnements politiques, économiques et sociaux à l’échelle nationale et internationale.

Les réponses managériales sont alors recherchées, voire appliquées et les administrations demandent des audits ou organisent des audits, se dotent de projets et/ou de stratégies, engagent des démarches de qualité, voire de qualité totale. Cette pluralité d’actions doit appeler des regards critiques sur l’application des idées ou des dispositifs managériaux inspirés du secteur privé et transposés aux organisations publiques. De nombreuses pratiques de contrôle, de stratégie, de recherche de qualité, les concepts qui les accompagnent- le marché et ses régulations, les clients et leurs attentes, ne peuvent s’appliquer sans discernement au monde de l’administration publique.

Notre propos n’est pas de développer ici cet aspect (l’importation des outils ou concepts du privé au public et ses problèmes, cf le ‘New Public management) mais d’aborder quelles sont les implications d’une démarche de qualité et qui doit prendre en compte l’ensemble des dimensions à la fois stratégiques et organisationnelles . Les expériences dans certains pays ont parfois produit des résultats décevants car elles étaient liées, à des représentations erronées que se faisaient les acteurs de l’organisation concernée. Faut-il se limiter à un audit/diagnostic ‘clinique’ (les dysfonctionnements du système au niveau des fonctions d’exécution) ou rendre compte de la complexité des organisations?

Cette question se pose avec acuité car elle est au centre du débat sur la réforme de la Commission qui a pour objet de disposer « d’une administration publique d’une qualité telle qu’elle puisse continuer à accomplir sa tâche conformément aux traités , avec une efficacité maximale »<sup>2</sup>

### ***Démarche qualité : l’accès au réel de l’organisation***

Les projets de réforme des administrations publiques ont souvent impliqué une démarche qualité, qui passe le plus souvent par un diagnostic ou un audit sur lesquels s’appuient les tenants de la réforme pour envisager avec plus de discernement l’action. Il s’agit souvent de projets très ambitieux qui révèlent les difficultés de management des grandes organisations.

#### ***Démarche TQM : avantages et limites***

Il convient de distinguer qualité et qualité totale. La qualité, c’est simplement la conformité aux spécifications du client (Deming disait : « la qualité pour l’ouvrier, c’est la satisfaction qu’il trouve dans son travail »).

Une démarche d’implantation d’un mode de management de type TQM (Total Quality Management) ou management stratégique de la qualité implique toutes les structures et les acteurs de l’organisation concernée, engage obligatoirement la réflexion sur les projets stratégiques de l’organisation considérée (sa vocation, sa mission, ses objectifs). C’est aussi un mode de management participatif et décentralisateur qui vise à responsabiliser chacun quelque soit son niveau de responsabilité.

Rappelons ici que la démarche TQM repose sur 6 étapes : 1) l’identification de la vocation de l’entreprise et de ses axes stratégiques ; 2) la déclinaison des axes stratégiques en objectifs par département, service, ... ; 3) la déclinaison des objectifs en plans d’action suivis à travers un tableau de bord ; 4) la réalisation d’audit de faisabilité et d’évaluation des résultats en termes de satisfaction des bénéficiaires des actions engagées ; 5) le choix d’objectifs d’amélioration (premières actions à mener) en complément des plans d’actions ; 6) la réalisation du plan d’action global (actions planifiées).

Dans une entreprise, la démarche TQM implique une réflexion sur les processus, l’environnement et la main d’oeuvre qui conçoivent, fabriquent et livrent les produits de l’entreprise. Concrètement, ceci se traduit par les objectifs suivants : maximiser la satisfaction du client ;

<sup>2</sup> Livre Blanc sur la réforme de la Commission, Préface du collège, mars 2000

engagement de tous sur la qualité ; adaptation de la culture d'entreprise pour mettre en place des outils et procédures. Les textes de management citent bon nombre de cas où cette démarche n'a pas donné les résultats escomptés pour des raisons très diverses mais qu'il convient de rappeler ici pour notre propos.

On peut citer notamment : le TQM comme fin en soi ; la mise en place de seuils de qualité ; alourdissement de l'organisation ; délégation aux experts plutôt qu'aux collaborateurs ; souvent aperçu comme remède passager ; parfois incompatible avec des projets innovateurs (place à la créativité) ; qualité des produits ou de la main d'oeuvre.

Quoi qu'il en soit, il est clair que la pratique du TQM est incompatible avec une vision à court terme de restructuration ou de réforme des organisations visées, et qu'elle implique (ou s'accompagne selon les cas) d'une refonte globale de l'organisation elle-même touchant à la gestion des ressources humaines, la grille des salaires, les relations avec l'extérieur, les systèmes d'information, etc.

### ***Distinguer les aspects formels et informels***

Il est courant de distinguer les aspects de macro-organisation dans son ensemble (organigramme et liaison entre les services, principes généraux d'organisation et de fonctionnement) et les aspects de micro-organisation (description des postes ou tâches, etc.). Les premiers traduisent les choix de configuration organisationnelle et relèvent de la responsabilité de la direction de l'organisation ; ils fixent le cadre général dans lequel les pratiques se déroulent. Les choix de micro-organisation concernent les processus opérationnels et relèvent de tous les niveaux de responsabilité, notamment des acteurs impliqués dans l'action.

Le problème est comment accéder à ces aspects formels, ayant trait notamment à la spécialisation fonctionnelle, formalisation des comportements, modalités de départementalisation, taille des unités, planification et contrôle, degré et forme de la décentralisation... Les choix faits sur ces paramètres dépendent de facteurs tels que la taille de l'organisation, les caractéristiques de l'environnement et les systèmes de pouvoir structurés de par l'importance des détenteurs d'influence interne ou externe<sup>3</sup>.

A l'échelle d'une grande organisation et de ses composantes, l'accès aux règles formelles pose des difficultés redoutables. Chacun de nous (fonctionnaires de la Commission) sait l'abondance des procédures et des règles, mais chacun sait aussi que toutes ne sont pas « actives », loin de là, et que dans certains cas, on s'en affranchit ou on les respecte *a minima*.

Le contexte d'une administration 'pluraliste' (plusieurs départements, composantes, etc.) pose aussi le problème de la diversité des systèmes de gestion pratiqués. Les principes d'organisation et de gestion qui valent pour certaines composantes ne valent pas pour d'autres (d'où les limites du '*benchmarking*').

Si l'on considère la Commission, comme d'ailleurs toute organisation administrative, il faudrait être bien naïf pour imaginer, par exemple, que l'on puisse (les cabinets de consultants) saisir le réel organisationnel en analysant l'organigramme et les procédures internes.

Les pratiques organisationnelles mettent en jeu des dispositifs repérables au regard des dimensions micro-macro évoquées. Au delà du discours officiel et codifié sur les choix d'organisation, il y a les régulations réelles, qui tiennent aussi aux aspects informels (ou cachés) que secrète la vie réelle d'une organisation, de par les jeux d'acteurs, le poids des routines et les représentations forgées dans l'action. Ces diverses dimensions sont liées mais leur distinction permet d'apporter des éclairages complémentaires sur les mécanismes en jeu dans les régulations.

Plusieurs travaux montrent que les caractéristiques formelles d'une organisation ne déterminent jamais complètement les comportements ni la qualité de la participation à l'action collective mais contribuent plutôt à définir et à structurer des espaces de négociation et de jeu entre acteurs.

A l'échelle d'une grande organisation, il semble légitime de distinguer cette lecture en termes de jeux d'acteurs et de pouvoir à plusieurs niveaux :

Au niveau micro, où peuvent apparaître un certain nombre de dysfonctionnements d'ordre plus opérationnel que stratégique, même si l'on ne peut exclure que soient en jeu des ressources (financières, humaines, informationnelles, ...) et des problèmes de qualité importants ;

<sup>3</sup> cf H. Mintzberg, H. 1982. *Structure et dynamique des organisations*. Paris : Les Editions d'Organisation  
Mintzberg, H. 1990. *Le management : voyage au centre des organisations*. Paris : Les Editions d'Organisation.

Au niveau macro, de nature plus stratégique, et qui conditionne réellement les capacités de maîtrise de leur devenir des composantes (directions générales, services). Participent à ce jeu organisationnel les diverses parties prenantes internes et externes de l'organisation.

Une autre lecture possible s'intéresse aux processus de socialisation constitutifs d'identités collectives et de culture. Les groupes et les individus se comportent d'une certaine manière parce qu'ils ont acquis et intériorisé, des normes, des valeurs et des habitudes. Les processus d'intégration se comprennent ici par le jeu des différenciations identitaires et de l'intégration au sein de l'ensemble et non par les jeux de pouvoir. D'une part, il s'agit de la production des identités de groupes (par métiers, grades, génération, etc.), d'autre part, la constitution d'une culture qui confère un sentiment d'appartenance et d'adhésion à l'organisation et qui nourrit des représentations partagées. Ces formes culturelles internes sont liées aussi aux environnements externes ; l'organisation devient un lieu de production et de transformation culturelle, et les pratiques organisationnelles apparaissent ainsi plus ou moins dynamiques et cohésives. Les mécanismes d'apprentissage jouent un rôle important dans ces processus de structuration et de socialisation que portent les pratiques concrètes<sup>4</sup>. Les contraintes internes et externes à l'organisation participent des attitudes des acteurs et des fonctionnements des organisations.

Pour qui connaît le monde dans lequel nous travaillons, on ne saurait sous-estimer ces aspects, ces régulations dont nous pensons qu'elles permettent à bien des égards le bon fonctionnement des institutions, au moins sur certains aspects. Ce management 'clandestin' occupe une place importante et participe largement des capacités d'adaptation de notre organisation aux exigences parfois contradictoires de ses parties prenantes ( par exemple, pallier à l'inadéquation entre activités et ressources face à des responsabilités croissantes).

Les diagnostics opérés sur les organisations administratives – plus ou moins inspirés du New Public Management – tendent souvent à privilégier des solutions normatives (voire prescriptives) toutes prêtes, comme si la mise en oeuvre en était garantie. M. Crozier<sup>5</sup> nous rappelle, à juste titre, que nombre de projets de réforme sont restés lettre morte ou ont été largement dévoyés : le changement ne se décrète pas et il s'agit

d'enrichir la connaissance des phénomènes par les acteurs pour qu'ils soient en mesure d'agir avec plus de discernement (alors que souvent ceux-ci ont une asymétrie d'information par rapport à ceux qui pilotent les changements). On peut mesurer, à l'échelle de notre organisation, ce qu'impliquerait une intervention qui aurait pour objectif cette appropriation collective, et les problèmes que ne manquerait pas de poser la diversité interne.

On ne peut éluder enfin la dimension *socio-politique* qui a trait à la diversité des positions et des *dispositions* des acteurs individuels et collectifs concernés par le projet de réforme et le diagnostic sur l'organisation.

### ***Rendre compte de la complexité***

On sait, notamment depuis les travaux de E.Morin, qu'aborder la complexité ne relève pas d'une analyse cartésienne (découper la réalité en éléments simples). La complexité est propre aux phénomènes où l'on décèle l'*auto-organisation* intelligente les phénomènes d'apprentissage, les récursivités multiples et la part irréductible de l'incertitude<sup>6</sup>.

### ***Comment caractériser une organisation complexe ?***

La reconnaissance de la complexité se fonde sur la diversité (culturelle, entre autres) de l'organisation, de ses composantes et de ses logiques de développement et d'action, sur la diversité interne de ses composantes, sur la reconnaissance des jeux d'acteurs multiples qui se nouent à l'intérieur et à l'extérieur, des mécanismes décisionnels, etc. Chaque décision confronte les décideurs à des paradoxes, à des tensions (ou pour reprendre le terme de Morin des *dialogies*) qui traduisent cette complexité.

Un sociologue des organisations, E.Friedberg résumait la complexité de la manière suivante :

*'Comme le montre toutes les études et toutes les analyses, les organisations en général, et tout particulièrement les grandes, sont des ensembles complexes. Les événements n'obéissent pas nécessairement aux directives et aux injonctions hiérarchiques. Les*

<sup>4</sup> Argyris, C., & Schön, D.. *Organizational learning : a theory of action perspective*. Reading, Mass. 1978

<sup>5</sup> Crozier, M., & Friedberg, E. 1977. *L'acteur et le système*. Paris : Seuil.

<sup>6</sup> Cf les travaux de Le Moigne, J. L., notamment *La modélisation des systèmes complexes*. Dunod Paris 1990.

différents niveaux de responsabilité connaissent mal les problèmes, les perceptions et les opinions des autres niveaux. Les enchaînements réels des événements sont brouillés par de multiples rétroactions, pas toujours voulues ni prévues, qui rendent extrêmement difficiles l'attribution de responsabilités claires et la mise en évidence de chaînes de cause à effet simples. Les grandes organisations sont d'autre part segmentées en de multiples secteurs et fonctions très différenciés les uns par rapport aux autres parce qu'ils ont à traiter des problèmes et à nouer, ainsi qu'à gérer au jour le jour, des rapports avec des segments d'environnement eux-mêmes très diversifiés. Chacun de ces secteurs et de ces fonctions développe sa rationalité, son langage, sa technicité, son métier et sa logique d'action dont l'articulation n'est jamais simple. Enfin, chacun traduisant un problème donné dans son langage et dans sa technique, impose à son tour une segmentation des problèmes comme des solutions possibles »<sup>7</sup>

### Comment lire la complexité ?

La littérature managériale a produit un certain nombre de modèles et de modélisations pour appréhender les phénomènes organisationnels. Certains sont relativement connus :

La distinction entre le modèle *mécanique* et le modèle *organique* fournit des éléments de débat : d'un côté, l'organisation qui apparaît dans les contextes stables et qui se caractérise par une forte standardisation, et une rigidité de ses pratiques de gestion ; de l'autre, l'organisation qui convient aux contextes turbulents et qui recherche la flexibilité en favorisant à tous les niveaux l'autonomie des acteurs.

H.Mintzberg<sup>8</sup> propose des configurations types, plus des modèles théoriques que des combinaisons empiriques tant la réalité combine les genres : l'organisation entrepreneuriale ; l'organisation mécaniste ; l'organisation professionnelle ; l'organisation innovatrice ; l'organisation missionnaire.

Des modèles au sens large du terme sont également présents dans les esprits. On utilise souvent des métaphores (le cerveau, la machine, l'organisme, la culture, etc.), mais celles-ci peuvent porter à des raisonnements et des appréciations de la réalité des projets d'action fort différents. Certains débats au sein de la Commission traduisent bien ces écarts de perception des réalités organisationnelles.

D'autres modèles peuvent être mobilisés pour représenter le fonctionnement

d'organisations complexes. On peut par exemple, évoquer le modèle de la fédération avec identité et stratégie fortes, organisation et gestion décentralisées. Il faudrait également retenir, à la lumière des théories de la gouvernance, les modèles de la prise de décision (March<sup>9</sup>) et des différentes logiques : logique de marchandage, logique de partage automatique (modèle bureaucratique), logique de rattrapage (modèle bureaucratique adapté), logique des contrats négociés ou des projets négociés (modèle contractuel/participatif).

