

G
R
A
S
P
E

Sommaire

	<u>page</u>
Avant-propos	3
WITH THE EUROPEAN INTEREST IN MIND	4
<i>Introduction</i>	4
1. <i>The European public service at the crossroads</i>	5
2. <i>The context of public management reforms</i>	6
3. <i>Searching for the European public interest</i>	8
4. <i>Recommendations</i>	8
Courrier des lecteurs	14
Documents	17

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

Ont participé à au moins une réunion de travail de GRASPE

Philippe	AIGRAIN
Panagiotis	ALEVANTIS
Véronique	ANGOT
Angelo	BAGLIO
Gilles	BERTRAND
Thimios	BOKIAS
Anastassios	BOUGAS
Didier	BOUTEILLER
Francisco	CABALLERO SANZ
Bernard	CAISSO
Pino	CALO
Paraskevas	CARACOSTAS
Bertrand	DELPEUCH
Maria Eduarda	DE MACEDO
Isabelle	DEMADE
Elie	FAROULT
Tomas	GARCIA AZCARATE
Mireille	GRUBERT
Dimitris	HATZISTRATIS
Anders	HINGEL
Sylvie	JACOBS
Philippe	KERAUDREN
Panayotis	LEBESSIS
Roberto	LENTI
Beatrice	LUCARONI
Andrea	MAIRATE
Olivier	MERLE
Francisco	MOLERA APARICIO
Ugur	MULDUR
Koen	NOMDEN
Béatrice	ORNSTEDT
Jaime	PEREZ VIDAL
Ines	PERIN
Jacques	PRADE
Antoine	QUERO MUSSOT
Nicolas	SABATIER
Ludwig	SCHUBERT
Burkart	SELLIN
Roger	VANCAMPENHOUT
Jean-Jacques	VIALA
Catherine	VIEILLEDENT-MONFORT
Georges	VLANDAS
Werner	WOBBE

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

Avant-propos

Après 5 ans de réforme administrative de la Commission il est utile de prendre un peu de distance pour réfléchir à l'avenir de son administration. Le sentiment des participants à GRASPE est que l'administration publique européenne est à la croisée des chemins. Pour une part, la réforme a insisté sur la reconstitution d'un système de gestion fiable et, de manière moins forte, sur celle d'une culture de service, difficile à définir, il est vrai. Elle a également développé un nouveau cycle de programmation stratégique mais, comme le disait déjà le cahier n° 6, il y a dans ce domaine des risques de bureaucratisation à ne pas sous-estimer.

Au fil de ses sept premiers cahiers, depuis 2001, GRASPE a tenté d'analyser la réalité du métier de fonctionnaire européen en choisissant des thèmes ou des exemples illustratifs de notre travail quotidien mais dont l'impact à long terme est important : la coopération entre services, la programmation, la qualité, l'évaluation du personnel, etc. En ce sens, GRASPE a repris à cœur la maxime de l'article 11 du Statut des fonctionnaires: "le fonctionnaire doit s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts des Communautés...". En ayant uniquement en vue les intérêts des Communautés: voilà la finalité pour laquelle, dans ces sept cahiers, GRASPE propose un esprit ouvert, de nouvelles méthodes, une administration communautaire apprenante.

La Commission pourra-t-elle insuffler un avenir politique européen dans ses politiques ? Se donnera-t-elle d'ailleurs les moyens de renouveler sa réflexion sur cette question alors que la légitimité européenne est beaucoup moins évidente aujourd'hui qu'il y a quinze ans ? Comment pourra-t-elle faire de l'Union européenne autre chose qu'une communauté économique ?

De notre point de vue, il s'agit pour la Commission de replacer sa stratégie et ses ambitions politiques européennes au cœur de sa pratique. Pas en souhaitant en faire une administration "inspirée" par l'Europe et qui aurait le sens inné du bien politique européen. Mais plutôt en ouvrant la Commission à un processus d'apprentissage au contact des acteurs européens, organisés ou non, capable de donner du sens à la politique européenne et aux politiques européennes, au-delà des groupes constitués auxquels elle s'est adressée historiquement (agriculteurs, entreprises, autorités nationales, etc.).

C'est une vision de la Commission qui se donne les moyens de réfléchir et d'agir sur les problèmes qui concernent l'Europe des citoyens au sens large, les inégalités sociales, le chômage, la lutte pour l'environnement, le développement durable, la sécurité du continent, un modèle social d'inclusion et non pas d'exclusion, etc., pour rendre notre société européenne "active", capable d'action sur elle-même.

Quels moyens justement? Dans ce cahier n° 7, GRASPE passe en revue sept domaines où des nouvelles approches et des gains d'efficacité politique sont possibles: l'évaluation du fonctionnement des outils de la réforme à l'aune de leur contribution à la capacité de la Commission d'agir comme entrepreneur politique, l'amélioration des capacités de planification stratégique, la promotion d'une culture d'apprentissage dans la mise en œuvre des politiques publiques, la systématisation des approches horizontales ou thématiques en amont des initiatives politiques sectorielles, une politique de mobilité du personnel qui respecte la mémoire institutionnelle, la récompense pour les comportements novateurs et coopératifs, enfin le développement d'une culture d'évaluation orientée vers les impacts des politiques publiques.

Afin d'approfondir et affiner la réflexion entamée dans ce cahier, GRASPE proposera la tenue d'une réunion ouverte à tous les collègues avant la fin de l'année.

With the European interest in mind

a few recommendations for improving Commission staff's policy shaping abilities and practices

INTRODUCTION

The G.R.A.S.P.E (Groupe de Réflexion sur l'Avenir du Service Public Européen – Reflection Group on the Future of the European Civil Service) is a reflection group initiated by European Commission civil servants. It comprises individuals that are deeply convinced that :

- a reform of the European civil service geared towards ***improving our service to European citizens*** is indispensable; it will take some time and will require a development and sometimes a « reinvention » of our policies, of their implementation modalities and of the ways European Commission civil servants work ;

- civil servants need to keep in touch with actors on the ground and be aware that too strict a separation between execution and conceptual work can be counterproductive ;

- in order to strengthen the legitimacy of European institutions, these should focus more on visible outcomes and experiment with new participative processes;

- to develop a shared vision of what Europe is all about, civil servants need more time for long term thinking, internal discussions, lifelong learning;

- in this context, there is an enormous reservoir of ideas and experiences which should not be wasted, and that everybody, irrespective of their position in the institution's hierarchy, should be involved and listened to;

- the experience and the achievements of the past should be taken into account when inventing the future.

After five years of administrative reform, it might be useful to take stock and reflect upon the capacity of the European Commission administration to behave collectively as a learning organisation delivering specific policy services to the people living in Europe, their representatives, the EU Member States governments and the social and economic actors.

