

GRASPE

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

Cahier n° 11
Juin 2008

Sommaire

G

R

A

S

P

E

	Page
Editorial	3
Les gnomes de Bruxelles	4
Conférence-débat du GRASPE du 30 novembre 2007 Les défis de la représentation du personnel des institutions	11
L'Europe a-t-elle peur du peuple ?	14
Central and East Europeans in the European Commission : a force for change?	20

« *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
Angelo BAGLIO
Gilles BERTRAND
Thimios BOKIAS
Laurent BONTOUX
Anastassios BOUGAS
Didier BOUTEILLER
Francisco CABALLERO SANZ
Bernard CAISSO
Pino CALO
Paraskevas CARACOSTAS
Maria Eduarda DE MACEDO
Bertrand DELPEUCH
Isabelle DEMADE
Elie FAROULT
Tomas GARCIA AZCARATE
Fernando GARCIA FERREIRO
Mireille GRUBERT
Dimitris HATZISTRATIS
Anders HINGEL
Sylvie JACOBS
Philippe KERAUDREN
Notis LEBESSIS
Roberto LENTI
Beatrice LUCARONI
Andrea MAIRATE
Olivier MERLE
Francisco MOLERA APARICIO
Ugur MUL DUR
Koen NOMDEN
Béatrice ORNSTEDT
Jaime PEREZ VIDAL
Ines PERIN
Jacques PRADE
Antoine QUERO MUSSOT
Nicolas SABATIER
Ludwig SCHUBERT
Burkart SELLIN
Jean-Paul SOYER
Elena STROE
Roger VANCAMPENHOUT
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 Graspé.

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

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

e-mail : courrierlecteur@graspe.eu

Editorial

Avec ce onzième numéro, la revue GRASPE poursuit cette aventure singulière commencée en 2000 par un groupe de fonctionnaires de tous horizons pour alimenter une réflexion critique sur les modes d'exercice de notre métier et sur les finalités de nos actions.

Le vote irlandais et la campagne qui l'a précédé a fourni l'occasion de critiquer vivement les bureaucrates bruxellois. Le sujet de notre premier article page 4 *les Gnômes de Bruxelles*, donne un aperçu de comment certains d'entre nous vivent ces critiques.

De même, le rejet du traité de Lisbonne rend nécessaire l'analyse des débats qui ont eu lieu dans les pays membres au moment de la ratification de ce traité : c'est l'objet de l'article *L'Europe a-t-elle peur du peuple ?* page 14 qui relate l'exemple français.

Bien que ce vote rejetant le Traité ne traduise pas forcément une hostilité à l'idée même de la construction européenne, il témoigne, comme cela a déjà été noté, de la distorsion du lien de confiance entre les citoyens et le projet européen. En autres choses, ce vote montre les difficultés d'une construction politique centrée sur des contenus 'techniques' sans vrais débats sur les finalités.

Les fonctionnaires eux-mêmes devraient se saisir de ce thème, en débattre notamment avec les nouveaux collègues des nouveaux États membres, dont les modes d'intégration au sein des institutions communautaires présentent une approche nouvelle et stimulante : voir l'article de Carolyn Ban page 20.

Enfin, la refondation des pratiques syndicales (voir l'article sur le débat public du 7 novembre 2007 page 11) est aujourd'hui plus que jamais nécessaire, compte-tenu des défis actuels lancés aux institutions communautaires par une construction européenne qui manque de transparence et de continuité.

Réfléchir sur les conditions d'exercice du métier et sur les finalités de nos actions par rapport aux idéaux européens, animer un débat public ouvert à tous, permettre au personnel communautaire de devenir un acteur actif de son devenir, voilà quelques axes sur lesquels GRASPE reviendra dans les prochains numéros.

Les gnomes de Bruxelles

Humeur

Autrefois, dans la littérature politique, on employait cette formule 'les gnomes de Zurich'¹ pour parler de la finance internationale. L'expression avait ceci de merveilleux qu'elle déshumanisait totalement les acteurs d'un système honni et qu'elle induisait immédiatement une profonde méfiance envers eux. Mutatis mutandis, on retrouve ce même procédé rhétorique envers les bureaucrates de Bruxelles, forcément bornés, forcément coupés des réalités, foncièrement malveillants. La liste serait longue des épithètes dont on nous a affublés, mais j'ai une particulière tendresse pour celle-ci : 'les hommes en gris', qui se réfère peut-être involontairement² aux *Aliens* de X-Files ou aux *Men In Black* d'Hollywood, mais sûrement à des êtres qui manigencent leurs mauvais coups dans l'ombre et qui ne sauraient faire face à l'honnête lumière du jour.