L'explicitation du projet (la démarche qualité ne suffit pas)

A l'échelle d'une organisation dans son ensemble, les pratiques des entreprises nous fournissent quelques exemples de projets mobilisateurs qui véhiculent des modèles types de l'entreprise ou des fonctionnements, qui la tendent vers des finalités : qualité, qualité totale, management participatif, *re-engineering*, management fondé sur les activités... Des projets de ce type ont pu réussir (ou ne pas réussir) en fonction d'une grande variété de facteurs, notamment la culture d'entreprise.

Un projet qualité qui vise à améliorer l'existant peut aider à construire un diagnostic opérationnel à l'échelle des composantes et des services. Les objectifs extrêmement ambitieux d'une démarche qualité totale nous font émettre plus de réserves sur l'application de la démarche à l'échelle d'une grande organisation comme la Commission. La réflexion sur la qualité n'apporte pas de réponses suffisantes aux interrogations sur les aspects stratégiques et organisationnels globaux qui sont les nôtres.

Une démarche qualité totale requiert la mise en place d'un management *participatif* que l'on proposait il y a quelques années dans les *texts-books*. Il ne s'agit nullement de gommer les divergences de modèles de l'entreprise et des pratiques de management, voire d'idéologie, que véhiculent ces divers projets. Ceci ne préjuge pas de pratiques d'intervention réelles d'analyse, de diagnostic et de pilotage du changement.

Le dilemme intégration-différenciation

Le management des organisations pose de façon récurrente, sous diverses

<sup>7</sup> 'Le pouvoir et la règle, 1993, p 145, Edition du Seuil, Paris, 1993

<sup>8</sup> Mintzberg, H. *Structure et dynamique des organisations*. Paris : Les Editions d'Organisation 1982.

<sup>9</sup> March, J. G. *Décisions et organisation*. Paris : Les Editions d'Organisation. 1991.

formes, le problème de l'articulation de local et du global. En d'autres termes, penser et organiser l'intégration et la différenciation de l'organisation et de ses composantes entre les deux extrêmes de l'éclatement et du centralisme uniformateur et sclérosant.

Il est commode de scinder cette question en considérant les aspects stratégiques et ceux plus opérationnels.

Du point de vue stratégique, le fait que des administrations, par essence difficiles à réformer, souhaitent se doter de projets, au delà de l'effet de mode, est en soi une bonne chose. L'expression des projets stratégiques peut prendre des formes différentes (sur le contenu et la forme) :

Le projet perçu comme expression des intentions, portées par une vision, une volonté et des valeurs (c'est le projet comme représentation de l'organisation et de ses projets pour elle-même et pour ses environnements, expression générale des dimensions éthiques et politiques, auxquelles adhèrent l'ensemble des acteurs. Cette expression peut se traduire par de grandes orientations, notamment par de grands principes qui dictent l'action administrative et ses choix. C'est sans doute cet aspect qui pose le moins de problèmes à l'échelle d'une grande organisation pluraliste ;

Le projet comme planification de l'action, expression formelle des objectifs inscrits et déclinés pour chaque département ou service, etc. C'est le projet qui serait la synthèse de tous les projets des composantes, assorti d'arbitrages.

Il est sans doute difficile que la diversité des projets puisse s'exprimer dans un projet global de façon satisfaisante. L'expérience des entreprises et de quelques administrations, montrent qu'une organisation composite, ce qu'est au minimum une administration (et sûrement la Commission en raison de sa nature multi-culturelle et supra-nationale), produit et diffuse dans ses environnements plutôt un projet que des lignes d'action et des principes. Pour ce qui est des plans d'actions et des arbitrages, le risque est grand s'ils sont fixés a priori qu'ils figent les choses. Les composantes devront dans ce cas produire elles-mêmes leur propre projet dans le respect des orientations du projet d'ensemble et que joue, pour les arbitrages à l'échelle de l'ensemble, un processus de négociation politique piloté.

Du point de vue des aspects opérationnels, il est courant, voire inévitable, de trouver comme argument la recherche des synergies et surtout celles qui se traduisent par des gains de productivité, donc des économies « visibles » de coût. Sans récuser l'intérêt de rationaliser l'emploi de certaines ressources, on sait aussi que les coûts d'exploitation des interconnexions

(coûts de co-ordination, de compromis et de rigidité liés aux processus de décision) doivent être pris en compte. Les avantages de coût immédiats, doivent être dans bien des cas appréciés au regard des inconvénients d'ordre plus qualitatif ou stratégique ; donc des coûts cachés de moindre qualité ou de moindre dynamisme<sup>10</sup>. Une autre vision peut conduire à poser une question différente du type : quelles relations entre le centre (qui cherche l'uniformité des règles et des procédures) et la périphérie (qui pratique la diversité)? pour juger de savoir s'il convient de maintenir ou non une structure plus ou moins centralisée.

Pour notre part, une action de management efficace ne peut se fonder que sur la décentralisation (et la responsabilisation), sans exclure que l'on s'attache à ce qui fonde l'appartenance à une communauté fondée sur des valeurs, voire des idéaux communs.

\*

La réflexion sur les phénomènes organisationnels est toujours difficile si l'on ne veut pas se limiter à constater la complexité et la pluralité des regards qu'elle autorise, voire qu'elle appelle.

Le rapport Pappas<sup>11</sup> (2000), tout en recommandant de généraliser les méthodes de TQM, souligne à juste titre l'absence d'un *accord politique* devant guider les politiques de gestion de la qualité du fait d'une tension permanente et structurelle à la Commission entre une tendance à imposer des règles uniformes de gestion et une reconnaissance de la liberté de gérer, la première l'emportant sur la seconde" (p.14).

On peut conclure sous la forme de deux propositions simples et d'une réflexion pour le débat sur la réforme administrative de la Commission.

Tout d'abord, même dans la mesure où il est contingent, le changement administratif reste un processus ouvert et de longue haleine. Il ne réalise pas un modèle pré-établi, il cherche à faire évoluer un système d'acteurs, dans le sens d'une plus grande ouverture et d'une plus grande capacité. D'où la nécessité d'accompagner le processus de changement d'actions appropriées de diagnostic, audit et évaluation.

<sup>10</sup> cf Savall H., & Zardet V. *Maîtriser les coûts et les performances cachés*. Paris : Economica., 1995

<sup>11</sup>



En deuxième lieu, un processus de changement implique des pratiques de management susceptibles de permettre un dialogue, voire un débat : mise en relation des acteurs ; dispositifs de pilotage et de suivi des actions engagées etc. Certes, on peut constater la difficulté de toute pratique « globalisante » au regard des aspects de mise en relation des acteurs : à quelle échelle ? comment organiser la communication pour promouvoir le changement organisationnel ? Chaque composante, chaque partie prenante doit élaborer en permanence sa propre représentation, son propre diagnostic.

H.Mintzberg<sup>12</sup> a suffisamment développé l'idée des dangers d'une planification excessive. La dérive formalisatrice et programmatrice menace à l'échelle de grandes institutions à la culture plutôt

bureaucratique. Cette dérive limite les capacités d'adaptation et bloque les énergies de changement, voire les capacités stratégiques même de l'organisation.

Le management de la complexité appelle la souplesse, la capacité à réorienter ses projets de façon parfois radicale, donc l'autonomie et l'auto-organisation. Toute pratique qui tendrait à figer les choses, même dans le cadre d'une réforme ambitieuse serait à redouter. Mais, c'est par le développement des connaissances sur le modèle d'organisation souhaité, sur les pratiques de management les plus adaptées à l'organisation que l'on pourra construire intellectuellement et concrètement l'action collective dans le sens des projets souhaités.

---

<sup>12</sup> cf *Le management : voyage au centre des organisations. Op cit.*

---

## The Reform's missing link

### *Managing human resources in the Commission*

*“And it is no less necessary for a farmer to encourage his labourers often, than for a general to encourage his men. And slaves need the stimulus of good hopes no less, nay, even more than free men, to make them steadfast.”*

*SOCRATES as quoted by XENOPHON in Economics, V.16*

In many respects Europe has been a spectacular success – reconciliation between France and Germany, the launch of the single European market, and the introduction of the €uro. Together these great achievements had helped to build a new European polity that rivals China, Japan and the United States in term of economic power<sup>13</sup>. These successes together with a series of smaller but nevertheless important achievements – in the fields of the environment, social policy, humanitarian aid, agriculture, research and competition policy, to name but a few – are enough to make European civil servants proud of their job. Together with a respectable salary combined with social benefits and the perspective of a good pension scheme make the Commission and the other European Institutions look like the ideal working places.

In many respect the Commission is indeed a very good place to work. Many Units are really strongly motivated and many officials are high-level professionals who will work, when necessary, long hours during weekends and holidays without extra compensation. However if you walk around at the morning coffee or during lunch break you may hear some of the following frustrating stories:

- *“The Head of Unit is completely confused. She decides alone without consulting the Unit even on important subjects. We are all unmotivated”*
- *“Our Director is friendly, visits us in our offices, asks for ideas and instructs us to start working on them. Then some days later he completely refuses to hear anything about what was agreed upon. We are all frustrated.”*
- *“The Director General keeps himself busy with personnel matters – whom to engage as stagiaire, who will be the secretary to move, the percentages of Normal in the notation of B-officials. He even gets nervous and shouts in the corridors when the tables he asked were produced in an improper style – but he keeps changing them all the time. We are all fed up”.*
- *“The new A-official that joined the Unit is very secretive. He does everything by himself without asking anything to the rest of us. Eventually we have to re-do the whole work again but he is a personal friend of the Head of Unit so nobody dares say anything. And the new B-official we got does not know how to establish a simple report on a meeting – but he was placed there by the Cabinet you know ... We are all searching to move”.*
- *“We are still without a Head of Unit. No one from the eleven or so quite capable candidates had sufficient political backing to get the post” and we all know that the Commissioner insists to appoint a compatriot.*
- *“My Head of Unit never left me follow any serious training except about computers. I feel I am at the limit of my professional capabilities and I do not know what is happening elsewhere.”*
- *“Priorities change all the time in a somehow contradictory way. The absolute emergency declared after the morning meeting of the Directors group is forgotten in the afternoon just after we collected the necessary data to write the document requested. We are now trained and we only deal with what we think are real emergencies.”*

You can read some similar thoughts on this subject in the first issue of Graspé – how you can turn mad some laboratory mice. You overhear them at departure drinks and at private dinners. They could be dismissed as simple gossip but several facts confirm them in a somehow gloomy way: a general feeling of malaise expressed by the hundreds of messages posted – often anonymously – on the internal electronic forums in *Europaplus*, by the move of young capable officials to the private sector, by statistics on anticipative pensioning because of illnesses (approximately one fourth of the total) and last but not least, by the tons of Article 90 complaints and legal cases against the

<sup>13</sup> Robert J. GUTTMAN ed. *Europe in the new century*, Lynne Rienner, 2001

Commission for personnel matters. If you want to keep your proper optimistic view of life you just change the subject of the conversation.

However, it is evident to the wise that decision-making and implementation in the Institutions is often very poor, and that some people in managerial positions are simply unfit for motivating and managing their teams. Of course there are exceptions and several DGs can be considered as better managed than others but again this depends on the General Director and may change suddenly when people move to other posts. The Reform proposals vaguely mention that all appointments and appraisals will be based on merit but do not define this notion further. The present short article tries to raise some questions concerning the roots of the problem of human resources management. It is written with higher and middle management in mind but it concerns all A-grade officials, as they are – in principle – the main decision-makers in the Institutions. In general of course it also applies *mutatis mutandis* to all grades. Some solutions are also proposed.

### ***Lacking professionalism from recruitment to retirement***

We all know the normal recruitment procedure in the Commission. It consists, at the best, of a full competition based on the evaluation of university titles, a series of written tests (to evaluate the logic capabilities and the knowledge of the candidates) and one or more oral exams. In some cases, as for example for temporary personnel, or national experts, the written competition is skipped or is conducted in the most elementary way. In general however, the people, who prepare and conduct the competitions and the interviews, are normal officials, who have received elementary training on personnel selection. It is well known, that competition panels (*juries de concours*) are mostly staffed by officials who have plenty of free time, i.e. who are not dealing with mainstream issues to say the least.

On the basis of the grades obtained during the competition, the successful candidate is included into a reserve list and, in most cases, starts lobbying to be recruited in a «good» DG. The management staff that conducts the final interview before the recruitment has rarely any thorough knowledge of interviewing techniques or training in human resources evaluation. They mostly focus on the knowledge and previous experience of the candidates, in relation to the job to be done, as well as on practical matters, such as the date of availability of the candidate. Knowing some high ranking person in the Commission can play a role, but being the right person, in the right place, on the right moment can be very important too – especially in cases where specialised knowledge is required.

A trial period of six to nine months ensures that the new official fully adapts to his/her new working environment. In principle, very few people exercise mobility before their first promotion and again, if they move, they remain within or near their initial knowledge area. Then, the moment eventually comes, when the official decides for his own reasons, or because of a reorganisation, to move to another area of activity. The procedure is even more amateurish than his recruitment. A simple interview with the new manager, eventually coupled with some well-placed telephone calls to get «inside information» about the candidate are enough. Sometimes of course, Units that want to get rid of somebody will praise him/her in a most cautious way. And if the candidate has some political support and is interested in the new post, he/she will actively lobby for the transfer.

While moving around the Commission, the official is evaluated every two years and is candidate for a promotion every now and then. Again both processes are conducted in the most unprofessional and counter-productive way and tons of ink has already been shed in (mostly) trade union articles denouncing the insufficiencies of the system. Article 90 complaints and legal cases have been engaged within the Institutions, before the Court of First Instance and eventually the Court of Justice of the European Communities in Luxembourg – thousands of pages of legal pleadings, opinions and judgments have been dealing with a rather poor system. Well, the final result of the process is multiple and can be mostly explained by biological laws. Some officials fully adapt to the system and as «opportunistic species» take full advantage of it. Some even mount to the top of the hierarchical chain. Some others do not adapt at all and are in a constant clash with the system (absenteeism, work to rule, clashes with management). Finally, some are even rejected (resignations, illness, even death)<sup>14</sup> or simply disengaged i.e. no longer

---

<sup>14</sup> It would be most interesting to launch a full study of the impact of the Commission's management environment and practices on the well being of its officials – or to publish the results of such a study if it has already been conducted. It should be conducted of course by an independent body and should provide full comparative statistics for all the elements mentioned above. Compare with a study on the culture of the BBC, see Sunday Times of 29 April 2001 <http://www.sunday-times.co.uk/news/pages/sti/2001/04/29/stinwenws02015.html>?