The administrative reform of the years 1999-2004 aimed mainly at improving the functioning of the Commission services in terms of managerial efficiency: the declared objectives were to reform the Commission activities by a stabilised planning and budgetary process, to rationalize financial circuits and make them safer, to improve staff performance through a new appraisal system and more training. In GRASPE we had the impression that the administrative reform was too focused on the administration life itself and much less on the approach and competences needed for managing its relations with its fast changing environment.

Although the reform of financial circuits in order to combat fraud and mismanagement was perceived as necessary by most of the staff, reforms of policy planning and human resource management have encountered a mixed reaction because many civil servants did not understand how these sectors could be reformed properly if the question of the overall role of the Commission as an institution was not debated and clarified.

The emphasis put by the new Commission's President, Mr Barroso, on the policy tasks of our institution and its praise of the high level skills of

Commission staff are encouraging signals.

The people associated in GRASPE and those often participating to its deliberations would like to make a few recommendations, complementing those made by other groups of European civil servants (such as EuReforme) all of which GRASPE does not necessarily share but that it values as contributions to a necessary discussion on the future of our administration.

Before presenting our recommendations, a brief recollection of the issues at stake is called for.

1. The European public service at the crossroads

The European Commission administration is a unique organisation. It is small in size, it is multinational by design, it is an embryonic European government and not an intergovernmental organisation, it carries a history and a culture of more than 50 years of European integration, it has developed new organisational experiments (i.e. the practice of partnership in the Structural Funds after 1988, the cooperative projects in the field of research and education / training, now the new environmental, social, internal affairs or security policy developments).

Most civil servants of the European Commission are not traditional bureaucrats: they see themselves, for a vast majority of them at least, as militants of the European project, the development of which they see as their own responsibility. The European civil servants want to feel that they constantly upgrade their understanding of the issues at stake, that they are permanently improving their policy capabilities, evaluating successes and failures, adapting their implementation instruments in a way which best corresponds to the expectations of all those who live in Europe.

The approach of the reform of European administration in the years 1999-2004 has focused mainly on management processes. It is obviously important given the

management problems revealed by the 1999 crisis and highlighted then in the media. But the "crisis" of the Commission (and the other European institutions) is also (and maybe more) about strategic leadership and policy "products", i.e. about the way it contributes - or fails to contribute - to give Europeans a sense of common destiny through a visible contribution to the solution of their problems. This "crisis" is illustrated for example by the persistently low participation rates in the last elections for the European Parliament.

« Active societies » have to be promoted on our Continent in order to mobilize all available resources to fight unemployment, reduce social inequalities and promote new (cleaner) growth trajectories. The European project will be fully appropriated by an overwhelming majority of citizens when they are convinced that it helps them to tackle their problems, involves them in doing so and offers a shared vision of future opportunities and threats.

The challenges that Europe will have to face in the next decade are well known. The most obvious ones are the following:

- Developing the European social model through socio-ecological modernisation, the promotion of "active ageing" and a focus on job creation, especially for young people;
- Making successive enlargements a success;
- Continuously promoting territorial and social cohesion;
- Reforming EU institutions and developing EU level democracy;
- Developing the Common Foreign and Security and internal affairs policies;
- Shaping globalization and promoting a European dimension in global debates and policy-making.

Most European citizens want to know how the Union can help them to address the problems which worry them most such as unemployment, environmental threats, organised

crime and youth criminality, new diseases and food crises, insufficient education and training levels, instability at our borders, etc.

The Commission is and will be, together with the Member States and the European Parliament, judged on outcomes (e.g. in the past the completion of the Single Market, the launch of the Euro, the capacity to act in a coherent way on the global scene, etc) as much as on its sound management practices.

How to better organise administrative processes and mobilise staff so that new objectives, new ways of working emerge as well as policy options submitted for discussion and decision at the level of the College?

The key issue is therefore how to improve our service to the European citizens, the European Parliament, the socio-economic actors, the national and regional administrations and policy-makers and how to better cooperate with them and between ourselves to achieve our common objectives.

2. The context of public management reforms.

After a good twenty five years of public management, what lessons can be drawn?

On the one hand, the idea of an international New Public Management is defunct. It is recognised that, despite international rhetorics, public administration reforms are different across countries. There has been thus a high degree of *contextualisation*. To give an example, Indonesia, India, the UK and Denmark have applied performance-related-pay one way or another as duly reported by the OECD, but no doubt the experiences are not the same.

On the other hand, if we remain at the micro-level of public administration level, what has been obvious is the easy claim by politicians that bureaucracies have been too big. "Streamlining" has thus been a popular motto in all countries. Not so much bureaucrat-bashing as such, but

public claims that more can be done with the same or less. Which, indeed, has been difficult to prove. What disappears at the centre, for instance, often reappears at the periphery. That is actually what is going to happen with the last program of Whitehall reduction plans in Civil Service staff by sending off civil servants to the cheaper provinces. This is also done by outsourcing which often proves more costly. There is therefore no serious claim that the bureaucracy has become cheaper thanks to administrative reform. But politicians, whatever their complexion, can't help using this popular line of argument.

What is more important is the political context of "governance" in which administrations have evolved. Modern governments are plagued with implementation problems (bureaucracies and citizens do not obey or even defeat political will deliberately), motivation problems (it has become impossible to persuade groups), knowledge problems (governments do not have adapted theories for action), and governability problems (tools, efficient institutions are lacking). Fashionable books will of course claim that decentralization, organised debate, evaluation, accountability and flexible/intelligent rules of law will solve the problems. But they don't¹. Mainly because all these theories push the government towards a mere role of coordination whereas government has an inherent tendency to embody politics, therefore to "govern", press upon other powers, impose solutions, etc...

The modern State is therefore caught between two often conflicting tendencies, efficiency and responsiveness. Efficiency often means making choices between claims, thus being non responsive. But a government that would be always responsive would be weak and collapse under the sheer weight of all sectorial claims. Hence a clumsy go and back between those two principles.

Civil servants have lived in this contradictory world. They have been

¹ See issue n°6 of Cahiers du GRASPE.

asked to become more efficient (sometimes, as said above, simply by physical translation at the periphery in order to make economies, or by salary control). This has meant a subtle change in their political situation: not so much a loyalty to politicians as in the past as a commitment to policy goals. They now need to support and implement "their" policies. They are obliged to be more responsive towards their "clienteles" (as the fashionable expression goes). Less room is left for practical arrangements with those clienteles because efficiency construed as the fulfillment of objectives makes implementation more rigid.

What is therefore at stake behind the public administration reform of modern times is not so much the efficiency or effectiveness of bureaucracy but rather new forms of political control on its activities.

The Commission must heed this development and assess how best to achieve a manageable balance between efficiency/effectiveness, responsiveness and an intelligent autonomy for its administration.