Evidemment, pour l'un des membres de cette confrérie, l'image a du mal à parler. Car on retrouve chez les fonctionnaires européens des personnages haut en couleur, des originaux, des individus brillants ou ternes, des calmes et des emportés, bref, toute la palette de couleurs de la population générale. Et souvent leur métier les conduit à rechercher un vrai dialogue avec la société civile européenne.

Cependant, il faut bien accepter la réalité : la population des 'eurocrates' a mauvaise presse, presque universellement³. C'est tout naturel chez les eurosceptiques, qui ont tout intérêt à nous salir, mais même chez les europhiles, on trouvera facilement la petite note en bas de page qui mentionne qu'il faut réformer l'eurocratie par essence trop lourde et trop éloignée du terrain. A Bruxelles et à Luxembourg, la population locale nous jalouse et nous accuse de bien des maux : spéculation foncière, inflation, privilèges. Le récent débat sur la ratification du traité de Lisbonne a fourni l'occasion de renouveler le bêtisier anti-européen.

Laissez-moi raconter une anecdote : cela se passait en Belgique au moment où ce pays discutait non sans effroi de la loi qui donnerait aux citoyens de l'Europe le droit de voter aux élections locales et d'être élus à certains postes. Je déjeunai avec un politicien dont l'objectif était de comprendre comment attirer vers son parti ces nouveaux électeurs qu'il

¹ Lancée par Harold Wilson, Premier ministre du Royaume-Uni

² Et plus sûrement au roman américain de Sloan Wilson *The Man in the Grey Flannel Suit* de 1955, sur la vie de banlieue et le monde des affaires américain à travers le mal-être d'un employé new yorkais et au film avec Gregory Peck.

³ Ce qui n'a pas toujours été le cas, surtout quand on se souvenait encore que le but primordial de la construction européenne est de garantir la paix dans une région qui s'était déchirée dans des conflits culminants en un génocide

connaissait si mal. Le déjeuner fut fort agréable, mais peut être un peu trop arrosé car le café venu, l'homme qui s'était présenté comme un grand ami de tout ce qui est européen m'entreprit sur les avantages exorbitants dont jouissent les fonctionnaires européens. Il m'en fit une liste largement fantasmée dont l'item principal était que nous ne payions pas d'impôts. Je me sentis investi de la mission de dissiper ces malentendus. Je rappelai que deux choses seulement sont sûres en ce bas monde : la mort et les impôts et que nous n'échappions ni à l'une ni à l'autre. Mais j'eus beau faire, je vis dans le regard de mon commensal que je ne le convainquais sur aucun de ces deux points.

Il faut avouer que le comportement de certains collègues dans leurs relations avec la population ne facilite pas les choses. Et que l'ultima ratio souvent employé par certains 's'ils ne veulent plus de nous ici, on quittera Bruxelles et ils verront bien' est une menace vide de sens, le bien-être des fonctionnaires n'étant certainement pas un paramètre pris en compte pour décider du siège d'un organisme, et particulièrement contre-productive car confirmant un mépris dont on nous soupçonne.

Il faut aussi dire que la machinerie européenne, malgré de très louables efforts de transparence, reste totalement mystérieuse pour la quasi-totalité des citoyens européens et que l'accueil réservé à qui ose vouloir pénétrer dans nos locaux a quelque chose de réfrigérant, lutte contre le terrorisme aidant.

Il est naturel, pour quelqu'un féru d'histoire, de chercher des précédents ou des analogies afin de comprendre l'hostilité à laquelle nous sommes en butte.

Mais y a-t-il un précédent à la construction européenne et à la naissance d'une fonction publique chargée de la développer ?

Il serait tentant de chercher du côté de la construction coloniale, qui a donné lieu à la création d'une élite administrative importée de la puissance coloniale qui de ses clubs, de ses gazons soigneusement entretenus et de ses quartiers réservés gérait une population indigène. Mais justement, la construction européenne en est l'antithèse. Les fonctionnaires européens sont une méritocratie qui provient de toute l'Europe, un système de quota y veillant, et l'Union Européenne est une construction démocratique fondée sur la libre adhésion populaire et sur le partage de la prospérité. L'analogie avec la conquête armée coloniale ne tient donc absolument pas.