### Reform and Mental health

Elliott JAQUES in his book *«Requisite Organisation»* distinguishes between two kinds of institutions:

**Paranoiagenic institutions** i.e. structures and processes that stir any deeper-lying feelings of suspicion and mistrust, and intensify selfishness, greed, destructive competitiveness and bad working relationships.

**Philogenic institutions** i.e. structures and processes that reinforce our deeper-lying impulses of love, trust, kinship and friendship and release affection, creative co-operation and innovation.

The characteristics of these organisations are briefly the following:

#### Paranoiagenic

- disequilibrium between capability, work and pay;
- too many levels of management;
- director-official relationship not established ;
- secrecy ;
- confusion because of failure to differentiate various kinds of delegation.

#### Philogenic

- equilibrium between capability, work and pay;
- personal effectiveness-related recognition;
- correct manager-subordinate distance;
- director accountability for justice;
- differentiated task assigning and task initiating role relationships;
- information openness.

Is the reform going to address this kind of problems? Is the reform going to decrease the «anaktic depression» that the institution creates for its officials? (for the term anaktic depression have a look at the book *«How Come Every Time I Get Stabbed in the Back, My Fingerprints Are on the Knife? And Other Meditations on Management»* by Jerry B. Harvey). ©

committed to their job<sup>15</sup>. Of course many officials continue to lead a more or less normal life and find happiness mainly in extra-professional activities and rarely in work. And of course at some time in their life some of these officials may decide to participate in competition panels to ensure the conservation of the species.

Well, the story as told above is certainly exaggerated. Real life situations are more complicated and may not generate extreme reactions. However, it is the rule rather than the exception, that officials are nominated to posts of responsibility without any sort of evaluation of their capabilities to fulfill the job in the most efficient way, while maintaining a working environment that enriches human relations and does not create unmotivated human derelicts. It is evident that we need to do better in this field and the Reform is a unique opportunity to achieve it. If we fail again, the above «unhealthy» situation will become even better entrenched with disastrous results.

Furthermore, all DGs have at least a Unit dealing with Human resources and DG Personnel and Administration is one of the biggest in the house. The question that easily arises is whether these services have ever recruited Human Resources specialists or if their members have ever followed any advanced training in this field. This is not of course a criticism of people working in Human Resources. They probably are the first to confirm the lack of coherence and professionalism in the field of Human Resource management in the Institutions. And the success of the Reform will strongly depend on the availability of real professionals in this field in the same ways as we depend on professional Information technology specialists, Economists, Lawyers or Scientists – and special competitions are organised regularly for these and other scientific disciplines.

### Steps for an effective management of Human Resources

Of course the availability of human resources specialists alone will not cure all of the Commission's problems in the field of management. Three steps are essential in this respect:

**Define the main political characteristics of the Organisation.** What are its mission and its objectives? Is the Commission a «policy making» or just a «management and follow-up» organisation? What are the values upon which the organisation is based? What are the main characteristics of a «good» official, of a «good» Director? Is loyalty to the Institution and the «European ideal» more important from loyalty to the Member State of origin or the political affiliation?

The organisation's leadership alone can answer these questions. Human resources specialists can only take stock of the answers – or the lack of them. However, some considerations must be taken into account here. First, research in the fields of management science and occupational health psychology clearly show that working in an insecure environment without a clearly defined system of values can affect employee attitudes, behaviors, and physical and mental health (see Box *Reform and Mental Health*) even employee safety<sup>16</sup>. Second, local management at Director or General Director level can ensure clear objectives for his/her departments although clear definitions for the role of the Institution may be the subject of discussions at political level. Third, in large multidisciplinary, multifaceted and multicultural organizations like the Commission, some Departments may be more «policy making» oriented while others could pursue a «management and follow-up» mission. After all, we function in the context of a specific legal framework (Treaties, secondary legislation etc.) that is under constant evolution and this has to be considered as a main political characteristic !

**Define the profile of every post with responsibility.** For each post in a hierarchically structured bureaucracy, human resources specialists recognise that the following elements should be established with enough detail.

- Complexity level of the post. A post with responsibility over the formulation of a long term community policy like land transport for example, is more complex from the post with responsibility for managing a computer project aiming at the installation of a new electronic mail for the Commission. Elliott JAQUES<sup>17</sup> maintains that in each bureaucracy one can categorise posts according to several levels of task complexity.

<sup>15</sup> Disengagement is a situation where the employee comes to the office but does not participate actively in the everyday work while he presents symptoms of early depression. See for example <http://www.cnn.com/2001/CAREER/trends/04/18/disengaged.idg/index.html>

<sup>16</sup> Tahira M. PROBST and Ty L. BRUBAKER *The Effects of Job Insecurity on Employee Safety Outcomes: Cross-Sectional and Longitudinal Explorations*, Journal of Occupational Health Psychology, 2001, Vol. 6, No. 2, pp. 139-159, <http://www.apa.org/journals/ocp/ocp62139.html>

<sup>17</sup> Elliott JAQUES, *Requisite Organization*, Cason Hall, 1998 and <http://www.requisite.org/info/press001211.html>

They range from the construction of complex systems (CEO post), to the supervision of complex systems (executive VP), the judgement of downstream consequences (Business Unit President), the parallel processing of multiple paths (Factory Manager), the creation of alternative pathways (Unit Manager), the diagnostic accumulation (first line manager), and the possibility to overcome obstacles by using practical judgement (shop and office floor).

Although this example is coming from the private sector, it is evident that the same broad principles could apply to Commission posts, especially as the creation of some long-term policies require people able to manage complexity even if they are not part of middle or high management.

- *Emotional intelligence profile of the post.* Emotional intelligence according to Daniel GOLEMAN<sup>18</sup> is «the capacity for recognising our own feelings and those of others, for motivating ourselves, and for managing emotions well in ourselves and in our relationships». A post responsible for the management of a large number of people coming from different cultural environments certainly requires a higher EI than a post without managerial responsibilities at all.

Most post descriptions nowadays require «dynamic and motivated» individuals when in some cases such a profile is hardly needed – getting such a person to manage an established policy for which no new initiatives are expected will create problems either for the Commission or for the official.

- *Specialised knowledge required for the job.* Although this is something that should be considered seriously in all posts it is not always well defined. In general, published posts require some basic knowledge (legal, economics, statistics, etc.) but this again is not always sufficient. Some specialised skills may include knowledge of negotiating methods, experience with information technology tools or basic notions of accounting and project management. Sometimes the post may require a person that is aware of his/her ignorance rather than somebody that feels as knowing everything.
- *Prescribed limits for the post.* They include the legislation in force, established customs and practice, policies, rules, regulations, procedures. Although this is recognised as an important element in the Commission somebody getting in a post of responsibility will hardly ever receive full information about ALL these rules. He/she probably learns them by trial and error and very often at his/her own expenses. And the Reform has not made things easier – the internet ... provides a lot of «information» when what is needed is «intelligence».

The importance of each element in the final definition of the profile for each post depends, of course, on the post and has to be defined on a case-by-case basis. This means that for each post the human resources manager has to define the mix of the characteristics described above and the weight that each characteristic will be attributed for the post. Is it a post for which knowledge is more important than the complexity level or does the post require a specific emotional intelligence type rather than a PhD ?

**Implement professional methods for the evaluation of candidates.** Well, let us suppose that the main characteristics of the post have been defined and that the post is announced. In organizations with advanced human resources management, special evaluation techniques (mostly well-prepared structured interviews and eventually special written or other tests) are used to establish the best candidate. Thus:

- Simple tests through interviews permit to establish the mental capabilities of individuals to handle the complexities of the job<sup>19</sup>. This type of test is not practiced by the Commission for the time being. It requires, as it was mentioned above, the establishment of the complexity level of a job and is directly linked with the way the organisation chart is established (why do we establish a Unit for a specific subject matter? what are the criteria for the establishment of a Directorate or a Directorate-General? why a specific Unit should have so many people with such and such specific profiles? and so on).
- Competitions help the organisation establish the most knowledgeable candidates in specific sectors (economy, legal, technical or engineering). They also provide for specific tests to evaluate knowledge of basic notions of management, accounting and information technology.
- Special interviews will also permit the establishment of the emotional intelligence profile of the candidate. This may be very important to avoid naming people with

<sup>18</sup> Daniel GOLEMAN, *Emotional Intelligence*, Bantam Books, 1995 and *Working with emotional intelligence*, Bloomsbury, 1998

<sup>19</sup> Elliott JAQUES, Kathryn CASON, *Human Capability*, Cason Hall, 1994

extremely bad emotional intelligence profiles with the result of creating pockets of «moral stalking or harassment» within the organisation<sup>20</sup>.

Another aspect of the evaluation should permit the candidate to consciously adhere to the system of values for the job at hand. This is a very important aspect of the evaluation and it should ensure that posts requiring committed people are not filled with candidates that consider the post as a temporary assignment in view of a more «political» post or that are flatly opposed to the objectives of their assignment<sup>21</sup>. The recent turmoil that led to the resignation of the previous Commission fully justifies the evaluation of the system of values a candidate is committed to.

An initial evaluation along these lines will ensure the engagement of the most appropriate candidates for the initial posts (A7). Similar evaluation schemes should ensure that the most appropriate candidates are selected for the rest of the posts – either through promotion or through mobility. In this respect the proposals of the Reform for promotions and nominations at management posts are to be encouraged, provided that a concrete system along the lines explained above is established. However, although people change – they acquire new knowledge through education, they mature and can handle more complex situations, they evolve emotionally – it is not always sure that the Commission will be able to fill all posts with internal candidates and some higher posts may require specific external competitions. In the context of such a system a «notation» exercise can become a periodic appraisal of the output of the official as well as an evaluation of his/her emotional and educational evolution.

### ***Some final considerations***

Managing people is not an exact science. Even if all the above proposals were fully implemented the middle management of the Commission will still have to face the real every-day world. The use of HR specialists will not by itself guarantee that everything will run smoothly and that «all will live happier ever after». However, availability of HR specialists can facilitate the everyday work for the managers of the Commission, introduce a rational and coherent approach for HR management in the organisation and help improve the professional level and the working conditions of EU officials.

Changing the culture of the Commission as far as HR is concerned will certainly require a coherent plan and a strong political commitment in the context of the Reform. The implementation of HR techniques could thus start as a pilot experiment in some DGs and be combined with intensive training of new officials and middle managers as well as with clear definitions of accountability as well as of authority in working relationships. Is the Reform serious about these matters – we hope the answer will not be given only by the historians of the future!

---

<sup>20</sup> Marie-France HIRIGOYEN *Le Harcèlement moral*, Pocket, 1999

<sup>21</sup> The most prominent example being the Bernard CONNOLLY case in the Economic and Financial Affairs DG.

## Témoignage de L. Schubert

Je dois dire, avant de commencer, que votre revue me plaît, qu'elle constitue une initiative qui s'avère utile au moment où l'on parle tant de la fonction publique européenne et de son avenir.

C'est précisément l'objet de mon intervention que de rappeler l'origine de cette fonction publique, question importante à mes yeux compte tenu de l'actualité. Cette fonction publique européenne, construction originale, voire sui generis par certains aspects, s'est constituée en écho aux fonctions publiques allemandes et françaises. Ce fait est relativement connu, mais je le répète quand même dans la mesure où cette référence, au delà de l'originalité de la construction européenne, s'inscrit dans une tradition, une histoire, une approche qu'il faut prendre au sérieux. Pour le cas français par exemple, c'est la permanence du service public qui fonde la solidité des institutions au-delà des fluctuations politiques, comme ce fut le cas lors de la 4ème République. C'est la même chose en Italie, où au-delà des turbulences politiques, il y avait une fonction publique qui restait et qui était l'Etat. La fonction publique allemande aussi, qui a été massacrée dans l'histoire, continue à avoir une fonction publique nationale importante qui, dans certains aspects, peut être un modèle.

Mais, je crois que notre statut est d'inspiration franco-allemande et je dois vous dire qu'en dépit de mon âge - je suis là depuis très longtemps - je n'ai pas connu les rédacteurs, je connais quelques noms, mais j'ai la plus grande admiration pour eux. Il y a des éléments dans notre statut qui sont vraiment exemplaires.

Première observation, il y a quelque chose de commun avec les fonctions publiques nationales, c'est démocratique, c'est à dire ce que nous devons faire se trouve dans les traités etc. Puis il y a une deuxième chose qui est liée à cette approche européenne, c'est une motivation européenne. Le fait qu'on est ici et l'intérêt de venir ici souvent coïncident avec l'intérêt de promouvoir l'Europe. Et je crois que c'est quelque chose très important et plus on remonte dans le passé, plus l'Europe est quelque chose qui veut éviter les guerres en Europe, qui veut commencer un nouveau départ. Et puis, on a réussi quelque chose qui, je crois, est unique au monde, on a réussi d'avoir une fonction publique qui, avec toutes les différences nationales, constitue un corps de fonctionnaires qui a une identité propre.

Donc nous avons quelque chose de particulier et je prends les autres organisations internationales, les Nations unies, l'OCDE, je crois qu'elles ne sont pas comparables. Je fais une petite allusion au projet de révision de réforme, je crois la fonction publique européenne n'a jamais eu un vrai problème de motivation. Bien entendu, il y a une famille ou une partie de fonctionnaires découragés et même, je crois, aujourd'hui plus qu'il y a quelques années. Ce sont ceux qui sont perturbés par les réorganisations et le mauvais management. Ca existe partout. Mais je crois que nous n'avons jamais eu un problème de motivation. Je le dis en tant que syndicaliste et je le dis aussi en tant que supérieur hiérarchique quand il y avait un projet à mener, les fonctionnaires étaient là et ce n'était pas les primes qui les motivaient. La plus grande récompense était, dans mon expérience, de pouvoir contribuer à un grand projet. Pouvoir contribuer, dans les anciens temps, aux rapports monétaires au début des années 70, c'était une motivation et honneur, et travailler sur l'Euro ou l'Ecu auparavant était une motivation énorme.

Mais je crois ce qui est aussi important, c'est de progresser en terme d'influence, de pouvoir gérer et influencer. Donc je crois que nous avons réussi à obtenir une Fonction Publique Européenne (FPE) qui est un instrument extrêmement valable et si je prends mon domaine, l'économie et la finance, aujourd'hui à la DG ECFIN, je crois c'est valable pour d'autres DGs, nous sommes pas seulement comparables, nous sommes même mieux du point de vue professionnel que les grands Ministères nationaux. Je fais un éloge de la FPE. La FPE doit avoir trois objectifs : la compétence, la permanence et l'indépendance. Je crois ces trois objectifs se conditionnent. Nous devons être compétents pour être les meilleurs dans toutes les mesures possibles. Nous devons être permanents pour avoir une continuité de l'appareil européen. Je suis un peu inquiet, on préconise beaucoup la mobilité, et je suis pour la mobilité parce que c'est un choix de l'individu. Mais, c'est un avis personnel, j'ai l'impression qu'on a trop de mobilité chez nous. Je note que, une fois nommé fonctionnaire européen, on peut avoir énormément de mobilité. J'ai fait en 35 ans de carrière à peu près six mobilités, mais je suis resté toujours dans le domaine de l'économie et de la finance.