3. Searching for the European public interest.

The European public interest is, in formal terms, defined today by the Treaties, tomorrow by the European constitutions. The work of Commission staff is therefore based on these legal and constitutional texts which define the objectives of the EU, its policies, the fundamental rights of citizens, etc. The staff Regulation states that:

"An official shall carry out his duties and conduct himself solely with the interests of the Communities in mind; he shall neither seek nor take instructions from any government, authority, organisation or person outside his institution. He shall carry out the duties assigned to him objectively, impartially and in keeping with his duty of loyalty to the Communities." (Article 11)

The frameworks are defined in a way that they can be valid for a long period of time. In his/her day-to-day work

Commission staff face complex issues for which they need to exercise their analytical skills and judgement and mobilize relevant information, expertise and knowledge that is embodied in people, teams and organisations outside the Commission. The box below mentions some examples of complex issues that civil servants need to reflect upon in a transversal way.

Examples of complex policy issues which a civil servant has to analyse for policy development

Globalisation: How can Europe shape it and promote a European dimension in global debates? Is "proximity politics" (strengthening the East and Mediterranean) enough? What about our partnerships with the 21st Century Asian superpowers (China, India)? How to articulate these multiple dimensions?

A polarised society (a growing inequality of living conditions at global level and within industrial societies): Mass unemployment and more profound societal transformations are destabilising our social fabric leading to new psychosociological "diseases". How do we cope with antisocial behaviour in our cities, anxiety, massive use of illicit drugs by large portions of the young population, massive use of "lifestyle drugs"? How can we better support those initiatives at local, regional and national levels which aim at mobilising, motivating and helping excluded groups and/or individuals?

Scientific and technological change: How can we better orientate the creativity of scientists and engineers to serve the needs of our differentiated societies and of mankind? How could we influence global debates and initiatives about global change, environmental threats, new or resurging diseases, ethical aspects of technological developments ?

The tensions between « negative » and « positive » integration trajectories : Up to now European integration has focused on negative integration, i.e. on ways to remove obstacles to a proper functioning of the Single European Market, while the challenges we now face (reflected, for example, in the "Lisbon and Göteborg agenda") call for more cooperation, interdependence, shared sovereignty, i.e. positive integration.

The cultural challenge : How to handle and exploit in a productive way a wide diversity of cultural traditions, religions, values ? How to promote a variety of "additive" citizenships and identities ?

The aim for a Commission civil servant always is (or should be) to

transcend particular (national, sectoral or professional) interests in order to define in a specific policy field and in relation to a specific issue where the collective interest of European citizens lies. He/she cannot do it alone. The additional complexity of working at European level in a totally original institutional context calls for a specific knowledge and experimentation support system. The working environment needs therefore to be thought of in terms of incentives and tools to support the policy shaping capabilities of the staff at all levels.

4. Recommendations.

On the basis of the analysis above and of good practices accumulated so far, we would like to make recommendations in the following seven domains:

- Re-assessing the administrative reform in relation to the Commission's policy tasks;
- Simplifying the Annual Management Plans;
- Promoting policy learning and training;
- Fostering upstream joint conceptual work between services and staff;
- Inventing a new policy for mobility of staff;
- Rewarding innovative and cooperative behaviour;
- Spreading an outcome-oriented evaluation culture.

Re-assessing the administrative reform in relation to the Commission's policy tasks

1. There is an urgent need to assess the results of the administrative reform in relation to the policy tasks the new Commission will allocate to its administration.

What is needed is a capacity to identify and analyse policy problems. The Commission needs more and more competences to steer and participate in policymaking in many sectors. Technical/sectoral knowledge is obviously very important but capacities to grasp new ideas, find or help new interesting actors beyond normal sectoral borders, negotiate, pick up relevant comparisons from other policy

areas, and so on, are also much requested. It is urgent to assess the results of the administrative reform in terms of its likely effects on the innovative policy capabilities and the behaviour of staff.

In particular, such an assessment (to initiate immediately) should identify ways to simplify the day-to-day operations of Commission services and the professional life of its officials. Clear example of that are the JIS² and the individual objectives which should be thoroughly streamlined to manageable tools. Audits of all kinds and various reporting activities should be better co-ordinated and their policy and administrative significance clarified.

This simplification process should go hand in hand with further attempts at simplifying the life of European citizens or organisations benefiting from direct EU financial support.

This simplification process is not in our view only a technical process but is mainly a policy process aiming at liberating resources for doing a better job for European institutions, Member States governments and European citizens.

The costs of dealing with horizontal management issues like human resources and planning should be kept to reasonable levels in order to avoid losses of resources and competences in policy areas. This is true whether such services are organized centrally (DG ADMIN, the Secretariat General for instance) or locally in DGs. In other words, some evaluation of the extra-value given by such horizontal activities should be encouraged, and streamlining of horizontal services should be sought for.

² *The Job Information System (JIS) is the name of the Sysper2 module whose functionality covers the organizational management of the Commission. A major part of the JIS is dedicated to the elaboration, consultation and updating of the Commission's job descriptions. The JIS also supports the management of the Commission's organization chart. The JIS will have links to various exploitation domains: Mobility and Recruitment, Appraisal, Training, Career Development, etc. as well as Strategic Planning, Activity Based Management, Internal Control.*

Innovative approaches to assess problems and invent solutions may capitalise on interesting attempts made during the administrative reform process to monitor difficulties and progress, such as the Group of Twelve Heads of Units³.

Au début 2002, le Secrétaire Général et les Directeurs Généraux de la DG ADMIN et du BUDGET ont décidé de mettre sur pied un groupe de Douze Chefs d'unité qui devait réfléchir à l'impact de la réforme administrative sur le travail de l'encadrement intermédiaire. Le 2 juillet 2002, le Directeur Général de la DG ADMIN a invité les Chefs d'Unité de la Commission à participer à une réunion d'information et de discussion sur le Rapport des Douze. Le débat, très riche, a mis en évidence une des tensions majeures à l'oeuvre dans les travaux du Groupe des Douze : entre d'une part, le constat que les missions essentielles des Chefs d'unité sont d'ordre politique et que le middle management est jugé là- dessus ; d'autre part, un désir de reconnaissance par la hiérarchie du travail gestionnaire des Chefs d'unité (en forte croissance).

Staff trade unions should be associated to the steering group that could be set up by the Secretary General to accompany this broad assessment process.

Improving Strategic Planning and the Annual Management Plans

2. Concerning the planning and programming process, the Strategic Planning and the Annual Management Plan (AMP) should be carefully rethought⁴.

After an Annual Policy Strategy (APS) has been decided by the College (and after the necessary budget negotiation and adoption of the legislative programme), each service works out an Annual Management Plan (AMP) translating the Institution's priority objectives into more specific long term and annual objectives for their operations. These Management Plans are worked out according to "Activity-Based Management" principles and include tools enabling follow-up, information and evaluation of DG's activities. They link activities

to human and financial resources allocated to the service. At the end of the year n +1 all DGs prepare an Annual Activity Report (AAR). All these reports are synthesised by the SG and made public.

The intention was to adapt resources to goals and vice-versa in order to avoid the constant leaps forward made by the Commission services without enough resources not control mechanisms. Hence the appearance of "negative priorities" as a well-known symbol of this rationalisation of policy-making.