A feuilleter les livres d'histoire, on ne trouve pas de construction politique fondée sur la libre adhésion de peuples différents. Faut-il donc conclure que l'eurocratie est sui generis ?

Cependant, il y a bien dans le passé, quelque chose qui ressemblait à une classe par essence multinationale, fondée sur une certaine forme de mérite, qui ne se maintenait pas par la force armée et qui gérait un système économique mutuellement profitable. Au XII^e siècle, s'est constituée une classe de marchands qui commerçait entre le Yémen et la côte de Malabar en Inde, relayant le commerce entre le Moyen-Orient, le Maghreb et l'Europe d'une part (on était au temps des croisades et du royaume franc de Jérusalem) et d'autre part entre l'Inde et la Chine, Sumatra et toute l'Asie. Les cités portuaires s'étaient constituées en un

véritable melting pot culturel où, le commerce se développant, on pouvait parler simultanément plus de 200 langues. Pour assurer la communication, une lingua franca s'est développée à partir d'une langue dominante, l'arabe, considérablement mélangée de dialectes arabes locaux, d'hébreu, d'araméen et de syriaque. Cette langue commune s'écrivait en caractères hébreux. Les membres de cette classe commerçante, Hébreux, Arabes et Hindous, avaient développé une sorte de culture multinationale, les enfants ayant pour langue maternelle cette lingua franca, gardant les coutumes vestimentaires du Moyen-Orient mais adaptées et surtout marquées par la richesse de leur style de vie : habits luxueux, grandes maisons et nombreux serviteurs. Les relations commerciales entre ces commerçants ressortaient d'un droit original, fondé sur les relations familiales et claniques, qu'aucun système judiciaire ne sanctionnait sinon l'ostracisme envers ceux qui ne respectaient pas leurs contrats. Au XV^e siècle, ce système économique s'effondra, les Portugais revendiquant le monopole du commerce dans l'océan indien. La flotte portugaise renvoya définitivement dans l'oubli cette culture mercantile florissante en battant en 1509 une flotte transcontinentale rassemblée par le roi musulman du Gujarat, le souverain hindou de Calicut et le sultan d'Egypte à la bataille de Diu au large du Gujarat.

Il est délicat de comparer des situations que sépare un tel gouffre historique. Une première leçon est sans doute qu'un système ne se maintient que s'il est pertinent et que l'irruption d'un concurrent plus efficace le détruit. La construction européenne en butte aux tentations de re-nationalisation doit sans doute démontrer constamment sa plus-value.

Il n'y a pas de trace de la manière dont cette classe était perçue par les populations locales, à part peut-être certains documents relatifs à des querelles fiscales avec les autorités portuaires et les souverains des états riverains. Mais il semble que, fortune faite, les aînés aient pu retrouver des fonctions dans leurs communautés, telle que celle de juge civil ou religieux.

L'aspect linguistique est certainement le plus intéressant : notre *globish* en gestation trouve un écho curieux dans ce passé oublié. Mais aussi le fait que ce pidgin n'ait aucunement occulté les convictions religieuses ni les fidélités communautaires des marchands. Tout comme l'Europe ne se construit pas contre les cultures.

La dimension communautaire restait très forte mais il semble qu'il y ait eu des mariages interculturels. Il n'est pas clair, d'après les documents, si ces unions étaient reconnues comme totalement légitimes, mais il est certain par contre que les enfants jouissaient d'une position qui transcendait les cultures et les royaumes. Peut-être leur fidélité allait-elle primordialement à cette communauté marchande qui n'hésitait pas à adapter ses pratiques et à changer de ports pour bénéficier des meilleures opportunités commerciales. Ceci fait écho aux nombreux couples mixtes parmi les fonctionnaires européens, qui disposent d'une institution éducative spécifique, les écoles européennes, qui privilégie la connaissance de plusieurs langues et dont les élèves sont encouragés à se sentir européens et à mieux tolérer les différences culturelles. Paradoxalement, ce cosmopolitisme est accusé de développer des ghettos. Ghettos, ces écoles où plus de cinquante nationalités se mélangent ? Ghettos, ces commerces,

ces bars et restaurants, ces centres sportifs et culturels qui s'ouvrent à Bruxelles en tentant de recréer l'ambiance du pays et d'en offrir les produits ? Ou richesse dont profite qui veut ? Car après tout, nul ne doit montrer patte blanche pour en profiter.