J'ai constaté les problèmes de la mobilité à la DG II, maintenant ECFIN. Dans certaines directions notamment, les jeunes fonctionnaires doivent effectuer un

travail qui ne les met pas en évidence. Et ils essayent après deux ans ou trois ans de changer. La mobilité signifie simultanément l'état de capital humain qu'il faut reconstituer. En partie c'est normal et important. Néanmoins, si on a trop de mobilité, les conséquences sont négatives.

Pour chercher la compétence, et jusqu'à présent nous avons réussi à l'avoir, nous avons besoin de la permanence. Et nous devons avoir une indépendance, et je suis heureux de constater que, plus la FPE vieillit depuis sa création, plus je trouve des fonctionnaires qui ont une indépendance par rapport à leur pays d'origine. Je crois que c'est quelque chose de très très bien. Peu avant ma retraite j'ai eu un coup de téléphone du Ministère des Finances allemand, qui nous disait 'oui, à la DG2 il y a plusieurs postes allemands qui se créent ou qui se créeront, qu'est-ce que vous conseillez de faire ?' J'ai répondu qu'il faut présenter de bons candidats. Selon la nouvelle règle Prodi, et s'il la respecte c'est très bien, il faut avoir les meilleurs candidats. Mais dans beaucoup de capitales il y a encore l'esprit qu'il faut envoyer des représentants nationaux dans le service, et la compétence est un critère flou.

Je constate que c'est de moins en moins le cas, et je trouve que les candidats sont meilleurs. Ce n'est pas le cas dans les autres institutions internationales. Le cas plus spectaculaire est celui de l'ancien ministre fédéral allemand qui est allé aux Nations Unies et les salaires aux Nations Unies ne sont pas tellement intéressants. Il a reçu 99 millions du Gouvernement allemand pour y aller, pour qu'il trouve intéressant d'y aller. J'ai encore les articles des journaux de l'époque. Aux Nations Unies, la pratique est que les pays payent un supplément aux fonctionnaires pour qu'ils y représentent bien les intérêts nationaux. Heureusement ici, à la Commission, on n'a pas ce phénomène même si on a toujours eu tendance à avoir des influences nationales. Mais je crois que ça a plutôt reculé au cours du temps même si avec la Réforme Kinnock, j'ai eu un peu peur que ça revienne.

Je crois il y a un autre aspect de nos défauts et de nos lacunes, ce n'est pas la qualification des fonctionnaires, mais bien le manque de qualification des commissaires. Je m'abstiens maintenant de donner de notes aux personnes en charge, mais si je regarde mon pays, en général, avec quelques exceptions, dont Hallstein le premier, l'Allemagne a envoyé des personnalités respectables, bien, mais pas à la hauteur du déficit européen. Il s'agissait plutôt de politiciens qui avaient leur mérite mais qui n'étaient plus utiles

dans leur pays. C'est vrai pour l'Allemagne et pour les autres pays je pense que je pourrais donner aussi pas mal d'exemples. Je crois que c'était un problème, et c'est toujours un problème, même un problème grave.

Je dois dire qu'il y avait aussi un problème dans l'excellence, et si je prends la série des présidents de la Commission, après Hallstein, et je crois même mieux que Hallstein, Delors était excellent. Mais il avait aussi un défaut qui est un peu à l'origine de nos problèmes d'aujourd'hui: il a accepté des tâches sans s'assurer des moyens pour les exécuter. La fuite en avant! L'intendance n'a pas suivi. C'est peut-être la faute de Santer également. Nous sommes arrivés à notre problème majeur qui est l'adéquation entre ressources et les tâches. Là, il y a un manque de conviction professionnelle de la Commission, qui aurait dû taper sur la table, et de poids politique aussi.

En effet, nous avons un grave problème budgétaire en Europe et il fallait faire un assainissement budgétaire important. En 1993 le déficit budgétaire en moyenne communautaire était supérieur à 6% du PIB. Il était inconcevable que cette situation puisse continuer ainsi. Aujourd'hui, on approche l'équilibre, ce qui a déjà changé toute l'image du marché financier. Mais faire la consolidation budgétaire ne signifie pas que tous les niveaux étatiques et quasi-étatiques doivent être affectés de la même façon. Si on a un niveau étatique comme le niveau européen, qui doit se développer, qui doit aussi assumer d'énormes tâches comme l'élargissement, le retour de la paix et du développement économique dans les Balkans, et toutes sortes de politiques essentielles, on doit lui assurer les moyens de ses politiques. Je crois c'était une erreur fondamentale. La Commission a accepté trop de missions. La Commission actuelle essaie très prudemment de remédier à ce déséquilibre. Mais cela n'y suffira pas. Loin de là! L'Europe est un niveau quasi-étatique dont les tâches se développent énormément. A à ce moment là, il ne faut pas geler le budget au niveau ridicule de 2% du PIB! Nos dépenses de fonctionnement sont de 1,2%! A-t-on vu ça dans une autre administration nationale? On doit se contenter d'1,2%, comme cela a été confirmé à Edinburg et à Berlin. Je crois qu'il s'agit d'une erreur profonde. De même, les économies sur notre budget de fonctionnement sont des économies ridicules. Je veux bien, j'accepte bien que chacun doit contribuer à l'effort et à la rigueur nécessaire, mais ce qu'on fait là, c'est ridicule. Et je crois là réside le problème majeur de la Commission et de la Communauté.



## Entretien de GRASPE avec Jean-Charles Leygues

**GRASPE: GRASPE est un groupe de réflexion qui cherche à revisiter certaines questions fondamentales sur le service public européen afin de (re). Que doit faire la Commission, et pour quoi, et qui sont ses fonctionnaires et agents? Finalement, c'est le même genre de questions que la réforme de la Commission amène indirectement à poser. A votre avis, quelles sont les réponses que fournit la réforme lancée par l'actuelle Commission?**

**Jean-Charles Leygues:** Je pense que la réforme de la Commission est absolument nécessaire. Il est normal que la Commission évolue dans ses modes de fonctionnement, après plus de trente ans et dans un contexte qui a tellement changé qu'il serait anormal qu'elle n'ait pas évolué.

Mais la réforme n'aura d'efficacité, de résultat et ne permettra de réelle mobilisation du personnel nécessaire à son succès que si elle est liée à un sens politique donné à la fonction de notre institution. Ca, c'est pour moi le point. Or, la situation dans laquelle nous sommes depuis l'arrivée de l'actuelle Commission, c'est qu'il y a comme la volonté de ne pas vouloir afficher de sens, alors que pour moi il y a évidemment un sens qui est, sans aucun doute, non affiché mais qui existe. En tous les cas peut être pas pour tout le Collège, mais pour certains de ses membres.

A partir du moment où on dit: la Commission se réforme ou elle est en train de chercher à se réformer, et en même temps on ne lui dit pas pourquoi faire, la conséquence politique sur le plan de la fonction institutionnel est absolument clair: on transforme l'instrument pour lui donner une seule fonction (ce n'est pas péjoratif) de gestion.

A partir de ce moment-là, il est absolument clair qu'une ambiguïté très grande existe sur l'objectif de la construction européenne à partir d'un noyau dur dans le système communautaire. Or le système communautaire à 6, à 9, à 12, à 15 et a fortiori demain à 20, à 25 et à 27, n'a aucune chance de pouvoir progresser dans le sens de l'intégration, qui est le mot-clé de la construction européenne, quel que soit le nombre, quelle que soit la difficulté, quels que soient les éléments de politique commune, si la Commission dans cette période tout à fait cruciale dans

laquelle nous sommes, ne dit pas clairement: je me transforme parce que l'intégration veut dire ceci. Et non pas: je me transforme parce que je suis "blanche". Je crains que le message de la réforme ne soit un message, d'une certaine façon, négatif, un message réducteur sur la démarche de la construction européenne. La conséquence est que des doutes existent, au-delà des bonnes volontés de l'engagement de chaque Etat membre. Cependant, quand même, sur ce point de la nécessité de la réforme, ne nous cachons non plus derrière notre petit doigt! Notre mode de faire, notre mode de gestion étaient incontestablement, ou restent encore, assez largement inadaptés à la transformation des politiques communautaires.

Le noyau dur de la Commission, constitutionnellement, c'était d'être un élément, une institution de conception, ce qu'on appelle en France une administration de mission. A savoir, porter un projet politique et puis le faire décider par les autres, les gouvernements etc., et ensuite être responsable de l'exécution. L'exécution, justement, en réalité maintenant, c'est devenu un point majeur, et là, très largement, nous sommes très souvent à la traîne, incontestablement, ce qui posera un problème de gouvernance: un problème de délégation, tout en gardant la capacité de coordonner, la capacité de rendre des comptes. Du coup, la capacité de la Commission d'être responsable de la proximité, c'est-à-dire d'être perçue par le citoyen comme étant proche, devient très brouillé. Notre rôle d'"avant-garde", devient un rôle non pas d'arrière-garde, mais nous devenons donc trop longs dans nos délais, incontestablement. Et là, l'élément du rôle, de la perception du rôle de l'Union, perçu à travers Bruxelles, devient difficile à interpréter et à corriger.

**GRASPE: Justement, on sent qu'à travers des initiatives comme les livres blancs sur la réforme ou la gouvernance la Commission se lance à la recherche de modèles qui lui rendent une légitimité dans la politique européenne au sens large? Mais on a du mal à percevoir ce que pourrait être un tel modèle. Où en sommes-nous?**

**Jean-Charles Leygues.** Où sont les points de repère de notre institution? Il y a ce qu'on appelle la gouvernance, c'est-à-dire finalement comment faire et mieux faire, mieux percevoir la façon d'intégrer

et partager les responsabilités. Je crois que la transformation de la Commission dans son mode de fonctionnement, dans sa réforme devrait dépendre de ce point-là.

**GRASPE: La gouvernance est souvent invoquée. Cependant, le mot est très polysémique. De quelle gouvernance parle-t-on? Quel rôle y jouera la Commission?**

**Jean-Charles Leygues.** Il y a, à mon avis, deux approches de la question de la gouvernance en fonction de la conception de l'intégration. Je caricature évidemment. Ou bien l'approche politique de la gouvernance, on met ensemble les décideurs au-delà de leur système institutionnel, sans gommer leur système institutionnel, leur compétences. Mais on dit: vous avez des compétences, on ne les conteste pas, mais il faut travailler ensemble parce que tout est devenu trop, trop compliqué, y compris par le processus d'intégration européenne. Ou bien on dit: la Commission n'est plus au coeur de ce processus. Cela je crois que c'est un élément fondamental. Si le point de départ politique est sans équivoque, que la Commission reste le noeud gordien du processus d'initiation, de coordination et d'intégration, parce qu'il est clair que l'objectif politique c'est l'intégration, alors il est bien évident que l'approche de la gouvernance permet, sans aucun doute, de valoriser un service public fort, quitte à le faire dévaluer dans ses fonctions, quitte même à décentraliser certains fonctions. Ainsi, je pense qu'il ne faut pas du tout dramatiser le fait que des éléments de gestion de cette politique puissent être décentralisés. Si au contraire, l'approche politique molle est du non-dit, si finalement, la Commission n'est pas le point de passage obligé du processus communautaire, si elle ne reste pas le noyau qui va être l'élément fédérateur, et j'utilise le mot à dessin, alors à ce moment-là, le processus de gouvernance peut être un processus d'illusions incontestables. Si dans cette deuxième approche de la gouvernance on privilégie la mise en réseau, qui est le mot-clé, c-à-d de la coopération qui vise à mettre à égalité tous les partenaires il devient évident que là, le processus décisionnel communautaire est en grand danger.

Je prends un cas, de la politique d'environnement. C'est une politique inspirée pour des raisons culturelles des pays du nord qui ont une avance considérable avec des moyens financiers importants. Mais ils l'ont imposée à l'ensemble de l'Union avec des éléments tout à fait positifs qui sont aussi des éléments, je dirais, de non-recevabilité pour d'autres pays, soit pour des raisons économiques, soit pour des raisons

culturelles, soit pour des raisons politiques de diversification. Il est bien évident que, dans une approche comme celle de la deuxième thèse de la gouvernance, celle où tout le monde est égal autour de la table, c'est-à-dire les Etats, les régions les collectivités locales, les entreprises, les associations, eh bien le processus de dynamique communautaire et notamment le rôle moteur de la Commission est complètement fragilisé.

**GRASPE: Encore faut-il se mettre d'accord sur une version de la gouvernance. Et cela prendra du temps et il faudra bien que le débat s'organise. La Commission peut organiser ou du moins poser un cadre à ce débat?**

**Jean-Charles Leygues.** Ecoutez, depuis 1984 environ, nous savons bien que nos politiques communautaires ont comme caractéristique, malgré de bonnes volontés, malgré des grands discours, de ne pas communiquer entre elles. Elles se sont décidées successivement et stratifiées successivement. Elles ne se coordonnent pas, elles n'ont pas de cohérence importante entre elles. Elles viennent conforter les politiques nationales du même type, et, d'une certaine façon, les politiques nationales ont été depuis 1984-1985 beaucoup plus influencées qu'on ne le pense par les politiques communautaires. Nous sommes arrivés, nous, l'Union et nous, la Commission, dans notre rôle de propositions, dans notre rôle d'initiateurs, avec une très bonne volonté de faire avancer l'intégration, à la limite de la digestion. Donc la difficulté de la gouvernance, c'est-à-dire de la difficulté des différents acteurs de travailler ensemble, est caractérisée au niveau régional et local, beaucoup plus encore au niveau national. On voit un développement du processus de gouvernance incroyable au niveau de nos Etats et qui s'est fait en particulier à travers l'impact de la politique communautaire: politique de transports, politique de l'environnement, politique agricole, politique de la recherche, politique régionale, les aides d'Etat etc...

Dans ce contexte-là, il est bien évident que se pose à la Commission, dans le débat sur la gouvernance, la question: est-ce que je dois, moi Commission, considérer qu'aujourd'hui à 15, demain à 25 ou à trente, il est bien de continuer dans la fragmentation? Ou bien est-ce que j'ai une responsabilité à être l'organisateur d'une incitation à plus de cohérence, plus d'efficacité, plus de transparence, bien que ce soit un exercice difficile. Mais qui va poser la question, prendre la responsabilité politique? Est-ce le Conseil de Ministres, est-ce que c'est le

Parlement européen, est-ce que c'est l'Etat France, l'Etat Portugal, etc., qui va la poser? Bien évidemment non. Cette modification de structure de gouvernance nationale est beaucoup trop difficile pour qu'ils puissent engager ce processus. La responsabilité politique institutionnelle est dans le giron de la Commission, exclusivement. Seule la Commission peut enclencher ce processus, l'expliquer, engager un trajet pédagogique et didactique qui sera extrêmement difficile, au nom des grands principes politiques et fonctionnels de la réforme: efficacité, transparence, démocratie.