Altogether, there is no clear evidence that, since the introduction of APS, the Commission has been able to select more between priorities. "Negative priorities" have rapidly sunk. However programming and planning do not substitute for political leadership. There is also a risk that the new planning methods and processes introduced by the administrative reform end up in more bureaucracy with a proliferation of reporting tools that are not always coherent. The AMP should become policy-oriented documents defining each year a limited number of major strategic objectives for each DGs and estimating the human and financial resources that will be allocated to their achievement. Impact indicators should be replaced by regular independent ex post impact assessments.

There again basic questions such as:

- How can the College make a clearer political choice between priorities?
- How should the College select more openly "negative priorities"?
- Who reads the AMPs? Who is the client?
- What does the staff think about theirs? How useful is it in their work?
- How much resources and time have been allocated to their preparation and follow-up?
- How far have they been used to identify negative priorities

³ See GRASPE cahiers n° 3

⁴ See GRASPE cahiers n° 6

and move resources (including human resources) to new priorities?

should be addressed⁵.

In that context, the Secretariat-General should play a much more active role to assist the College in making hard but meaningful political choices. In order to play this role, it could build up a truly specialised network of policy analysis among all services.

A revisited AMP could be a 10-15 pages document in which the following elements are specified:

- o The two or three strategic objectives
- o The human and financial resources to be used for realising them
- o The difficulties that may be encountered and suggestions for tackling them.

Indicators of impact may be replaced by the setting up of regular (every three years?) impact assessments by independent experts of the work performed by a Unit, a Directorate or a DG to achieve its missions and objectives.

Promoting policy learning and training

3. The third line of recommendations concerns the Commission administration as a learning organisation.

How should we detect or select the kind of policy competencies and professionals we need? With low rates of applications and too many low-profile generalist careers proposed, can the current historical system of open competitions be maintained as it is? How could it be improved to attract those new policy competences that are needed?

The administrative reform has regularly emphasised individual

training based on individual choice in a standardized list of training module. If one looks at the training programmes of many DGs, beyond the traditional language and computer skills, they bear mostly on the areas of financial & administrative training.

The Commission needs to have more professional officials and change its selection methods to get better policy analysts/activists. The Commission needs to turn its training policy upside down. The Training Map offers the opportunity to plan training according to the job holder's actual tasks. Spending more money on training does not help much if you do not know precisely what sort of practical competences should be spread, and how. Rather than define training seminars according to the rule of offer, what is really wanted is a more practical approach of training based on training needs.

If the Commission services are to improve their policy support and policy shaping tasks in the near future, two other dimensions need to be strengthened:

- o On the job training of individuals on policy issues relating to their DG, Directorate or Unit
- o Collective training of Unit, or Directorate staff and/or continuous specialised training of middle managers on policy issues.

The excellent "Lunchtime seminars" organised by DG ADMIN's training unit point to some of the key policy issues that may interest Commission staff for their professional development. Policy-related modules in the general catalogue of training offered by the Commission are another example of what could be generalized and better organized on the basis of a regular analysis of the policy training needs of units, Directorates or DGs.

The view that the Commission should explicitly aim at transforming its services and the whole administration into a learning organisation leads us to the next recommendation.

Fostering upstream joint conceptual work between services and staff

⁵ see GRASPE Cahier n° 6

4. Interservice cooperation required by the collegial character of the European Commission decision-making process implies that interservice consultations cannot be reduced to an end-of-the-pipe negotiating and checking process as it is often today.

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 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 to experiment more "holistic government" approaches between services.

We thus recommend that a search for new mechanism that would consolidate inter-individual and inter-service collaboration is initiated urgently.

In particular the Group of Policy Advisors could be asked to identify resources and means to set up long term or quasi-permanent working groups on topics selected by the College as priority topics for creative and collective thinking processes. These working groups composed of staff and/or middle managers selected for their competence rather than their hierarchical status would regularly report to a well identified "client" in the Commission.

Innovative approaches regarding the work of Advisors might equally promote transfers of knowledge and experiences between DGs. For example special short term assignments to a Directorate in another DG could foster innovations and new ways of looking at old issues.

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. An example of such a « creative cooperation » is the preparation of the European Scenarios 2010 led by the

former « Forward Studies Unit » (FSU) at the end of the 1990s. 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. The final European Scenarios 2010 Report was not formally adopted by the Commission but it was disseminated and used in many circles throughout Europe.

Inventing a new policy for staff mobility

5. This indirectly raises the issue of career management and staff mobility.

In real policy life, you must have accumulated complex competences in order to be taken seriously. What is fundamental in an institution is not only its competence (whether knowledge, behavioural or relational, or other) but the way it keeps and shares it. In other word, the organization must protect its "memory". It is all the more important that the Commission must have expert knowledge in many areas and must be able to keep it at a sound level in order to play its role. The relatively high annual rate of mobility and the sudden obligation to have mobility after five years in sensitive posts are likely to limit our institutional memory strictly. There should be ways to maintain mobility but preserve existing competences too.

The 1999-2004 administrative reform has ended up promoting a compulsory mobility of staff after 5 years for all those who exert financial responsibilities. In terms of financial control, this mobility guarantees that an unethical official will not "serve" a particular "clientele" for too long. It also means implicitly that all civil servants are considered as "potential fraudsters", something that is not well received by staff. It also means that Commission staff are becoming more and more "generalists" whereas other actors they have contacts with (representatives of lobbies, Member States officials, etc) remain "specialists": this may have very detrimental effects in all domains

where a high degree of technical knowledge is absolutely necessary.

If one takes seriously the idea of the Commission as a policy-shaping and policy-making body working for the public interest of Europeans and of the Commission administration as a specific type of policy-shaping administration and public service, the consideration of financial risks may be balanced with competing views.

We firmly believe that to be a truly learning and policy innovating organisation, the Commission administration should seriously reconsider its mobility policy in order:

- To ensure that competence accumulated by staff and teams is not destroyed but rather exploited for all;
- To ensure that individual mobility is organised professionally by the units in charge of personnel matters and by DG ADMIN; that it takes into account the aspirations of the staff for a variety of professional experiences and career development with a view of the need of a unit, a Directorate or a DG to consolidate and valorise competence and cumulative learning;
- To find solutions to the risks linked to an insufficient mobility in terms of improved reporting, transparency, etc.; the current financial system after the administrative reform seems sufficient a safeguard;
- To go back to the notion of a professional expertise needed at all levels (especially at staff and middle management levels), an expertise who should be permanently enriched by training and exchanges of experience.

Rewarding innovative and cooperative behaviour

6. The core issues concern incentives for a more effective European public service. But what does "more effective" mean? In order to mobilise the staff's hidden potential, top management, the Commissioners' private offices, middle management, the staff unions should all move in the same direction of promoting the values and practice of a more innovative, socially and environmentally responsible, open and participative, outcome-oriented European civil service.

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. 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. It must therefore set the criteria for a renewed European civil service.