Toujours en feuilletant les livres d'histoire, un autre écho vient du XIX^e siècle français, quand le Directoire, puis l'Empire napoléonien réorganisèrent le territoire administratif et créèrent une fonction publique territoriale. On trouve des documents qui se plaignent de ces technocrates dépêchés par le pouvoir central parisien qui mirent en place une administration départementale, circonscription tout exprès conçue pour éventrer les provinces de l'Ancien Régime. Cette nouvelle élite parlait en mesurant tout à l'aune du système décimal uniforme qui remplaçait les bonnes vieilles unités de mesure qui variaient de lieu en lieu. Ici, le parallèle vient de la création d'un corps d'administrateurs professionnels, avec leurs techniques, leur langage spécialisé et leur cadre de référence. Nous aussi, nous avons notre langage professionnel qui en employant des mots tels que livre vert, directive, comitologie, étude d'impact... encadre un appareil juridico-administratif auquel en cinquante ans seuls les spécialistes se sont habitués. Et nous aussi sommes accusés de vouloir tout mesurer et normaliser au point que la rumeur nous prête l'idée de réglementer la courbe des bananes et la rotondité des cucurbitacées. Sans tomber dans ces excès, il est vrai que l'Europe change profondément les habitudes, l'introduction de l'euro en étant l'exemple le plus frappant.

Il est d'ailleurs amusant, maintenant que certains en France parlent de supprimer le département pour diminuer le nombre de niveaux administratifs, de voir des protestations s'élever pour le défendre. Tant il est vrai que la résistance au changement sanctifie ce qu'elle avait autrefois contesté. Pascal observait déjà qu'« il n'y a rien de plus respectable qu'un ancien abus ».

Pour prolonger le parallèle, la dernière campagne électorale française a bruit de la suppression ou de la réforme de l'ENA (Ecole Nationale d'Administration), vivier des énarques, qui sont en butte aux mêmes reproches, ou en pire, que les eurocrates. La suppression éventuelle de cette école ne ressort évidemment pas de la rationalité, car elle serait sans effet sur la nécessité d'administrateurs de l'État, mais d'un acte quasi magique qui tuerait symboliquement la caste honnie et vengerait le citoyen.

Revenons aux eurocrates. L'un des reproches les plus vifs qui nous soient fait est de vivre en apesanteur, en ghetto ou dans une bulle (mots employés jusque dans des rapports officiels belges). Les apparences jouent contre nous, reconnaissons-le. Nous avons nos clubs, y compris un réseau fermé de rencontres (euro-singles), nos associations sportives et culturelles (qui incluent souvent d'autres expatriés que les fonctionnaires, car elles sont plutôt basées sur les origines nationales), nos écoles européennes (et à ce titre il est regrettable que l'admission des enfants de non-fonctionnaires ait été suspendue pour faire face à la crise de surpopulation) et même nos tavernes de prédilection.

Mais allons plus loin que l'apparence et analysons ce phénomène.

L'intégration d'une population dans un milieu est une interaction entre ces deux éléments. Côté fonctionnaire, il est vrai que nous conservons longtemps une mentalité d'expatrié. Malgré la durée souvent longue de notre présence sur place, nous continuons à sentir de forts liens avec notre pays d'origine. Le peu de succès rencontré par la possibilité qui nous est offerte de nous inscrire sur les listes électorales belges et de participer à la vie politique locale en est témoin.

Mais n'est-ce pas justement l'un des objectifs de la construction européenne que de permettre la mobilité sans rompre avec ses attaches culturelles ? Il ne s'agit plus d'une intégration qui viendrait effacer les repères antérieurs mais au contraire d'une addition qui enrichirait le migrant inter-européen sans remettre en cause ses valeurs d'origine.

Comme tout expatrié, le fonctionnaire européen a la tentation du retour, qui s'évanouit avec le temps. Notons que les fonctionnaires investissent souvent dans la propriété de leur logement. Après une longue carrière, ils découvrent que leurs liens familiaux et culturels avec la mère-patrie se sont distendus et beaucoup choisissent de rester sur place lors de la retraite, ou au moins de garder un pied-à-terre en Belgique.