**GRASPE: Les pessimistes vous répondront que, depuis quelques années, la Commission n'a plus la force de cette pédagogie. En fait c'est elle qui doit constamment se justifier par rapport à la pédagogie qui vient de l'extérieur, elle est réactive...**

**Jean-Charles Leygues.** Actuellement l'Union n'est pas en panne de projets politiques. Le problème, c'est qu'elle a des projets politiques qui ont des difficultés à fonctionner. La conséquence de cela serait, en effet, des choix en matière de réforme de notre fonctionnement de l'institution, très important, et du rôle central d'un service public. Est-ce que notre institution, et celle ne peut être que de service public, a pour rôle de chercher à gérer tout ce que nous gérons? Pour moi, ma réponse est claire, c'est non.

Je pense que beaucoup de tâches doivent être déléguées dans l'Union. Et là, on n'a pas réfléchi sur la nature des contrats de confiance à établir entre la Commission et les autres acteurs. Finalement le cœur de la construction européenne est ailleurs, parce que ce n'est pas nous qui faisons la réalité, la réalité profonde du faire, elle est ailleurs. Il y a une très grande ambiguïté dans les propositions de la réforme, du mode de fonctionnement qui nous sont proposés. Il y a beaucoup d'ambiguïtés dans le non-dit, on reste toujours dans l'idée que la Commission est maîtresse du jeu, qu'elle contrôle. Je pense que c'est une grande erreur. A travers le contrôle, c'est-à-dire c'est le contrôle de la gestion, on cantonne la Commission dans la fonction de gestion et puis en même temps on essaye de lui dire mais finalement, l'initiative politique, elle va être partagée, elle va être partagée ailleurs. De ce fait, vous n'avez plus besoin du même type de service public, donc on va le modifier.

On n'a donc plus besoin d'être ce qu'on appelle une administration de mission portée vers les projets. La Commission doit avoir, contrairement à l'avis reçu, un rôle central dans le débat politique européen entre les Etats. Mais il y a un

doute, un certain doute des opinions publiques, parce qu'il y a un tel déficit d'explications et en même temps une telle distance entre les processus des décisions communautaires, les processus des gestions communautaires et les citoyens. Dans le cadre de la gestion par exemple, ce n'est pas nous, Commission, mais les comités de gestion communautaires qui sont les Etats, qui se sont appropriés administrativement cette gestion. Et ils en sont les bénéficiaires. Alors les citoyens demandent: moi, là-dedans, où je suis pour me sentir partenaire? En même temps, le citoyen sent très bien, en allant dans le magasin, en allant chercher un boulot, en travaillant dans les entreprises qu'il rencontre des problèmes européens tout le temps. Donc, on a un problème de distance.

**GRASPE: Cette distance, les fonctionnaires, les agents de la Commission, la ressentent de plus en plus, étant donné que les décisions européennes ne concernent plus seulement quelques groupes d'intérêt, mais depuis le milieu des années 1980 environ, embrassent des domaines politiques plus vastes, plus complexes. Il faut aussi légitimer sa politique aux yeux des citoyens européens. Et là, qui dans l'institution, comment va-t-on légitimer nos politiques?**

**Jean-Charles Leygues.** Une question importante, c'est la question du débat démocratique. Et celle de savoir ce que représente le Parlement européen, au delà des traités, au delà de son processus de fonctionnement. Est-ce que ça signifie quelque chose du point de vue démocratique? J'ai l'impression que nos concitoyens, qu'ils soient grecs, portugais, français ou anglais, ne font absolument pas de différence entre la décision "de Bruxelles" prise par le Conseil, c'est-à-dire par les Etats, leur gouvernement légitime, et la proposition faite par la Commission, Entre l'avis du Parlement et la codécision du Parlement... Donc, pour reprendre ce point important, et le Parlement européen dans tout ça? Je dirais: sa perception politique, dans le cas d'un débat démocratique sur l'Europe par nos concitoyens, est une perception, je crains encore très, très, lointaine. En tous cas, je crois que, malheureusement, la perception démocratique du rôle du Parlement européen est encore extrêmement faible.

D'autre part je trouve que le travail de transmission du débat sur le processus décisionnel européen par nos médias, à quelques exceptions près, peut-être à cause de la difficulté d'expression de ce débat, est extrêmement faible. Le Financial Times fait ça relativement bien, on peut critiquer la façon dont il le fait,

mais il le fait. Mais c'est pratiquement le seul organe de presse dans l'Union qui fait un travail sérieux. On peut parfois ne pas être d'accord sur l'interprétation qu'il donne, mais il fait ça, il fait un bon boulot. Mais si on regarde dans la presse allemande, italienne, française, espagnole, portugaise, j'en passe et des meilleures, l'essentiel, la transmission de ce qu'on appelle le débat européen est dans l'ensemble extrêmement marginale. Un point tout à fait central est la perception des gens: la difficulté de la Commission d'être acceptée comme étant un élément central du processus communautaire.

Sur ce point de l'information et du débat, dans nos Etats, le boulot n'est pas du tout bien fait. On ne peut pas faire porter à la Commission la responsabilité exclusive de vendre la politique communautaire, parce que ce n'est pas à elle de faire ce travail, partout au Danemark, partout en Autriche, au Royaume-Uni ou autres. Nous sommes une Communauté, une Union, bon, mais nos Etats dans l'ensemble, que ce soient les administrations, nos élus, parce que eux, ils sont élus aussi et avec une légitimité souvent sans doute beaucoup plus forte que nos élus parlementaires européens, nos élus nationaux et nos élus régionaux et locaux, etc, ils ne font pas leur travail. Ils ne font pas leur boulot politique. Donc la distance, on ne peut pas faire porter le chapeau de la distance à la Commission. La Commission ne peut pas faire seule ce travail d'information, d'explication au delà d'une explication générale.

Un troisième point qui est en effet une question au niveau de l'animation de la Commission. Est-ce que la Commission doit être dédiée à un rôle d'animateur, je caricature, de l'échange des bonnes pratiques pour valoriser tel ou tel point, être un élément de proximité parce qu'elle est un élément fédérateur, parce qu'elle est la Commission? On sait tous, chacun dans les champs politiques dans lesquels il travaille, que notre capacité de diffusion peut en effet avoir des résultats très valorisants. Mais, reconnaissons-le, très éparpillés. Et très dilués. A moins qu'on ne devienne 300.000 fonctionnaires et agents. Alors, comme c'est pas demain la veille qu'on va devenir 300.000, je ne pense pas qu'on va devenir des animateurs systématiques. Alors, franchement, je ne crois pas que ce soit ça la question la plus importante.

Et je crains que, dans une Union où on va devenir 25, 27, ce rôle-là deviendra marginal ou même disparaîtra. Et je ne crois pas qu'on puisse plaider pour la Commission à partir du moment où on voudra céder le partage des responsabilités comment on va être en

même temps des animateurs? Peut-être de façon exceptionnelle, mais systématique, personnellement je ne crois pas et je ne vois pas comment nous pourrions prétendre le faire. Parce que chacun d'entre nous en a fait l'expérience dans telle ou telle politique, ou bien on le fait dans des expériences pilotes extrêmement éparpillées et il faut mesurer si la valeur ajoutée de cela est ensuite diffusée lors qu'on la laisse tomber.

**GRASPE: Nous sommes 30 000, pas 300 000... Vous parliez du boulot politique que les Etats ne font pas selon vous. Alors, est-ce que la Commission peut, d'une manière ou d'une autre, convaincre, amener les Etats membres à faire leur boulot politique?**

**Jean-Charles Leygues.** Je rejoins un point que j'avais évoqué, c'est le contrat de confiance. Est-ce ça ne devrait pas faire partie d'un contrat d'actions communautaires en visant qu'il va y avoir des actions de diffusion dans tel domaine et que là un contrat communautaire entre les Etats?.

Nous sommes à 15, demain à 25, 30, il est inéluctable que le rôle de partenaire des Etats soit un rôle de partenaire fort et je pense que c'est nécessaire. Il faut que la construction communautaire progresse avec un rôle de partenaire fort des Etats et de la Commission. Mais de la Commission aussi. Pas d'affaiblissement de la Commission! Il faut que ce soit un rôle contractuel beaucoup plus fort qu'il ne l'est maintenant. Il faut qu'on travaille, qu'on réfléchisse sur un partage des responsabilités et ce n'est pas le même pour chacune de nos politiques. Je pense que la Commission doit prendre l'initiative de dire: voilà comment il conviendrait de faire des suggestions, de partager pour telle politique. Pour la politique de la concurrence, ça va être extrêmement difficile, mais pour beaucoup de politiques, il faut faire le partage.

Incontestablement, après la période Delors, il y eu une période de ras-le-bol dans certains Etats membres. Ils sont allés très loin dans la critique et en même temps je dirais que ce n'est pas aussi simple que ça. En même temps, j'observe qu'il y a toujours et encore une attente du rôle. On attend des initiatives de la Commission parce que le processus communautaire génère des conflits que les différents acteurs concernés ne peuvent pas gérer seuls. C'est l'enseignement majeur du système communautaire. Et que seul ce truc particulier que nous sommes peut apporter des solutions, des orientations et des propositions. Et là, cet élément d'attente de ce rôle irremplaçable de la

Commission reste et l'attente existe. Il ne faut pas du tout croire qu'il y a à gérer un refus sur le rôle de la Commission. Cela serait une erreur de penser que dans nos Etats il y a cet état d'esprit, ce n'est pas vrai. Qu'il y ait des irritations sur certaines méthodes que nous adoptons, oui, certainement, mais ce n'est pas ça qui l'emporte. En conséquence de quoi - je fais juste un petit aparté sur l'élément réforme - si on instrumentalise des éléments de réforme qui affaiblissent ce rôle d'intervention de la Commission, il est évident, à ce moment-là, qu'il n'y a pas de réponse à l'attente. Que ce soit en termes d'initiatives, ou éventuellement en termes d'animation.

Moi, j'ai une indulgence. On est dans un processus et géré plus que jamais. Le produit communautaire, c'est quand-même un produit vraiment particulier. C'est le produit de tant de compromis, liés à la prise en compte de tellement d'éléments d'intérêts et ... en plus, si c'est possible, d'apporter un élément neuf de proposition, pour essayer de faire passer quelque chose de plus, qu'il faut pas qu'on s'étonne quand-même que ça paraisse compliqué. Alors, nous sommes critiqués pour cela. Je ne vois pas comment les avancées législatives pourraient se faire autrement. Je pense que les gens qui font des procès d'intention systématiques là-dessus, on peut parfaitement le comprendre, mais en même temps, lorsqu'il s'agit de choses avec des intérêts très précis, je crois qu'il est très très difficile de pouvoir l'éviter. Mais c'est vrai que, politiquement, c'est souvent invendable. Alors, qu'est-ce qu'il faut faire?

Est-ce que nos collègues du Parlement Européen peuvent expliquer? Est-ce que la Commission ne peut faire qu'un travail d'explication global? C'est ce qu'elle peut le mieux le faire. Mais une fois que c'est sorti, le produit ne lui appartient pratiquement plus. Ensuite c'est à chacun des Etats de le traduire chez lui et de l'expliquer à sa façon avec les intérêts de son pays qui ne sont pas du tout les mêmes d'un pays à l'autre. Donc, moi je ne suis pas pessimiste sur cet élément qui est variable. Là où je suis inquiet, c'est quand nous n'avons pas du tout de message. Quand on ne progresse pas du tout à des moments-clés. C'est là que j'ai une inquiétude.

**GRASPE. Et avec la perspective de plus en plus proche de l'élargissement on est à un de ces moments-clés...**

**Jean-Charles Leygues.** Maintenant on est à un moment tout-à-fait charnière: il faut d'abord approfondir et élargir sur des bases solides. Le débat "élargir ou approfondir" n'a plus de sens, il faut faire

les deux en même temps. Le hasard veut que j'étais le vendredi en Bulgarie à l'Université de Sofia. J'étais époustoufflé par la qualité du débat des jeunes étudiants bulgares; leur connaissance de nos affaires et puis leur capacité de clarifier ce débat et de nous juger. Comme si eux, ils étaient déjà dedans. Mais leur reproche politique, c'était ça: on veut rentrer mais en même temps vous ne dites pas pourquoi on y va. Ces jeunes gens disaient: vous nous faites rentrer dans cette maison parce qu'on a vécu quelque chose qu'on n'a plus envie de vivre, on veut y aller parce qu'on est européens, nous sommes naturellement européens, mais franchement vous ne faites pas d'efforts pour venir à notre rencontre. Nous étions devant le constat de la carence du devenir de l'Union. On s'élargit et on est l'Union, on a fait le marché intérieur, etc, ne négligeons pas tout ça. Mais finalement le devenir politique, c'est la question qu'ils nous posaient, qui est la question naturelle des citoyens, c'est la même question qu'on rencontre au Havre ou je suppose à Thessalonique ou à Ulu finalement.

**GRASPE: Et en plus, notre acquis communautaire finit par ressembler à une liste d'objets morcelés que ne lie aucune vision politique évidente. En même temps, cet acquis c'est notre force, c'est de là que l'on peut tirer une analyse de ce que l'on devra faire...**

**Jean-Charles Leygues.** Nous qui participons de l'intérieur à la fabrication de ce truc, on croit toujours qu'on a fait des progrès formidables parce que le marché intérieur, parce que la politique agricole, parce que la politique de l'environnement, parce que la politique de la recherche... On fait un programme-cadre mieux que le 5ème etc. mais au fond ils s'en moquent. Tout ce qui est derrière, est derrière. C'est ce qui est devant c'est ça qui est intéressant. Et politiquement, c'est là que nous n'avons pas pour l'instant une démarche. Alors, bien sûr, c'est plus facile à dire qu'à faire. Mais n'empêche que la responsabilité politique, c'est ça.

Nous sommes formellement dans un collège, mais la fragmentation est devenue telle, c'est pour ça que je l'ai évoqué tout à l'heure dans mon propos initial, que je crois que, même si le propos peut paraître à certains utopique, trop difficile, le rôle du collège est de se remobiliser comme collège. Non pas pour que ça soit l'objectif en soi, de le faire redevenir un collège, mais pour des raisons de fond. Se remobiliser en posant la question de la coordination, de la cohérence des politiques communautaires. C'est une question extrêmement difficile et compliquée. Mais la Commission sera bientôt obligée

d'arriver à ce genre de questions; peut-être pas de façon globale et systématique, mais au moins de façon partielle dans la mesure où elle est en train d'être confrontée de plus en plus à l'impact de certaines politiques sur d'autres politiques. Nous allons nous trouver, on l'a déjà été, confrontés à la situation de certains gouvernements qui diront: mais nous, on arrête de payer pour ça.