Assessing the evaluation of individual performance should therefore be complemented by assessments of team work at unit or Directorate levels. If Commission staff is to fulfill their policy objectives properly, the incentives structure may, for example, reward those who:

- try to better understand the trends affecting our societies and to develop shared visions within the Commission and more broadly in Europe;
- take full responsibility for their work, in the framework of policy guidelines developed by the College;
- fight for a more responsive, transparent, respectful service for citizens and in particular for those who need it most;
- develop cooperative approaches within and between DGs (instead of rewarding those who build personal empires against other teams);

- attempt to innovate, to propose new initiatives or new approaches to similar problems (thus offering more options to DGs and Commissioners);
- propose new modes of implementing policies, fostering "active subsidiarity" or a shared responsibility between different levels of government;
- 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).

All these "qualities" that a new system of incentives might support in the future are not the responsibility of the civil servant alone but of the whole Commission.

Spreading an outcome-oriented evaluation culture.

7. Experts in evaluation and civil servants often agree on the difficulty of measuring the impact of government action. They do even more so when this action is multidimensional (and, for the EU, multinational by design), when it involves complex trade-offs and concerns dimensions which are of a more qualitative nature.

impact assessments are for Commission staff ways of understanding how useful their work has been for the European public interest and how it can be further improved in the future.

The Commission has been a pioneer in the practice of evaluation (e.g. in the fields of research and structural policies). This has led to diffusion in most Member States of an evaluation ethos and of methods. The next step could be to articulate EU practice with national practice so as to compare what is comparable and get an overall picture of the effectiveness of national governments' and the Commission's actions. Especially where these actions are combined (as it is the case for most EU policies like, for example agricultural or consumer policies), it is irrelevant to focus only on the EU dimension of this joint endeavour.

This outcome-oriented approach should also aim at measuring the impact of joint EU/national/regional action on broad issues such as employment, quality of life or sustainability in order to move from evaluating functional divisions of policy areas to assessing a more integrated policy agenda.

Moreover evaluations and impact assessments are for Commission staff ways of understanding how useful their work has been for the European public interest and it can be further improved in the future.

The Commission has progressed significantly over the last decade in the development of evaluation methods and processes. But there is a need to move from what is still a somewhat quantitative and efficiency-driven evaluation to a learning process based on a more systematic collection of data and a focus on outcomes. This shift will take some time and requires a major investment of civil servants. This has also to be explained to policy-makers who often think that the measure of outcomes and impacts is an easy task. Evaluations and ex post

(Les points de vues exprimés ne sont pas forcément ceux de la rédaction)

First of all, I would like to congratulate you for the excellent work compiled in the Cahier.

JAO

C'est un sacré "travail" que vous faites là!!!
 J'ai transmis à d'autres collègues... Vous devriez peut-être voir si vous pouvez diffuser à tout le personnel...
 Merci en tout cas de partager vos réflexions.

FB

J'ai lu avec grand intérêt les recommandations du GRASPE n°7. Merci beaucoup de m'avoir donné l'occasion de le faire et de me sentir dorénavant moins seul dans la perception de ce qui va et de ce qui ne va pas dans le service public européen !

J'applaudis les 7 recommandations qui sont faites, en particulier celles concernant la coopération entre les services (n°4), la mobilité du personnel (n°5 - la perte de la "mémoire" est en effet dommageable et il devrait y avoir, au moins pour la gestion de la R&D, un assouplissement de l'ICS 5), la culture de service (n°6 - il existe en effet, de mon point de vue, un écart important, et largement caché, entre les principes affichés ou assimilés (training) et la pratique (souvent technocratique, individualiste, opaque...)).

GS

Thank you very much for this highly interesting information.

JP

J'ai lu le projet de texte de Graspé 7.

A mon humble avis, il ne sera pas lu par Mr Barroso. Il serait plus enclin à le lire si:

- le style est beaucoup plus direct (il ne s'agit pas de faire une œuvre littéraire, ni un cours management mais de focaliser l'attention sur des points vitaux).
- l'essentiel tient sur une page ou deux (avec des "fact sheets" en complément éventuellement).

Quant au contenu, je trouve qu'il manque l'accent sur un problème essentiel à la Commission: les gens qui prennent les décisions de gestion sont déconnectés des opérations et ne font pas une analyse coûts/bénéfices.

Un cas typique, ce sont les procédures imposées par le contrôle financier.

La DG BUDG mijote dans son coin une multitude de contraintes qu'elle vend au management qui les acquiesce, sans questionner la VALEUR AJOUTÉE de la nouvelle procédure. C'est l'illusion du risque zéro, comme vous le mentionnez dans le document.

L'accent sur la qualité et les moyens de la mesurer est essentiel

RT

Ce numéro 6 m'a beaucoup intéressé. Il se lit vite car les articles sont "accrocheurs".
 Pas de commentaire particulier à part "bravo".

JV

Ce texte du n°7 est très intéressant.

Une petite réaction néanmoins concernant un point qui pourrait être développé.

Le contrôle interne - qui est aussi ancien que la Politique Agricole Commune - a connu une formalisation intéressante et un élargissement de sa diffusion au sein des services de la Commission, depuis le Livre Blanc sur la Réforme.

Bien entendu, les activités financières ont été les premières touchées. Ce qui se justifie d'ailleurs aussi par la réforme comptable qui vient d'être mise en oeuvre.

Toutefois, les principes de contrôle interne en place et la culture de contrôle qui s'est (relativement) diffusée au sein des services constituent un point d'appui essentiel pour de nouveaux progrès dans la gestion des activités non financières qu'il s'agisse:

- de pilotage de la performance,
- de gestion des risques.

JA

C'est une excellente initiative, félicitations. Je crois que cette revue répond à un besoin profond.
 Tous nos encouragements.

CP

Un grand merci, surtout pour les commentaires sur le livre de Rifkin parus dans le numéro 6. Il faut lire aussi le livre de Reid, *The United States of Europe* ! Ces deux livres sont parus à peu près en même temps.

AH

Je trouve cette revue très bien faite, claire, précise, fouillée et bien écrite. Bravo!

BV

C'est super. Très vrai et très bien écrit. Très intéressant. Toutes mes félicitations.

IV

J'ai eu l'occasion de la parcourir (un collègue me l'avait passée). C'est assez bien fait, bravo.

JL

Par rapport aux objectifs de l'introduction, deux points me semblent mal traités :

1- Comment améliorer la désastreuse image de marque de la Commission et de ses fonctionnaires ?

2- Comment améliorer le processus d'élaboration de normes pour y associer mieux les citoyens et éviter les incidents du style « directive sur les services » qui coulent l'image pour longtemps.

Quelques réflexions sur des clichés : Quel sont les problèmes de l'UE vus par les citoyens ?

Opacité totale. La structure de l'UE est perçue comme non démocratique (les gnomes de Bruxelles) alors que le Conseil et le Parlement sont soit des émanations de gouvernements démocratiques soit directement élus (il est vrai avec des règles électorales peu propices au choix réel des élus par les citoyens)

Menaces ultra-libérales. La directive sur les services a fait un énorme mal à l'Europe. Peu importe la réalité du projet de texte, c'est ce qui est perçu qui compte.