Cette situation est d'ailleurs mouvante : d'une part, le phénomène est renforcé par la vague de départ en retraite à laquelle nous assistons, de l'autre il va être affaibli par le raccourcissement des missions - et la précarisation des fonctionnaires et agents - induits par les nouvelles pratiques managériales.

Mais par ailleurs, le milieu dans lequel nous sommes censés nous intégrer est lui-même en forte évolution. Les récents événements politiques montrent que dans l'esprit même des autochtones, la région de Bruxelles est en question. Elle a peu de cohésion interne et n'offre pas d'image forte et attractive. N'a-t-on pas discuté de la transformation de Bruxelles en district européen, un bébé encombrant pour les deux autres régions du pays mais aussi un cadeau non désiré pour les Institutions ? N'a-t-on pas envisagé l'adoption de l'anglais comme troisième langue régionale, quand d'ailleurs le turc ou l'arabe seraient plus en phase avec les réalités migratoires ? Bruxelles est par nature une ville interculturelle, historiquement latine et germanique. 35% de la population bruxelloise est d'origine étrangère, dont la moitié d'origine UE. Sa complexité humaine renvoie une question originale : s'intégrer, oui, mais à quoi et à qui ?

Cette intégration est de toutes façons compromise par une certaine hostilité des autochtones qui jalouent les fonctionnaires, souvent en surestimant les avantages dont ils jouissent et en leur reprochant une pression à la hausse du marché immobilier. Outre que cette pression est à nuancer, les fonctionnaires ne représentant que 2% de la population⁴, il faut rappeler la longue détérioration du tissu immobilier urbain due à des facteurs purement locaux (la célèbre *bruxellisation* étudiée en tant que contre-exemple par les élèves architectes du monde entier). Il faut

⁴ Mais l'on estime à 220 000 personnes, la population liée directement ou indirectement à la présence des Institutions à Bruxelles (familles, groupes de pression, journalistes, diplomates ...)

accueillir la récente initiative conjointe de l'UE et des autorités belges pour mettre en place un Plan directeur pour la politique immobilière de la Commission, qui devrait remédier à la brutalité de l'insertion des Institutions dans le *quartier européen*. A condition cependant d'éviter des bourdes comme celle du fameux bureau de poste du Quartier Léopold, qui ayant déménagé à l'intérieur du bâtiment du Parlement est devenu interdit d'accès aux habitants du quartier. Il n'aurait pas été au-delà des compétences d'un architecte de prévoir une ouverture sur l'extérieur sans que les flux de clients puissent se mélanger, ce qui aurait évité des aigreurs durables dans la population locale.

L'autre grand reproche que l'on nous fait est de constituer une technocratie ingouvernable, isolée des réalités et impossible à maîtriser. L'épisode du Commissaire G. Verheugen qui a critiqué la soif de pouvoir des hauts fonctionnaires européens révèle surtout l'impéritie d'une Commission choisie tout exprès par les États-Membres pour être faible, afin d'éviter le retour d'un collège du style de la Commission Delors qui donne encore des cauchemars à ceux qui trouvent que la route européenne va déjà trop loin. L'on ne peut nier la dimension politique des décisions administratives en général et plus particulièrement celle d'une construction européenne qui en soi est un objectif politique majeur. Mais il est bien connu qu'une administration ne peut exercer le pouvoir que dans le cadre d'un vide politique et en l'absence d'orientations claires de la part des dirigeants.

Quant à notre prétendue méconnaissance de la réalité, les procédures de consultation, de négociation et de transparence sont beaucoup plus développées au niveau de l'UE que dans certains États, quoique embrouillées par un jargon que l'on ferait bien d'abandonner. Les métiers de l'administration européenne supposent un contact étroit avec la réalité du terrain tout en donnant à ceux qui les exercent un point de vue sur l'ensemble des problèmes au niveau de l'Union, et parfois du globe, ce qui fait souvent défaut aux experts nationaux qui ont une approche beaucoup plus centrée sur leurs problèmes locaux qu'ils déchiffrent avec le prisme d'une culture unique.