La question, en effet, a déjà été posée et va être posée de façon beaucoup plus systématique à la fabrication du prochain paquet financier de 2007. Pour moi, c'est une évidence: si – et là on est sur un problème de fond, de réforme de la Commission – si elle ne le fait pas à la perspective de ce paquet 2007, et elle en a l'occasion avec l'élargissement – et là ça donne une chance à l'élargissement, et en même temps elle a un instrument de modification de ses structures de gestion, de ses structures d'organisation et de délégation sur beaucoup de plans, mais évidemment c'est une direction assez courageuse et assez fondamentalement différente. Ca sera difficile....

#### **GRASPE. Vous dramatisez un peu?**

**Jean-Charles Leygues.** Je reste encore optimiste. Parce que l'enjeu politique est là. La Commission n'a qu'un seul coup à jouer, d'ailleurs. Elle n'en aura pas d'autre. Au-delà du charme qu'il y a à faire des papiers sur le développement durable, sur l'OMC, mais je dirais que cela fait parti du processus normal, de la routine, de l'agenda normal lié aux traités. C'est très important, mais ce n'est pas ça qui fait le rythme du processus d'intégration. C'est un élément, mais ce n'est pas ça qui le fait.. Donc cette Commission n'a pas encore agi politiquement. Elle n'a pas eu l'opportunité politique en réalité d'agir politiquement, réellement.

**GRASPE: D'où pourrait venir la réaction de la Commission? Est-ce que cela signifie que c'est au Collège de prendre ses responsabilités politiques au moment crucial, de ne pas loucher le coche? Ou est-ce que le processus est plus large et concerne aussi les fonctionnaires, les agents, qui pourraient aider à relégitimer la Commission politiquement?**

**Jean-Charles Leygues.** Nous sommes soumis à un réseau de contraintes qui fait que c'est matériellement impossible que, par en haut, vienne soudain apparaître un renouveau de projet avec une grande vision. On peut aussi avoir une vision négative de la Commission en disant: ils

sont venus des pros de la négociation tout azimut pour influencer les décisions. Mais on peut aussi croire à une version positive qui dit simplement: il y a des gens qui animent réellement le débat. Ca va prendre du temps. D'ici à l'émergence d'une nouvelle génération politique, le processus prendra quinze ans. D'autre part: qu'est-ce que ça veut dire pour le travail des fonctionnaires que de contribuer à faire émerger le débat, en particulier à avoir une capacité d'écoute, c'est-à-dire notre capacité d'entrer en relation avec les interpellations? C'est que notre fonction est politique. Et en réalité, notre capacité d'expression n'est pas à la hauteur de l'enjeu politique existant. Et là je crois que c'est un travail de groupe comme GRASPE de discuter comment ça peut se mettre en place tout en restant dans le cadre de choses comme la réserve, le fait qu'on soit un service et qu'on n'ait pas la porte ouverte à n'importe quelle demande dans n'importe quel contexte.

Ce n'est pas de l'administration que viendra le projet politique. Et Dieu merci, heureusement. L'occasion existe pour la Commission de tracer des éléments de voie qui n'apportent pas la révolution mais qui apportent une pierre à un moment crucial qui va être d'ici 2004. C'est là qu'on peut être sévère, selon les éléments d'humeur de chacun, sur ce qui s'est passé depuis l'arrivée de la Commission actuelle. Cette Commission, à part la conférence intergouvernementale, ne s'est trouvé devant aucune grande échéance. Elle n'a pas été très courageuse sur la réforme institutionnelle, mais elle s'est consacrée à faire un petit truc, la réforme de la Commission. C'est ça la réalité. Historiquement, ils ont fait un gadget pour réagir à une situation politique très difficile où la Commission s'était empêtrée. Sur le plan de l'action politique, elle n'a encore rien fait de substantiel. Donc je dirais qu'elle n'est pas encore engagée. Donc en termes d'échéance, la véritable échéance politique pour cette Commission, c'est ce qu'elle va avoir à préparer dans l'échéance 2003, 2004, de l'élargissement à l'approche des modifications des politiques communautaires et la fabrication du paquet pour le futur. Tout ceci ce devra être l'abrégé du dossier gouvernance, c'est-à-dire le comment faire.

## Courrier des lecteurs

**Suite à la publication du premier cahier de Graspe, nous avons reçu beaucoup d'encouragements de la part de nos lecteurs. Nous remercions aussi « Eureforme » et l'Union Syndicale qui ont diffusé une information concernant notre premier Cahier.**

**Ci-après, nous publions une sélection des messages écrits en réaction au premier cahier.**

« Merci beaucoup pour l'excellent travail de réflexion que vous avez fourni dans votre premier numéro du GRASPE. J'ai fait circuler ce Cahier N° 1 auprès de collègues qui j'espère pourront vous aider dans votre travail rédactionnel.

J'ai trouvé excellents les tableaux repris aux pages 44 et 45 qui montrent, sur 30 ans, la disproportion, exponentielle, entre les fonds alloués à la Commission et le nombre des fonctionnaires chargés de gérer les différentes politiques communautaires.

A ce sujet, je me permets de vous suggérer d'ajouter une troisième donnée à vos tableaux, à savoir le nombre de politiques auxquelles les services de la Commission doivent faire face et ça depuis 1970 à aujourd'hui... Aujourd'hui, les 22.631 fonctionnaires ne doivent pas seulement gérer une masse considérable d'argent de 89.585 (Mio EUR), mais doivent aussi faire face à un nombre croissant des politiques et mesures diverses, pour lesquelles les Commissions Delors et les suivantes, se sont engagées.

A nouveau, merci beaucoup pour l'excellent travail que vous avez fourni et bon courage pour la suite. »

R. P.

« Chers collègues,

J'ai apprécié l'envoi. Quelques réactions.

Les textes sont particulièrement agréables à lire.

J'ai lu quasiment tout et ai beaucoup aimé la rétrospective sur les différentes réformes (j'ai 34 ans de service, 61 ans et suis en fin de carrière A depuis 21 ans !), l'exemple d'un chef d'unité, la comparaison avec les autres institutions.

Je pense disposer ainsi d'une meilleure compréhension de la réforme.

Quelle est la légitimité administrative de ce groupe de réflexion ?

Dans un numéro ultérieur, il me semblerait utile d'aborder la question de la société de l'information. Comme il est dit à juste titre à la page 41, l'aspect médiatique de la réforme est très fort et n'a jamais été aussi fort... Il est essentiel que la dimension communication-information-société de l'information soit prise en compte dans la réforme (surtout si l'on veut au sein de l'institution de la e-commission, e-business, e-government, donc e-quelquechose). De plus en plus de gens vont avoir des contenus de travail de plus en plus abstraits, il sera donc de plus en plus difficile de se faire comprendre. Les malentendus et les superficialités ne cessent d'augmenter.

Enfin, j'aimerais que les notions qualitatives (qualité de l'information) soient vraiment prises en compte car on ne voit que les aspects quantitatifs et les budgets. Or le coût de la non qualité de l'information est très élevé...

Bonne continuation dans votre travail ! »

J.B.Q.

« Merci beaucoup de votre revue. Très intéressant et fouillé - il faut croire que toutes nos « élites » ne sont pas "neutralisées"!

Merci de votre travail. »

P. L.

« J'ai lu votre revue. Les articles sont très intéressants, autant les réflexions que les cas vécus et les différentes expériences dans les administrations nationales. J'ai particulièrement apprécié la partie sur les projets de réforme de l'institution, modernisation, etc. On voit à quoi sert « l'intellect » de cette maison. »

B.T.

« Merci pour m'avoir fait parvenir le premier numéro de GRASPE. Je me suis lancé immédiatement dans la lecture et j'ai lu avec grand intérêt l'article sur les contraintes de la réforme, que j'ai trouvé bien fait, équilibré et prônant en quelque sorte un sentiment d'humilité devant la tâche gigantesque qui nous attend.

Le GRASPE est vraiment une initiative précieuse qui devrait connaître une "diffusion" aussi large que possible dans les milieux syndicaux. Il faudrait à mon avis s'atteler à faire une tentative de réduire l'écart de perception énorme existant entre, d'une part, l'analyse à la fois judicieuse et perspicace style GRASPE, et d'autre part le discours typiquement "syndicaliste, style 19ème siècle" qui continue à jouer un certain rôle dans la communication des OSP. »

E.H.

"So far, I've naturally focussed on the item entitled "The Reasons for GRASPE" and I must say that I find it perceptive and encouraging.

I particularly endorse the perception that the fundamental reason for reform is that it will strengthen the independence of, and confidence in, the Commission. As I constantly emphasise in all contexts, Reform is a means, not an end in itself. With that in mind, it would have been necessary anyway. But now, when hostile and seriously short-sighted opinions about the "place" of the Commission float around the Council and elsewhere, the need to demonstrate the prowess and quality of the Commission and its people is essential.

I certainly identify with the "list of issues of concern to citizens" which is lucidly set out. The series of convictions shared by GRASPE people – including the need to take proper account of past accomplishments and experience when

designing the future – also have a real weight. Indeed, I believe that among the main justifications for the modernising changes is the fact that many are essential means of sustaining and strengthening the best qualities of the Commission, including creativity and the strong sense of European purpose.

So I congratulate you and (.....) on your initiative.

There is, however, one element of your approach which I would not share: I certainly do not believe the Commission is, or ever should be, an "intergovernmental organisation" or a secretariat – but I do not believe that it is an "embryonic government" either. It is a critically important and leading part of European governance with irreplaceable rights of initiative and essential responsibilities of independent service to the Union and accountability. But "governing" in Europe (and hopefully the whole World one day) must depend upon election. And I do not believe that in our unique European construction we will have elected supranational government – or, if we do, it will be a deliberate free choice of future generations. Even then, I do not consider that such a democratic government will grow from the embryo of the Commission. If I had to speculate, my guess would be that it would conventional Party political version, and the administration looking more like a conventional civil service. My grandchildren' generation may want that, of course. But I regret to say that it would be more likely to supersede the Commission that to grow out of it.

Just my thoughts with guesses that are as good (or bad) as anyone else's at this stage of European evolution!

At some time, I hope that we might be able to get together for discussion of various ideas. As GRAPE says, there is a need for "long term thinking, internal discussions, lifelong learning" – for refreshment as well as enlightenment.

With my present set of crowded obligations (probably yours too) such refreshment would be a luxury. Hopefully, however, that won't be a permanent state of affairs and we will find time for conversation at some stage."

N.K.



"Dear Graspé,  
Your cover page should also be completely bi-lingual or even better tri-lingual."

J. o. D. B.

"I read it through and found that it contains maybe too much information for a single issue - perhaps because it is the first

Why are the individual authors not identified?

I was interested in the Knowledge Management (KM) aspect as I have the impression (maybe wrongly) that the Commission is not really interested in KM just distributing administrative info. The most important aspect of KM is the management and development of Tacit Knowledge which is also the hardest aspect and the part the Commission structure is worst able to develop."

C. B.

« Une bonne initiative, mais le temps est venu d'agir. »

F.I.

«I read your document with great interest and hope that you will continue to reflect on the future of the European Civil Service. And not just to reflect, but to argue the case with force and perserverance for real reform within the Commission...

Having read the 12 January Consultative Document on 'Middle Management' I remain very worried about the "reform" process. Indeed, in reading it I could not help wondering what mark a candidate in an A6/A7 concours would have received for such a paper? Hopefully the revised document to be discussed by the Reform Commissioners tomorrow will be much, much better.»

P.J.L.

« Merci pour le document GRASPE... Ce que vous écrivez dans ce document, notamment sur la politique de qualité et sur le fait que ces politiques de qualité

ne sont jamais analysées par rapport au principe de neutralité de la fonction publique et d'une marge d'indépendance du niveau administratif par rapport au niveau politique me semble remarquablement illustré par l'article de Commission en direct n° 188 qui annonce en présentant cela comme allant de soi que les Commissaires vont évaluer de façon bi-annuelle leurs Directeurs généraux et leurs directeurs.

Pratiquement toute la hiérarchie administrative de la Commission sera donc évaluée par le pouvoir politique. Cela a-t-il un équivalent dans d'autres fonctions publiques des EM car cela revient à un contrôle très étroit du politique sur l'administratif? »

J.V.

« - Bravo! Un document solide et bien élaboré (qu'il faut analyser et digérer).

- Il faudrait éviter de présenter les travaux en cours comme résultat d'un profil de fonctionnaire intello avec mauvaise conscience(?). Peut être ça ne sera plus un travail de réflexion mais un travail d'action...

- En relation au contenu je ne vois pas les idées fortes sur "la gestion des biens publics" ,ni sur l'efficacité économique au moyen terme (%du Budget EU, taches et objectifs politiques, enjeux , capacités de réponse.... ) »

A.L.

« A mon sens de fonctionnaire empêtré dans une DG en cours de réorganisation administrative sans tenir compte des desiderata individuels de son personnel, ce sont les textes concrets qui ont le plus de chance de capter l'attention de collègues inondés de documents. Le témoignage de chef d'unité ou le texte revenant sur les précédents essais de réforme à la Commission sont donc très intéressants... »

L.V.

« Deux remarques pour améliorer encore l'utilité de vos travaux:

a) le lien souhaitable avec l'exercice de "gouvernance" mené par Vignon devrait à mon sens absolument être davantage mis en exergue (même s'il est déjà mentionné). Savoir pourquoi, comment et avec qui l'Europe est "administrée" est au cœur de cet exercice, et la réflexion sur les missions

et le fonctionnement du service public européen devrait être intégrée dans l'exercice Vignon, en même temps que leurs réflexions pourraient appeler des réactions de votre part...

b) Eventuellement, une réflexion sur la "mobilité externe" des fonctionnaires européens. Il est clair que l'évolution de la société implique une "adaptabilité" plus grande aux changements. Un statut protecteur est indispensable pour l'indépendance et la qualité de la fonction publique européenne, mais cette protection ne doit pas couper le fonctionnaire des évolutions du monde extérieur. Or, un tel repli est une réaction psychologique normale dans le cadre d'un processus de changement qui accroît les inquiétudes... »

P.V.

« Eh bien bravo, vous avez fait un travail tout à fait remarquable ! J'ai lu toute la revue avec grand intérêt. J'espère que cela va circuler largement ».

I.P.

« Bravo pour la réflexion entamée au sein de GRASPE. »

A. M.

"Félicitations pour le travail accompli. En ces temps difficiles, ça fait plaisir de voir que certains porte-drapeaux n'ont pas peur d'afficher leurs opinions. Je crois sincèrement que la Commission en a besoin en ce moment. J'espère que votre initiative fera bouger les choses. »...

C.V.

"Très intéressant et bonne base de référence historique..."

G.B.

« Voici quelques réactions vraiment trop rapides et donc superficielles.

1. Qualité = 100% (profondeur, rigueur, etc)

2. De même pour le style (très "professionnel")

3. "Mais" : en fonction de 1 & 2 : la revue ne vise-t-elle une population très restreinte ? (= les gens ayant le temps, l'intérêt et la capacité pour lire/suivre à ce niveau ?