Menaces sur le mode de vie. Les normes européennes sont vécues comme byzantines, inflexibles et changeantes. Elles sont vues comme une menace sur les traditions (fromages au lait cru, etc.). Voir à ce sujet les articles sur les bières belges traditionnelles de la semaine dernière.

Bureaucratie tatillonne.

Privilèges. Ils ne payent pas d'impôt...

Gaspillages dans des éléphants blancs. A ce titre, cela rend les gens fous d'apprendre tous les jours les dons faits par l'UE à l'étranger pour des causes pas toujours justes quand en Europe des gens ont faim ou sont sans abris.

Textes légaux incompréhensibles, pas appliqués. La non transposition par les Etats tue les meilleurs textes. Les textes sont peu clairs et emplis d'intentions non normatives (les fameux récétaux). Bref, les applications sont diverses dans les pays (TVA !) et il faut des juristes pour espérer y comprendre quoi que ce soit.

Il y a un déficit :

- d'information. Le Web ne suffit pas, il faudrait que la Commission fasse un effort d'information, même sous forme de publi-reportages

- d'association des citoyens très en amont des textes sensibles

- d'évaluation des impacts sociaux des changements. Il ne faut pas tomber dans l'immobilisme ni dans la protection des situations acquises, mais il faut aussi se préoccuper des transitions

- d'association des Parlements nationaux

Il y a une contradiction : ce sont les anti-fédéralistes et les eurosceptiques qui refusent la démocratisation de l'Europe (vraie constitution courte et claire) mais qui dénoncent la tyrannie de Bruxelles, ce sont les pro-européens (de plus en plus tièdes cependant) qui concoctent des textes incompréhensibles (la constitution ! et les grandes directives) et qui sont trop frileux pour avancer vers une vraie Union, quoiqu'ils aient la majorité.

JS

Il est difficile de réagir sans vraiment cerner le but du document. Mais si je peux être direct, je le trouve plutôt indigeste et éparpillé sur un nombre de thèmes certes intéressants mais parfois trop philosophiques. Sans être en désaccord, pour ma part, je privilégierais une approche plus pragmatique et centrée sur certains "leviers du changement" (plutôt que de critiquer les bêtes noires comme l'ABM ou le CDR, implicitement acceptant par ici l'analyse du problème fait par la dernière Commission qui par contre est très contestable).

Sur les AMP je suis d'accord et pas d'accord. Il est évident qu'il s'agit d'un processus souvent purement bureaucratique même s'il y a de réels accomplissements dans certains services qui ne devraient pas être remis en question. Au niveau

central il est parfaitement inutile et pourrait avoir le résultat de décisions d'octroi de ressources mêmes pires que par le passé. Cela dit la réponse n'est pas de raccourcir un document ou d'abolir des indicateurs; il est double: d'abord mettre en place un processus vraiment stratégique, donc sélectif et compréhensible, mais en même temps améliorer la programmation opérationnelle en prenant en compte les besoins spécifiques de chaque service (ce qui proscrit en large partie des prescriptions centralisatrices). Ce sont deux choses distinctes (comme chaque expert de la chose le sait), non pas antagonistes. Les deux sont nécessaires mais il est évident que le premier doit diriger le second.

Je partage l'esprit des autres recommandations mais je trouve que l'analyse de leur mise en oeuvre manque souvent.

Sur la philosophie, je suis mal à l'aise sur la centralité que vous donnez au rôle des fonctionnaires qui n'est

pas encadré dans une recherche de légitimité politique des institutions. Il est vrai que ce problème est central et peu propice à une solution rapide. Néanmoins ma préférence serait pour plus de modestie sur ce qu'on peut et doit faire, vu les défaillances à ce niveau. Les mots clé seraient professionnalisme, pragmatisme et valeur ajoutée européenne concrète, et je laisserai la résolution des grands problèmes sociaux à l'écart.

VD

Je viens de jeter un large coup d'oeil au premier article dans le numéro 6 et le bilan que vous tirez de l'exercice de programmation est tout à fait pertinent.

AB

DOCUMENTS

Extraits des avants propos des numéros précédents de Graspe

Avant propos du Numéro 1 *janvier 2001*

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).

(...)

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 !

Sommaire – Cahier 1

- Avant propos
- The reasons for GRASPE
- Politique de qualité à la Commission
- Some issues for the European civil service
- Les contraintes d'une réforme
- Témoignage d'un Chef d'Unité
- Lire et réfléchir sur la réforme administrative; comprendre ce qui s'était passé dans d'autres pays
- 30 ans de réformes à la Commission – Pour quel avenir ?
- Documents : Politiques qualitatives et construction européenne

Avant propos du Numéro 2

janvier 2002

(...)

Ce que les articles de ce numéro de GRASPE tentent de cerner, c'est justement l'absence d'évidence partagée et solide sur l'avenir de la Commission. Entre ceux qui ne veulent rien changer, ceux qui ne souhaitent qu'un secrétariat intergouvernemental, ceux qui pensent que les modifications ne peuvent se faire qu'à la marge et ceux qui proposent des changements sous la pression des événements, il existe un champ libre pour la réflexion.

Ceci ne signifie aucunement qu'à partir de ce questionnement GRASPE se place hors des débats de l'actuelle réforme. L'article sur la gestion des ressources humaines est au cœur des préoccupations actuelles sur les promotions, la notation, la carrière et le recrutement. Il fait état du caractère quelque peu obsolète de la gestion des ressources humaines à la Commission, constat familier que peu de collègues contestent. Mais il plaide pour un détour par la prise en compte d'une analyse de la complexité de l'organisation de la Commission et par une compréhension plus fine de diverses étapes de la gestion des ressources humaines, comme par exemple le choix des candidats à un poste.

De la même façon, l'article sur la coopération au sein de la Commission formule des propositions concrètes dans le domaine de l'évaluation du personnel et du partage des activités entre services. Il le fait cependant à partir d'un constat global d'absence de coopération et il propose une approche intégrant le handicap de l'héritage structurel et l'analyse pour essayer d'y remédier. En effet, à partir du moment où la Commission prône de nouvelles formes d'action collective de gouvernance, elle doit commencer à se les appliquer dans ses méthodes de travail, ce qui a évidemment des effets sur des pans entiers de l'organisation du travail et de la gestion du personnel.

GRASPE revient aussi sur les enjeux de la qualité au sein de la Commission. Là encore, notre souci est de ne pas réduire cette question à une option technique mais de la replacer dans un cadre plus réaliste: celui de la complexité d'une organisation et de la détermination collective de son avenir. En prônant des outils appropriés de diagnostic, d'audit et d'évaluation, GRASPE entend défendre la possibilité de définir la qualité des services à partir et à travers des dialogues organisés et en refusant les excès de la rigidité gestionnaire et de la planification.