En fait, nous payons le prix du relatif succès de la construction européenne dans une époque où celle-ci est contestée. On nous reproche d'avoir fait notre travail et d'être les fourriers du déclin des États-Nation européens. Que cette remise en cause résulte d'une myopie consternante et d'une erreur d'analyse historique dépasse le cadre de cet article⁵. Mais il est somme toute naturel que les serveurs de l'Europe soient attaqués quand l'idéal même qu'ils servent l'est aussi.

En définitive, le fonctionnaire a aussi ses états d'âme. En butte aux difficultés souvent sous-estimées de l'expatriation, à la solitude souvent, à la précarité de plus en plus, qui l'empêche de se construire une vie sur place, son mal-vivre est réel. La crise de la foi en la construction européenne touche aussi les fonctionnaires et pour certains, un travail dans les Institutions n'est plus vécu comme du militantisme européen mais comme un emploi comme un autre, souvent frustrant car la routine

⁵ Voir in GRASPE 9 l'article 'Faut-il déchirer le Traité de Rome ?'

remplace la poursuite d'objectifs enthousiasmants. Et en prime, il doit assumer une image négative.

Ce n'est pas qu'il n'y ait rien à faire pour corriger un peu notre image. En particulier, il apparaît maintenant urgent de mieux s'intégrer individuellement à la vie politique locale, au minimum en s'inscrivant sur les listes électorales. Car en démocratie, il faut être citoyen pour compter.

Tous ces maux s'atténueraient fortement, sinon totalement, si l'idée européenne retrouvait une nouvelle vigueur. Or la nécessité et même l'urgence d'une relance de la construction européenne deviennent évidentes dans un monde en mutation, où la montée des égoïsmes menace le développement commun. Il ne reste qu'à faire partager cette évidence par les citoyens de l'Union.



Gnome du Berlaymont se rendant à une réunion pour défendre son budget, traversant le territoire hostile d'une autre DG.

**Conférence-débat du GRASPE
du 30 novembre 2007**

Les défis de la représentation du personnel des institutions

**Avec toutes les organisations représentatives du personnel des
institutions**

Le 30 novembre 2007, GRASPE a organisé une réunion publique autour des organisations représentatives du personnel des institutions, afin de discuter les 10 propositions contenues dans le cahier n° 10 et qui avait été élaborées à la suite d'interviews des organisations représentatives du personnel.

Ces 10 propositions s'inscrivent dans la suite de la réflexion entamée en 2000 par le GRASPE. Les notes qui suivent tentent de résumer les thèmes abordés lors des débats.

La réunion du 30 novembre 2007 a permis aux participants qui venaient d'horizons divers (toutes les organisations représentatives du personnel, EC EuroRéforme, GRASPE, agents des institutions européennes) de débattre des défis actuels pour la représentation du personnel et des réponses à y apporter.

Les institutions syndicales européennes sont en crise

En Europe, les institutions publiques sont en crise, notamment au regard de leur capacité à influencer sur le modèle économique dont les résultats sont parfois jugés désastreux.

Cette crise s'est transférée à la Commission Européenne qui est à l'origine de moins de textes politiques majeurs qu'auparavant, mais qui subit des contrôles renforcés de la part du Parlement Européen et est souvent en butte aux Etats Membres.

Toutefois, l'idée d'une crise externe dont les effets se feraient sentir dans les institutions ne serait-elle pas démobilisatrice ? Les organisations syndicales ne devraient-elles pas mieux connaître les aspirations du personnel, pour ensuite les prendre en charge ?

Le syndicalisme européen est en difficulté

Il n'y a pas qu'à la Commission européenne que le syndicalisme doit faire face à des difficultés, tant dans les organisations publiques que dans le privé. Ainsi, au Royaume Uni, 55% des salariés étaient syndiqués dans les années quatre-vingts contre 30% environ aujourd'hui.

L'offre des organisations syndicales doit évoluer pour mettre à disposition des adhérents les services qu'ils attendent ou encore faire une

plus grande place à la défense des individus – bien que beaucoup soit déjà fait dans ce domaine.

Cette évolution passe aussi par l'amélioration de la communication avec les adhérents, ce qui peut impliquer la fin de l'usage systématique du français dans les organisations syndicales des institutions européennes.

Il s'agit aussi de solder les années difficiles de la Réforme.

La conduite de la Réforme a affaibli les syndicats

La Réforme a été négociée dans la division syndicale. Le Commissaire Kinnock a même cherché d'autres interlocuteurs que les syndicats, sans succès. Et son choix de présenter son projet aux Etats Membres avant les syndicats, avait été unanimement critiqué.