4. Les contributions ne sont pas signées individuellement .... pourquoi ?

Mais : très impressionnant ! »

E.M.I

« J'ai parcouru les différents textes fascinants dans ce premier n° du "GRASPE" et trouve que l'approche est intéressante.

Je dois dire que le titre "GRASPE" me paraît regrettable. En effet, ça fait penser à l'adjectif

"grasping" (avare, cupide) et n'a pour moi au moins que des connotations négatives... »

M.L.

"Despite my "superficial reading" I found the issues and approach very interesting...

In the hope that there are still people around who are willing to listen... Good luck with your efforts".

S.K.

"Votre initiative démontre qu'il y a encore des penseurs positifs à la Commission!!

M.R.

"...I also share the GRASPE view that "la réforme Kinnock ....est une occasion manquée de repenser nos méthodes de travail" and that "elle fait l'impasse sur une articulation entre une réflexion sur la rédefinition du rôle de la Commission et les reformes politico-administratives qui en découlent".

And I believe that the answer to the question on page 30 "Avons-nous commencé à l'envers?" is "Oui". But I regret that the answer to the subsequent question "Comment rattraper?" is probably that there is no way in which it can be rattrapé. Not least of all because few colleagues appear to have reflected upon the fundamental issues involved and, even if they have, even fewer appear to have the courage to question the approach adopted by the "reformers" and speak out on the issues involved. As a result one could be forgiven for having the impression that we are being squashed under an unstoppable "reform" steamroller! »

L.B. philosophical exercises) or unsolvable (philosophical exercises used to justify not acting).

"...The Kinnock proposal is especially dangerous because it goes exactly into the wrong direction: even more isolation and individualisation than at present and a more top down, technocratic and centralistic approach, which dominated in the past and present, e.g in terms of performance measurement and career/promotion prospects etc.

With these proposals a short sighted actionism is in the focus which looks bright and forward looking but does not change existing opportuny structures and the dominating shorttermness in behavioural patterns. It is not linked to any longer term strategy if not to enable only to work under tight budgetary conditions and an organisational tohuwabohu until 2006.

A vision and medium or longer term perspectives are missing totally and there your articles and statements in file 1 are rather enlightening if you confront your approach and the one of the Commissioners responsible for staff affairs and budgetary questions...."

B.S.

« On the whole my feeling is that most of us think that the problems the Commission faces are relatively easy to identify. The difficulty is that they are either too technical (no use of

And there remains of course the question of legitimacy and representativity... We might feel that a merely defensive attitude (e.g. Unions) may be insufficient, but without clear-cut proposals on your part it won't be easy to convince officials that you are the forum they should join. And the fact of having received the document first from the hierarchy and then from you can only lead to suspicion.

Best regards, »

M. O.

« Merci de l'envoi de votre revue. Ci-après quelques réflexions, suite à sa lecture.

L'idée centrale de la réforme est de nous convaincre que la machine européenne et ses fonctionnaires ont besoin d'une remise à neuf (qui a dit le contraire...), d'un électrochoc, voire d'une prise de conscience de leur rôle.

Pour ce faire, on fixe le nouveau produit «Réforme» en organisant un discours et un travail pédagogique d'inculcation qui trouvent leur légitimité notamment dans une littérature E-mail envahissante et lors des réunions toujours plus fréquentes. On impose le modèle entrepreneurial, lui-même issu du dogme libéral avec son nouveau décalogue ; qualité totale, évaluation, formation, management, culture de service, flexibilité, rentabilité, productivité, service aux clients, etc. L'activité humaine réduite à un paramètre... »

S.D.A.

## Documents

GRASPE est également intéressé par des débats, concernant les institutions et les politiques communautaires, menés au sein d'autres groupes. Ci-après un texte portant sur les politiques qualitatives et la construction européenne d'un groupe - "débat public" - transnational, dont les membres sont "actifs dans la conception et les débats sur les politiques européennes".

Nous appelons nos lecteurs à nous transmettre, pour publication, d'autres textes issus de démarches similaires.

Publié dans

### **EUREFORME NEWSLETTER**

**Numéro 12, octobre 2001**

## **Réformes et Gouvernance<sup>22</sup>**

*Par Giorgio Clarotti*

### **Elargir le Cercle des Acteurs européens**

En effet, la préparation par la Commission d'un Livre Blanc sur la Gouvernance vient pour moi un peu tard, mais est une nécessité. Depuis plusieurs années je fais partie de cercles qui demandent que l'Union Européenne se rende compte que le Traité de Maastricht a sanctionné la fin du processus d'intégration Européenne sur le modèle « Monnet », construite "par le haut", par des cercles de diplomates, de fonctionnaires, de professeurs, de gouvernants et d'industriels (surtout ne pas oublier les industriels!). Des cercles, certes inspirés et visionnaires, mais qui n'ont impliqué que quelque 100.000 acteurs de l'Europe sur 50 ans. Nice a bien montré que les temps des diplomates et de leurs conférences débouchant sur des compromis souvent à sommes nulles sont bien finis.

Il s'agissait selon nous de lancer un processus reconstruisant l'Europe par la base impliquant ses diverses composantes (gouvernements et élus de différents niveaux, entreprises, citoyens, partenaires sociaux...). La solution passe par l'élargissement du cercle des acteurs impliqués dans la construction de l'Union Européenne pour arriver à impliquer une plus grande partie des 350 Millions de citoyens européens et en faire, eux aussi, des acteurs de l'Europe. Ceux d'entre vous intéressés par cette approche peuvent consulter le site [www.Europe2020.org](http://www.Europe2020.org).

Pour impliquer plus d'acteurs, il fallait arriver à lancer un "grand débat" sur la construction européenne, pour que ce ne soit plus un sujet seulement consensuel. On avait essayé d'activer les cercles bruxellois, londoniens et parisiens. Puis on avait espéré dans les élections européennes de 1999, mais ce "grand débat" sur l'Europe ne démarrait pas. L'Europe continuait à être tirée par le haut, malgré que de plus en plus d'observateurs se rendissent compte que l'élastique risquait de casser.

Depuis l'exercice "Dessiner la Commission de demain" lancé en 1998, la Commission s'est aussi rendue compte que pour devenir plus efficace et crédible il fallait qu'elle se réforme (c'est d'ailleurs vrai aussi pour l'Union). Trois étapes avaient été définies, en ligne avec les manuels de gestion du changement au sein des organisations:

1. La révision des objectifs et des missions de la Commission

---

<sup>22</sup> Ecrit début Septembre 2001 cet article ne tient pas compte des développements survenus depuis les attaques terroriste aux Etats-Unis du 11 Septembre 2001.

---

2. La réforme de ses structures

3. La réforme de ses modes de fonctionnement

C'est malheureusement par les deux derniers points que l'on a commencé avec le groupe Williamson d'abord et la Task Force Réformes par la suite s'occupant des réformes de gestion, et la réforme des cabinets et DG pour ce qui est des structures. Je dis malheureusement car ces mêmes manuels de gestion soutiennent que c'est par le point 1 qu'il fallait commencer. Seul un groupe piloté par l'ancien Commissaire Andriessen avait commencé à travailler en 1998 sans que je sois arrivé à en savoir plus à ce jour. La révision des objectifs n'étant pas à l'ordre du jour de la CIG qui est morte à Nice, j'avais placé beaucoup d'espoirs dans la Commission Prodi avec ses 4 objectifs stratégiques dont la réforme des modes de gouvernance européens faisait partie ([http://europa.eu.int/comm/off/work/2000-2005/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/off/work/2000-2005/index_en.htm)). Une meilleure gouvernance était pour moi une des voies permettant d'impliquer un peu plus d'Européens dans la définition de leur environnement.

### La Gouvernance - Quesako ?

Bon, Giorgio, quand tu auras fini de nous raconter ta vie et ta voie, viens en au fait: Cette Gouvernance c'est quoi ? Les anti-mondialisation fumeurs de pipe vous diront que c'est un synonyme de dictature par les marchés, les consultants en management vous parleront d'un nouveau concept permettant de clarifier vis à vis des actionnaires qui fait quoi, qui les représente et qui est responsable de quoi au sein d'entreprises de plus en plus étendues, complexes et multiformes, n'existant parfois plus que sous la forme de liens sur une toile. L'Equipe Gouvernance de la Commission vous écrit que "...par Gouvernance, il convient d'entendre l'ensemble des règles, des procédures et des pratiques qui affectent la façon dont les pouvoirs sont exercés...".

([http://europa.eu.int/comm/governance/docs/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/docs/index_fr.htm))

En fait, la gouvernance c'est simple : nous constatons tous que dans des villes, des pays et une Union où, paradoxalement, la mondialisation accroît les différences (de revenus, de mentalités, de valeurs) entre les citoyens, les gouvernements peuvent de moins en moins agir en se limitant à proclamer des lois et annoncer des programmes. Pour être efficaces ces lois et programmes doivent être discutés, concertés et mis en œuvre avec les citoyens. Ils doivent être adaptés aux différentes réalités du terrain pour être acceptées par les citoyens. Bien qu'une loi impose le port du casque à moto depuis plusieurs années dans mon Italie natale, ce n'est que quand des campagnes d'information impliquant les stars de la moto ont fait évoluer les mentalités, que le port du casque a augmenté. Une loi semblable impose aussi le port de la ceinture, en absence de conviction des italiens, ils continueront à ne pas la boucler. Il en va de même pour les politiques de santé publique: sans campagnes d'information et d'éducation du public, les vaccinations et les préservatifs n'auront pas ou peu d'impact, quels que soient les moyens ou contraintes mises en œuvre.

### Gouverner c'est pouvoir : une nécessité pour la Commission

La gouvernance à la Commission on connaît. Ou plutôt on pratique. Comme Mr. Jourdain on en fait depuis longtemps. Ne pouvant pas légiférer ou agir de façon aussi simple et directe que les gouvernements nationaux ou locaux, la Commission fait de la gouvernance. Un des meilleurs exemples est le Livre Blanc sur la Croissance, la Compétitivité et l'Emploi de 1993 qui a bien montré la nécessité et le potentiel qu'il y avait dans une croissance moins gourmande en ressources et plus soutenable. Un paradigme aujourd'hui accepté par la plupart des européens et au cœur de nos politiques, sans que l'on ait eu besoin de trop réglementer ou légiférer. Plus récemment toute la convergence des politiques économique et monétaires en vue de l'introduction de l'Euro, s'est aussi faite à travers une approche pédagogique, un consensus sur des objectifs communs à atteindre et une surveillance multilatérale sur les comportements de chacun.

Lors d'un déjeuner organisé par l'équipe gouvernance, G. Mulgan membre du cabinet de Mr. Blair nous a exposé le concept de "Spirale" réglementaire selon laquelle un gouvernement ne devait plus essayer de répondre à un problème social par une loi donnée, décidée après de mures réflexions et s'appliquant à l'identique sur tous le territoire. La complexité des problèmes éco-sociaux actuels, la rapidité avec laquelle ils se manifestent, demandent que l'on agisse rapidement en partant, par exemple, des réponses apportées sur le terrain par différentes autorités ou collectivités locales. La réponse ne doit pas forcément être unique et défendue par tous le gouvernement. Il faut réagir rapidement et expérimenter différentes solutions pour apprendre en faisant (*learning while doing*), revoir régulièrement les meilleures pratiques (ce qui marche) et accepter de se tromper. Il a mentionné la politique scolaire pouvant, par exemple, s'appuyer sur le gouvernement régional fort actif en Ecosse et sur le secteur privé à Londres.

Je ne suis pas un juriste, mais je lui ai fait remarquer que, bon, "partir de différentes réalités du "terrain" pour définir en concertation des objectifs globaux et permettre des modalités locales d'application différentes" on

pratique à la Commission depuis 1958, ça s'appelle des "directives" et, mise à part la rapidité de réaction, ça correspond plutôt bien à la "Spirale" réglementaire présentée comme à l'avant-garde par Mr. Mulgan !

La gouvernance à la Commission c'est essentiel car c'est au cœur de notre méthode de fonctionnement. Et de notre efficacité, ou plutôt de la perception de notre efficacité, dépend la crédibilité de la Commission. C'est notre légitimité démocratique, la seule que peut avoir notre institution hybride, mi-gouvernement pour notre monopole d'initiative, mi-administration pour la mise en œuvre des traités et leur contrôle. C'est cette même réflexion qui avait motivé mon engagement dans EuReforme. D'ailleurs, un compagnon de la première heure d'EuReforme était, lui aussi, Rapporteur d'un des groupes de travail: Antoine Quero-Mussot . Il a mis en évidence, lors d'un autre "déjeuner de la gouvernance", les liens existants entre la réforme de notre institution et l'exercice gouvernance :

- La gouvernance c'est aussi définir les tâches prioritaires de la Commission. Cela est nécessaire pour une bonne application de la gestion par activité (*Activity Based Management*) qui est au cœur de la partie "Meilleures allocation des ressources" de la Réforme.
- La Réforme prévoit aussi une meilleure planification et programmation stratégique des activités (*Strategic planning and programming*). Une bonne gouvernance devrait permettre de sérier et mieux définir, dans le temps, l'enchaînement des activités.
- Une bonne gouvernance va impliquer que de nombreux fonctionnaires changent de métier pour devenir un peu moins "demiurge"<sup>23</sup>, et un peu plus "animateur"<sup>24</sup>. Il faudra pour cela orienter et utiliser à bon escient la formation prévue au sein de la Réforme.

Le groupe dont j'étais Rapporteur s'est occupé du rôle et du potentiel des réseaux pour rendre plus efficace l'Union Européenne. Il a lui aussi constaté le potentiel existant à la Commission, utilisant depuis longtemps pour de nombreuses politiques des réseaux flexibles, ainsi que des liens avec la Réforme de la Commission. Pour utiliser pleinement le potentiel des réseaux, ce rapport<sup>25</sup> recommande que l'on utilise la Réforme en cours pour:

- Former des fonctionnaires plus aptes à gérer les réseaux;
- Donner plus d'indépendance à ces gestionnaires de réseaux pour pouvoir pleinement exploiter leur souplesse et leur rapidité;
- "Dé-compartmentaliser" de nombreuses pratiques (consultation, information et assistance, évaluation...) qui, bridées par les silos des Directions Générales, ne permettent ni l'efficacité des réseaux activés, ni le contrôle démocratique par les Parlementaires.

### Gouverner c'est prévoir : le potentiel de la Commission Européenne

Ce Livre Blanc sur la gouvernance vient donc à point nommé, à un moment où l'Europe a besoin d'une nouvelle vision autour de laquelle s'élargir et où les réformes en cours lui donnent la possibilité d'adopter des méthodes de gestion en ligne avec les pratiques de la gouvernance moderne. Une deuxième dimension peut multiplier cette opportunité: la Commission me semble disposer de deux avantages importants par rapport aux gouvernements nationaux ou locaux pour affronter plus efficacement les principaux défis de notre temps.