Enfin, la retranscription d'un débat au sein du groupe sur le sens donné à la réforme actuelle insiste sur la nécessité d'une réévaluation de nos modes de faire et sur la liaison entre les changements qui en découlent et le sens politique donné à la fonction de notre Institution.

(...)

Sommaire – Cahier 2

- Avant propos
- GRASPE - un an après
- Cooperation at the Commission
- Les enjeux de la qualité dans une organisation complexe
- The Reform's missing link
- Une table ronde avec GRASPE
- Courrier des lecteurs
- Documents: Réformes et Gouvernance
- Avant propos du Numéro 1

Avant propos du Numéro 3 décembre 2002

(...)

Les deux cahiers de GRASPE publiés et très favorablement accueillis par des milliers de nos collègues témoignent de la demande de réflexion. L'accueil et les encouragements reçus sont la preuve d'une fonction publique qui n'est, ni passive, ni concernée par ses seuls avantages pécuniaires.

Justement, le présent numéro propose un article sur la réaction des Chefs d'unité aux conséquences de la réforme sur leur métier. Le rapport des «Douze» a récemment tiré le signal d'alarme et surtout montré que les Chefs d'unité sont en première ligne pour faire valoir le sens européen de leur travail. Cet article est accompagné d'une réaction d'un Chef d'unité au rapport des douze. Un article sur le harcèlement moral rappelle combien la Commission éprouve encore des difficultés à appréhender le phénomène et surtout à mettre en œuvre des mécanismes efficaces pour le prévenir ou le restreindre. La réforme financière fait l'objet d'un article de fond qui demande : que doit représenter la gestion au sein de la Commission ? Quels équilibres entre la gestion et le politique ? Ces deux notions s'opposent-elles ? L'article est suivi d'un débat qui éclaire justement les difficultés des fonctionnaires, en fonction des politiques, à donner des réponses univoques. Enfin, l'article sur les institutions européennes et les langues prône la continuité entre, d'une part, le discours démocratique sur l'enrichissement multiculturel, et, d'autre part, les pratiques multilingues au sein des Institutions européennes, notamment à la Commission. Il s'agit là d'un plaidoyer, toujours difficile à mettre en pratique mais nécessaire, en faveur d'une diversité culturelle et donc d'une diversité et d'une subtilité de la pensée, qui ont été et seront l'atout majeur de la fonction publique européenne.

(...)

Sommaire – Cahier 3

- Avant propos
- Les Chefs d'unité face à la Réforme:
- Le rapport des Douze tire le signal d'alarme
- Le harcèlement moral à la Commission
- La réforme financière
- Débat sur la réforme financière à la Commission
- Les institutions européennes et les langues:
- Tour de Babel, langue unique ou multilinguisme maîtrisé?

Avant propos du Numéro 4 mai 2003

Cahier spécial «Convention et Fonction Publique Européenne»

(...)

Le troisième axe, qui est l'objet de ce cahier spécial, est évidemment l'impact de la Convention sur le rôle de la Commission, et, partant, sur celui de la fonction publique européenne. Pour traiter cette question, GRASPE a organisé en mars 2003 un débat public sur ce thème autour des interventions de quatre orateurs provenant d'horizons différents : M. Medina Ortega, député européen, rapporteur du Parlement européen sur la réforme du Statut des fonctionnaires européens, A. Van Solinge, fonctionnaire européen ayant participé à l'élaboration du projet «Pénélope» pour la Convention, B. Marx, membre du groupe «Confrontations» créé par un député européen pour asseoir la base démocratique de l'Europe, et J.L. Quermonne, professeur émérite des Universités, membre du Conseil d'administration de «Notre Europe».

Cette réunion publique a été un succès puisqu'elle a attiré 250 personnes provenant de toutes les institutions, de toutes les catégories et statuts différents. A travers le débat avec les orateurs, elle a révélé clairement l'intérêt et l'inquiétude de nos collègues sur le devenir des institutions européennes et de leur métier.

La Commission peut en effet être très inquiète de la panne du projet européen, panne qui dure, comme l'a souligné J.L. Quermonne, depuis dix ans à l'époque où le Traité de Maastricht a associé en trois piliers mais dans un seul texte méthode communautaire des Communautés européennes et méthode intergouvernementale de l'Union européenne. Et les attermoissements actuels de la Convention renforcent le sentiment d'un blocage de l'Europe, réduite à des querelles byzantines et obscures sur «l'après-Nice».

Peut-on sortir de l'ornière ? D'un côté, la fin de la Guerre froide a remis en cause la position géostratégique de l'Europe et une grande partie de sa politique extérieure. Velléitaire trop longtemps avec les «pays d'Europe de l'Est», incapable d'offrir une alternative de sécurité à ses voisins et à ses partenaires, inapte à défendre en commun une position réaliste de droit international, concurrencée dans sa légitimité politique dans les continents où elle a exercé une autorité politique historique, tiraillée entre le réalisme et l'idéalisme dans les débats internationaux en matière d'environnement et de commerce international, l'Europe apparaît presque systématiquement faible et divisée. D'un autre côté, la «méthode communautaire», celle d'un élargissement progressif du domaine européen dans les politiques publiques par capillarité, est presque à bout de souffle. Certes, l'on peut envisager encore des améliorations importantes, comme une extension de la majorité qualifiée, mais ces avancées à la marge ressembleraient à des solutions minimales dans un contexte où le déblocage politique est appelé de leurs vœux par tous les pro-Européens.

(...)

Qu'advient-il de la fonction publique européenne dans ce schéma incertain ? Le débat organisé par GRASPE a clairement montré, ou rappelé, que le futur Traité ou la future Constitution ne sont pas le lieu d'une affirmation de l'administration. En clair, l'administration européenne ne fait pas partie du débat constitutionnel, si ce n'est à travers la proposition franco-allemande d'une «diplomatie européenne». Surtout, A. van Solinge, en nous enjoignant au réalisme, a estimé que la Convention et la CIG qui la suit maintiendraient plutôt l'acquis avec, éventuellement quelques «petites avancées». Voici donc la fonction publique européenne vraisemblablement confrontée à un statut quo fragile où le projet européen s'affaiblit peu à peu, devient de moins en moins lisible par les citoyens et de plus en plus contesté dans son efficacité.

Dans cette perspective, comme l'a souligné à maintes reprises le débat public, il faudrait permettre à la Commission, notamment, d'acquiescer davantage de moyens pour consulter les citoyens européens. Mais ceci est un changement de métier et exige des moyens supplémentaires : les politiques européens y seront-ils sensibles ? Et il faudrait lui permettre aussi de concentrer sur des résultats plus que sur des processus. Or, sur ce point, le sentiment largement partagé est que l'énergie des fonctionnaires européens passe davantage à vérifier, contrôler, assurer des procédures qui multiplient la bureaucratie, plutôt qu'à prendre en charge des projets plus ambitieux qui font l'Europe avec les Etats membres avec les parties intéressées : when everybody is in check, nobody is in charge... (...)