Des moyens suffisants n'ont toujours pas été donnés aux syndicats.

En outre, le contenu de la Réforme n'a pas été sans effet sur la représentation du personnel.

La Réforme a joué en défaveur de la représentation du personnel

La représentation du personnel a été compliquée par la Réforme: création d'agences, développement du personnel contractuel, statut distinct pour le personnel recruté depuis 2004, flou dans la nouvelle notation du personnel, complexité du Règlement Financier.

D'autant que ces nouvelles méthodes de travail laissent désormais moins de temps disponible pour le syndicalisme, y compris aux agents des nouveaux Etats Membres qui doivent y prendre leur place.

Les agents issus des nouveaux Etats Membres doivent être mieux accueillis

Certains collègues des nouveaux Etats Membres assimilent le syndicalisme à l'administration employeur. Plus généralement, ils considèrent que l'action des syndicats n'est pas pertinente, d'autant que lorsqu'il y a une vraie difficulté comme avec le bâtiment Belliard 100, aucun résultat rapide ne semble finalement obtenu.

D'une certaine manière, ils expriment un mécontentement qui affecte l'ensemble des agents des institutions européennes

Représentation du personnel: Dix propositions pour réfléchir et agir *In GRASPE n°10*

1. Pour améliorer la représentativité et la pertinence de la représentation du personnel, favoriser une action syndicale de proximité en créant des sections syndicales par direction générale et en ancrant la représentation à partir des "métiers" de la Commission;
2. Pour accroître l'efficacité de la représentation du personnel, instaurer et développer le dialogue entre OSP et l'action intersyndicale;
3. Pour favoriser la participation du personnel à la prise de décisions qui le concernent, tenir des réunions locales, mettre en place des forums de discussion électroniques, organiser des consultations faites sur la base d'informations et de textes contradictoires s'appuyant sur le vécu professionnel et présentant clairement les enjeux, organiser des consultations régulières pour identifier les points d'intérêt du personnel (dialogue social, conditions de travail, etc);
4. Pour promouvoir un processus sain de dialogue social avec l'employeur, encourager la participation du personnel en favorisant des groupes de discussion sur des sujets ponctuels et immédiats; le dialogue social nécessite du temps;
5. Consulter, après débat, le personnel par referendum pour toute décision importante le concernant, en tenant compte d'une nécessaire préparation et de délais permettant une mise en oeuvre correcte;
6. Limiter à deux mandats la possibilité d'être détaché à la représentation du personnel, de manière à favoriser une diffusion plus large de "l'expertise" de la représentation du personnel et à rapprocher les organes élus de leur électorat en y impliquant plus de collègues; cela doit s'accompagner d'un mécanisme de réintégration correcte des représentants en fin de mandat dans les services;
7. Mieux prendre en compte les conditions de travail, les spécificités du métier de fonctionnaire communautaire, les relations hiérarchiques etc. et ne pas limiter les sujets d'intérêt syndicaux aux seuls salaires, pensions et promotions.
8. Favoriser la réflexion collective sur l'apport des agents des institutions communautaires aux spécificités et aux étapes de la construction européenne en cours;
9. Etablir et renforcer des échanges forts avec le syndicalisme public européen;
10. Organiser de manière intersyndicale des événements à caractère festif et convivial pour faciliter les contacts.

L'apathie du personnel

Au cours des dernières années, la rémunération de départ des agents a diminué. Si certaines voix s'élèvent, d'autres considèrent que les salaires de la Commission ne demeurent pas si bas en comparaison d'autres fonctions publiques.

Et même si le taux de participation aux dernières élections n'est pas si faible en comparaison avec les taux des années passées, un certain mécontentement existe parmi les agents, sans pour autant se traduire par un engagement syndical. La participation aux assemblées générales baisse, les votes nuls aux élections professionnelles augmentent.

Un « petit club » syndical

Les organisations syndicales apparaissent trop nombreuses. Leurs conflits internes devraient être régulés par leurs adhérents et non pas déboucher sur un renforcement de l'éclatement. Et elles devraient être plus unitaires pour peser face à la DG ADMIN. Une évolution s'est produite avec l'arrivée d'une nouvelle génération qui a mis en place un système intersyndical depuis un an. Toutefois, l'agenda syndical est trop souvent imposé par les réunions convoquées par la DG ADMIN. Et le milieu syndical fonctionne un peu comme un « petit club » où tout le monde se connaît.