Il semblerait qu'une des composantes essentielles de la bonne gouvernance soit la capacité à anticiper, en identifiant les questions auxquelles il faudra répondre. Les gouvernements doivent donc se préoccuper du moyen, sinon du long terme, en lançant et pilotant les débats qui vont amener à identifier ou à définir les "politiques acceptables" en orientant ainsi parfois les choix de société. Ce qui importe là est le processus, non les réponses à apporter.

Malheureusement les temps de la démocratie deviennent de plus en plus courts et, d'élection en référendum, nos gouvernants démocratiques ont de moins en moins le temps de susciter et gérer ce type de débat de société. Chaque Collège de Commissaires est nommé pour 5 ans et a, pour l'instant, plus de probabilités de porter son mandat à terme que beaucoup de gouvernements de l'Union. La Commission est donc idéalement placée pour jouer ce rôle. L'identification des défis, la formulation de questions, l'amorçage et la gestion des

<sup>23</sup> "Nom donné par Platon à l'ordonnateur du Cosmos", Dictionnaire Hachette de la Langue Française;-)

<sup>24</sup> "Personne qui anime, qui fait vivre un groupe. Responsable des activités..." , Toujours le même Dico

<sup>25</sup> voir Rapport groupe IVb sur [http://europa.eu.int/comm/governance/areas/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/areas/index_en.htm)

débats sont une façon efficace de "gouverner" à laquelle le droit d'initiative en terme d'Union Européenne donne toute la légitimité requise.

Un autre avantage potentiel de la Commission sur les gouvernements locaux et nationaux c'est sa nature collégiale. Tous les principaux problèmes économiques et sociaux d'aujourd'hui: l'emploi, le vieillissement démographique, le développement soutenable, la mondialisation du commerce, les nouvelles maladies (et la recrudescence des anciennes épidémies), la gestion de population aux valeurs différentes... sont multidimensionnels et ne peuvent être affrontés convenablement que dans la durée. Aucun ministère ou DG ne peut les affronter seuls. Les gouvernements nationaux sont de plus en plus des équipes (parfois multicolores ou plurielles), mais les traditions nationales séculaires ne leur permettent pas de fonctionner efficacement. La tradition de la Commission c'est la collégialité et tout Commissaire se doit de suivre toutes les politiques. Malheureusement, il me semble que la Commission ait tendance à se "normaliser", avec chaque Commissaire se concentrant de plus en plus sur "ses" dossiers, mais je ne suis pas suffisamment au courant des pratiques de cette Commission pour pouvoir me prononcer avec certitude ou pouvoir citer des exemples précis.

### **Gouverner c'est vouloir : une opportunité pour la Commission**

Une meilleure gouvernance en Europe est donc nécessaire et, selon ce qui précède, à priori possible. Il y a aussi, selon moi, une fenêtre d'opportunité :

- Il y a une crise de la gouvernance non seulement à la Commission, mais dans tous les pays démocratiques. Les acteurs de la société civile, les ONG, les partenaires sociaux sont à la recherche de façon de gouverner qui soient à la fois plus participatives et plus efficaces.
- Le résultat du référendum Irlandais demande une réponse de la part de la Commission et des Etats Membres qui soit plutôt un "Nous vous avons compris, citoyens de l'Europe", que le "vous n'avez pas compris" qui semble être le leitmotiv du moment où j'écris.
- La Communication de la Commission et la prise de position "forte" pour une priorité au développement soutenable en Europe et dans le monde contrastent fortement avec les prises de position, quasi simultanées, du Président Bush. Avec les "divergences" transatlantiques sur la peine de mort, le Tribunal Pénal International, le multilatéralisme à l'Organisation Mondiale du Commerce c'est peut-être une ébauche de l'âme européenne que cherchait M. Delors. C'est selon moi suffisant pour définir un projet autour duquel rassembler des européens en parallèle à l'élargissement de l'Union.

Mais je m'éloigne du sujet. La gouvernance, comme l'a rappelé la Commission lors d'un débat sur le sujet en Mars de cette année, c'est "Comment faire fonctionner l'Union?", pas le "Quoi faire?" qui sera lui plutôt à l'ordre du jour du Conseil de Laeken dans six mois.

L'équipe gouvernance et les groupes de travail ont donc dû essayer de travailler "à traités constants". Selon l'expression de M. Vignon, il fallait définir comment "Mieux habiter la maison européenne". C'était une option lourde, contraignante, car, pour reprendre l'image de la maison, alors que la famille Européenne va s'élargir on peut rénover la maison, mettre des lits superposés, ouvrir des baies vitrées pour la rendre plus lumineuse et attrayante, mais pour accueillir 150 Millions d'européens de plus, il aurait fallu au moins prévoir la construction d'une annexe, si pas la construction d'une nouvelle maison!

Le travail d'une centaine de fonctionnaires a toutefois produit des rapports très riches. Ils ont découvert plein de trésors cachés dans la méthode communautaire, les Traités et nos méthodes de fonctionnement. Ils sont surtout riches des contributions des quelques 2000 "acteurs" de l'Europe qui ont participé, souvent avec enthousiasme, aux auditions organisées par les douze groupes de travail qui ont animé les 6 chantiers ouverts par l'équipe gouvernance. Il y a maintenant douze rapports qui ont circulé dans les services et se sont, généralement, encore enrichis des remarques des collègues. Vous pouvez les trouver sur le nouveau site "Gouvernance" [http://europa.eu.int/comm/governance/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/index_fr.htm).

A côté de suggestions très pratiques sur comment mieux fonctionner, certaines recommandations et analyses ouvrent aussi quelques portes sur l'après Nice. Elles auraient pu être exploitées pour des réponses fortes à certaines des demandes mentionnées plus haut, réponses pouvant lancer un débat constructif:

- Le Conseil de Nice a demandé que le débat devant s'ouvrir à Laeken porte, entre autres sur la répartition des compétences entre pouvoirs locaux, nationaux et ceux de l'Union. Plusieurs groupes constatent que débattre pendant quatre ans du "qui fait quoi" et arriver à de compromis raffinés sur cette répartition figerait l'Europe dans un carcan de barrières juridiques l'empêchant à jamais d'évoluer avec le monde qui l'entoure. Deux groupes proposent d'aller plutôt vers des "contrats" ou des associations entre partenaires

locaux, nationaux, et européens, variables selon les domaines traités pour atteindre, ensemble, des objectifs. De l'autre côté, la répartition claire des compétences donnerait plus de lisibilité et rassurerait les pouvoirs locaux et les citoyens sur le fait que l'Union ne serait jamais un Big Brother. C'est un thème crucial de la construction européenne.

- L'Union est fortement handicapée par la structure en silos sectoriels de la Commission, du Conseil et du Parlement. Pour les thèmes transversaux cités plus haut, qui sont ceux où l'Union peut apporter des réponses originales (emploi, développement soutenable, immigration...) il faut dé-compartmentaliser les approches le plus tôt possible. De nombreuses solutions pratiques, quand ce ne sont pas déjà des meilleures pratiques, sont proposées.
- L'Union est perçue, et parfois à juste titre, comme trop tatillonne. N'ayant pas confiance dans leurs voisins ou leurs partenaires, les Etats et/ou la Commission font des directives tellement détaillées qu'elles sont parfois inapplicables (un cas récent de procédure de non-application ou d'infraction - je ne me rappelle pas, je ne suis toujours pas un juriste - aurait été ouvert contre ... les 15 Etats membres!). Un groupe de travail propose de mieux réguler en impliquant plus les acteurs/sujets de cette régulation ou même parfois, en s'abstenant de réguler du tout et en essayant l'autorégulation pour voir si cela fonctionne.

Vous l'aurez compris, c'était pour moi une opportunité de dire aux Européens, en commençant par les Irlandais, que la Commission, consciente des difficultés de mise en œuvre de ses missions, allait bientôt les redéfinir. Cette redéfinition sera d'autant plus efficace qu'y participeront de façon constructive toutes les parties concernées: Institutions Européennes, Etats Membres, Régions, Villes, ONG....

En attendant, les 12 rapports des groupes de travail proposent des actions concrètes pouvant être mises en œuvre dès aujourd'hui pour améliorer l'efficacité, la transparence et la responsabilité non seulement de la Commission, mais aussi de toute l'Union Européenne. Cet exercice a aussi contribué à faire interagir les différentes DG et la Commission avec les autres institutions nationales et régionales, en enrichissant chacun des participants des pratiques et des expériences étudiées. C'est une des méthodes de base pouvant faciliter le changement.

Le Livre Blanc publié fin juillet n'a repris que certains de ces points. Certaines des propositions les plus fortes ont été mises de côté, de nombreux participants au projet et commentateurs ont été déçus, mais les sept initiatives prévues par la Commission conservent selon moi un potentiel de changement. Surtout, ce qui me paraît important, c'est la volonté explicite de la Commission d'utiliser le Livre Blanc pour lancer une réflexion/débat avec les "acteurs de l'Europe" qui y ont contribué lors des consultations. Si la Commission est capable de gérer et d'exploiter ce débat et les attentes qu'elle génère, elle peut contribuer à réformer les modes d'interaction non seulement des Institutions Européennes, mais de l'ensemble des administrations de l'Union, y compris les Villes et Régions. L'Union sera ainsi mieux à même d'accueillir de nouveaux membres et de mettre en œuvre les décisions qui résulteront de l'Après-Nice.



## Extraits de l'avant propos du Numéro 1

Qu'est-ce qu'un fonctionnaire européen ? Un « eurocrate » ? Un fonctionnaire international coupé des réalités du terrain, passant son temps dans des réunions de comité dont il est le seul à pouvoir déchiffrer le langage codé ? Un serviteur de l'intérêt général d'une Europe politique en construction ? Un relais et un porte-parole de la société civile qui s'organise au-delà des frontières ? Répondre à ces questions (et à d'autres) sur notre métier est d'autant plus nécessaire que la Commission est toujours à la croisée des chemins.

Le climat morose qui a présidé à la démission du précédent Collège ne s'est pas sensiblement amélioré. Le rôle de l'institution dans la construction européenne est mis en doute dans la pratique, comme l'a montré le récent sommet de Nice. La réforme sous contrainte, entamée, à marche forcée, par l'actuel Collège, suscite parmi le personnel de la Commission bon nombre d'interrogations, voire des inquiétudes. De surcroît, le personnel est désorienté par la multiplicité des initiatives et la complexité des sujets abordés dans un délai très court qui, parfois, le relègue à une place de spectateur de son propre changement. Enfin, la réforme actuelle met l'accent plutôt sur les procédures (concernant la gestion financière, des ressources humaines, de la programmation,...) que sur le sens de l'action publique européenne, l'articulation entre une réflexion concernant le rôle stratégique de la Commission, son évolution, et les changements administratifs qui pourraient en découler étant insuffisamment abordée.

Ce constat provisoire incite à penser que le mouvement actuel de réforme - qui succède lui même à un grand nombre d'initiatives visant la transformation de ces institutions, entreprises depuis au moins trente ans - à peine achevé, devra se poursuivre, tant les questions concernant l'approfondissement de la construction européenne et du rôle joué par ses institutions paraissent aiguës et urgentes.

C'est ce contexte qui a incité un groupe de fonctionnaires, d'horizons et de nationalités différents, syndiqués ou non-syndiqués, à entamer une réflexion, à plus long terme, sur l'avenir du Service Public Européen, en défense d'un rôle toujours plus actif joué par celui-ci dans la construction européenne. Ce travail de réflexion n'entend se substituer ni à l'action importante, plus institutionnelle, menée à ce sujet par les différents services concernés de la Commission, ni *a fortiori* à l'action menée sur ce terrain par les différentes organisations syndicales.

D'emblée, le groupe s'est placé dans un contexte d'ouverture d'esprit, de libre examen des opinions et d'indépendance vis-à-vis de toute hiérarchie ou instance de représentation du personnel. D'où le sigle de **Graspe**: « Groupe De Réflexion Sur l'Avenir du Service Public Européen ». Ce sigle contient, par ailleurs, une allusion sémantique et ludique: **grasp** signifiant en anglais "saisir", "appréhender" et "comprendre", mais également "saisir", "recueillir" et "capter" (l'adhésion).

Ce premier numéro vise, dans un premier temps, à délimiter le champ des questions que **Graspe** entend aborder. Sont, en même temps, traitées les questions relatives à la **qualité** au sein de la Commission et des politiques communautaires. Plusieurs contributions reviennent sur la **réforme** en cours à la Commission, en référence à son contenu, mais aussi compte tenu des expériences déjà menées dans plusieurs administrations nationales, voire au sein de la Commission même. Enfin, une contribution met l'accent sur des **aspects « vécus »** des tentatives de réforme en cours, qui, au delà des bonnes intentions affichées, déterminent également ses chances de réussite.

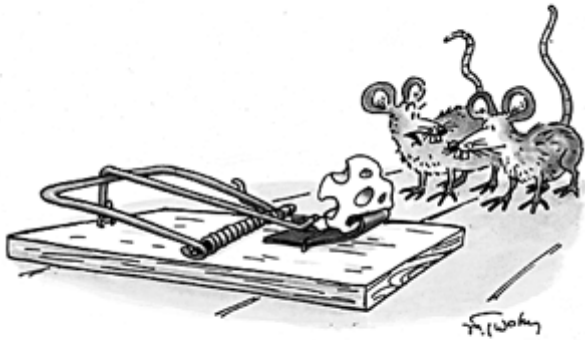
Enfin, il paraît utile d'évoquer la méthode de travail au sein de **Graspe**. Dans un premier temps, une discussion collective permet de déterminer les thèmes à aborder. Si la discussion menée sur chaque thème le permet, un texte est écrit en vue de sa publication. C'est dire que les articles parus dans ce numéro ne reflètent pas forcément le point de vue de chaque participant mais représentent plutôt des synthèses dynamiques des discussions collectives menés lors des travaux de **Graspe**. C'est ce qui explique aussi un certain pluralisme des approches entre les différents articles. Loin d'être un inconvénient, ce pluralisme fournit une incitation utile à poursuivre le débat au sein de **Graspe** et, nous l'espérons, avec nos lecteurs. A vos plumes donc !

Garde seulement les cartoons que tu veux

© 1999 Randy Glasbergen. www.glasbergen.com



**"Our reorganization is finally completed.  
Our old disorganized system has been  
replaced by our new disorganized system."**



**"Careful—it might be a trap!"**



Top Row, L.toR.: Political Angst, Career Angst, Social Angst  
Bottom Row: Intellectual Angst, Artistic Angst, Sexual Angst, Angst

Copyright 1996 Randy Glasbergen. www.glasbergen.com



"I downsized our staff so effectively, they promoted me to Executive Vice President. They also made me custodian, receptionist and parking garage attendant."



Copyright © 2001 United Feature Syndicate, Inc. Redistribution in whole or in part prohibited



"We'll just be sticking a few knives into you. As a businessman you should be used to that."