Sommaire – Cahier 4

- Pourquoi ce Cahier ?
- Introduction
- La Convention et la réforme : enjeux et perspectives, *Manuel MEDINA ORTEGA, Député européen, PSE*
- La Convention, «Pénélope» et l'avenir de la Commission, *Alain VAN SOLINGE, Commission européenne*
- La Convention : enjeux et perspectives, *Bernard MARX, Groupe «Confrontations»*
- Quel impact un éventuel Traité constitutionnel pourra-t-il avoir sur la fonction publique européenne ? *Jean-Louis QUERMONNE, Professeur émérite des Universités aux Instituts d'Études Politiques de Grenoble et de Paris*

Avant propos du Numéro 5

juin 2003

(...)

Au moins 4 questions se posent:

La première renvoie aux prérogatives de la Commission dans le jeu institutionnel: celle-ci a été contrainte de conclure un accord dans un domaine - les retraites - alors qu'elle n'avait pas formulé de propositions à ce sujet. Il s'agit d'un précédent qui est inquiétant pour l'avenir.

La seconde concerne la rupture, dans la dernière ligne droite, du dialogue social, point sur lequel l'ensemble des syndicats, pour une fois, semble être d'accord. Quelle que soit l'appréciation politique sur la gravité de cette rupture, le fait demeure que le personnel n'a pas eu la possibilité de s'exprimer sur une réforme qui affecte profondément les conditions d'exercice du métier et les rémunérations. La question de l'organisation d'une consultation directe du personnel, comme cela avait été fait en 1991, se pose.

La troisième est relative à la justification des changements introduits, lors de l'accord susmentionné, par rapport à la proposition de la Commission. Ces changements ne paraissent pas être fondés sur un constat objectif, comme aurait pu l'être, par exemple, la réalisation d'une étude actuarielle au sujet de l'état financier actuel de notre régime de retraite. De même, cet accord ne semble pas avoir pu éviter la division du personnel et de ses intérêts.

Enfin, se pose également la question du nécessaire bilan d'étape à faire sur l'ensemble des domaines de la réforme, faite à marche forcée, et dont l'ampleur est sans précédent. Ce numéro 5 de Graspé ouvre le débat à ce sujet en commençant par le nouveau système d'évaluation du personnel qui modifie de manière significative le déroulement des carrières.

Tout d'abord, on y trouvera un article faisant la synthèse des différentes approches et des limites des systèmes d'évaluation mis en œuvre dans les organisations. Si évaluer apparaît nécessaire pour des organisations telles que la Commission, il faut aussi éviter un alourdissement excessif de sa gestion et surtout ne pas oublier de préciser et d'intégrer, chemin faisant, les valeurs, la vision et les objectifs que l'on s'est donnés.

Le second article dresse l'historique de l'approche retenue à la Commission. Cette approche est accompagnée de témoignages concrets et de documents qui rendent compte de la difficulté d'une application conforme aux objectifs fixés.

(...)

Sommaire – Cahier 5

- Avant-propos
- Introduction au REC
- Évaluations : regarder le passé et voir le futur
- Staff evaluation at the Commission
- Le CDR vécu par un chef d'unité : quelques réflexions personnelles
- The CDR as experienced by an official
- Note of Central Staff Committee on REC
- Courrier des lecteurs
- Career Development Review: what it should look like

Avant propos du Numéro 6 février 2005

Avec ce numéro 6 de la revue « Cahiers du Graspé » s'achève une phase de réflexion entamée en 2000, de manière autonome, par un groupe de collègues, à l'occasion du lancement du processus de réforme de la Commission.

Cette réflexion s'est inscrite d'emblée dans le long terme, tant il paraissait évident que le processus de réforme - succédant lui-même à un grand nombre d'initiatives visant depuis trente ans la transformation des institutions communautaires - à peine achevé, devra se poursuivre. En effet les questions concernant l'approfondissement de la construction européenne et le rôle joué par ses institutions paraissent toujours aiguës et urgentes.

La relecture des numéros précédents – voir en page 34 la rubrique « documents » – témoigne de la diversité de cette réflexion et de son ampleur. Dès le départ le Graspé a situé sa réflexion dans la double histoire des réformes au sein des institutions et dans les Etats membres, en soulignant à la fois les liens qui les unissent et l'absence de réflexion sur les résultats des réformes déjà entreprises. Les anciens numéros peuvent être obtenus en écrivant à graspe@europe.com.

De manière concomitante, la réflexion s'est portée sur des thèmes importants, pas toujours abordés dans les débats de l'époque, tels la coopération dans les modes de travail à la Commission, les enjeux de la qualité dans une organisation complexe, la réforme financière et ses conséquences, le multilinguisme, la Convention et l'avenir du métier de fonctionnaire, ou encore les modes d'évaluation du personnel.

Le présent numéro traite, entre autres et de manière pluraliste, de la nouvelle méthode de programmation à la Commission qui n'est pas exempte de risques de bureaucratisation. Un autre article questionne la notion d'une crise de la construction européenne poursuivant ainsi la démarche initiale de contextualisation du Graspé. De même, est abordé le bilan d'un cycle des réformes des fonctions publiques. Enfin, fiche de lecture, courrier des lecteurs complètent utilement ce numéro.

La réforme de la Commission est en principe maintenant achevée. Le nouveau Collège affiche sa volonté de faire travailler davantage l'institution vers l'extérieur et de consolider ce qui a été fait. Le temps montrera si le compromis imposé à la dernière minute par les Etats membres, qui a permis de protéger la Fonction publique européenne des menaces les plus extrémistes, permettra un renouveau de celle-ci ou bien entamera son déclin. Si les carrières, les pensions, et le statut des fonctionnaires ont été sauvés dans leur principe, ce qui n'est pas mince, la réforme aura néanmoins divisé les fonctionnaires – provoquant, par exemple, des tensions entre les anciens et les nouveaux, les « opérationnels » et les « contrôleurs », etc. - et aggravé, peut-être seulement dans un premier temps, les conditions d'exercice du métier. Enfin, le rythme de son élaboration et de sa mise en œuvre, extrêmement courts - mais avait-on vraiment le choix ? - n'a pas peu contribué au sentiment diffus chez les fonctionnaires d'une réforme imposée de l'extérieur.

Après cinq années de réforme et de réflexions à ce sujet, Graspé continuera à travailler sur le bilan de sa mise en œuvre en indiquant si nécessaire les évolutions souhaitables. Cependant, il se concentrera sur les approches et moyens qui vont accroître la capacité de la Fonction publique européenne à se positionner comme une organisation qui anticipe les changements, qui apprend de ses contacts avec la société en se fondant sur des modes de travail coopératifs.

Sommaire – Cahier 6

- Avant propos
- La programmation à la Commission
- Strategic Planning and Programming (SPP) Cycle
- La crise de la construction européenne
- A generation of public management reform
- "The European Dream" de Jeremy Rifkin
- Courrier des lecteurs
- Documents