Une autre approche supposerait, de la part des syndicats, une consultation plus systématique des adhérents et une proximité plus grande, par exemple par le détachement à mi-temps d'un collègue par bâtiment des institutions européennes. Cette proposition, comme l'ensemble des 10 propositions de GRASPE ne semble pas faire l'objet d'avis négatif.

Refonder les syndicats

Il n'est pas sûr que les syndicats puissent se réformer tout seuls. A écouter certains dirigeants, ils accordent leur ligne avec ce qu'ils croient être la volonté des agents des institutions.

En particulier, si des messages en faveur de l'unité syndicale leur étaient envoyés, les disputes – compréhensibles dès lors que plusieurs syndicats sont nés de scissions – seraient moins nombreuses. Autre exemple, si la combativité se révélait plus forte, d'autres options que la « méthode » de calcul automatique des augmentations de salaires pourrait avoir leur préférence.

Pour l'heure, si la perception de l'action des syndicats est contrastée parmi les agents – dont certains dénoncent une tendance à la démagogie – une critique forte qu'ils perçoivent serait d'être des « complices » de l'administration.

Renouer avec le personnel et ses préoccupations quant aux conditions d'exercice de notre métier, favoriser les réflexions et les pratiques bottom-up, lancer de manière inter-syndicale des débats sur les thèmes qui concernent le plus grand nombre, pourrait permettre de faire quelques pas dans la bonne direction.

Retrouvez dans notre cahier n°10 (www.graspe.eu) l'ensemble des textes qui ont sous-tendu ce débat.

L'Europe a-t-elle peur du peuple ?

Une analyse de la ratification du traité de Lisbonne par la France

A la suite du *non* français et néerlandais au projet de Traité constitutionnel, le candidat Sarkozy a proposé de relancer la construction européenne par un mini-traité qui serait ratifié par la voie parlementaire. Devenu Président, il a négocié le traité de Lisbonne et l'a fait ratifier par le Parlement français, après une révision constitutionnelle.

Appel aux lecteurs

Cette analyse a été écrite lors de la ratification du Traité de Lisbonne par la France. GRASPE accueillera des textes qui étendraient cette analyse à d'autres pays.

Le processus de ratification a donné lieu à un débat qui a moins tourné autour du contenu du traité que du choix de la voie parlementaire au lieu du referendum pour ratifier le texte.

Si le contenu a été abordé, c'est essentiellement pour contester le qualificatif de 'mini-traité'. Car en effet, le traité de Lisbonne reprend l'essentiel du Traité constitutionnel mort-né, avec quelques variantes cependant, dont les plus visibles, mais pas forcément les plus importantes, sont l'abandon des symboles de la souveraineté comme l'hymne européen (déjà entré dans les mœurs, d'ailleurs).

La question n'est pas sans intérêt car si les deux traités peuvent être considérés comme identiques en substance, le principe du parallélisme des formes voudrait que seul le peuple puisse faire par référendum ce qu'il a refusé de faire par référendum. Il reste à déterminer si des amendements tels que l'abandon des symboles de souveraineté suffisent à changer la nature du texte.

Cependant, cet argument, malgré sa force supposée, n'a pas été central dans le débat. Beaucoup de citoyens ont eu une vue plus simpliste, mais peut être plus essentielle du sujet. Un commentaire reçu sur un forum d'un journal illustre cette position :

Cela présage un "bordel" à venir dans le pays. Du moment où on ne respecte pas le vote démocratique du peuple (2005), comment les politiciens veulent-ils que le peuple respecte les lois? Les gens sont vachement remontés, les "élites" coupées du peuple l'ignorent; comme jadis un certain roi...

Lors des débats à l'Assemblée nationale, cette position fut ainsi retraduite :

Mme Chantal Robin-Rodrigo – C'est antidémocratique : lorsqu'une question a été tranchée par référendum, on ne court-circuite pas le peuple en lui disant que désormais, cela ne le concerne plus et que les parlementaires auront le dernier mot ! Il est trop facile de changer les règles du jeu en cours de route. Imaginez qu'au milieu d'un match de rugby, surtout si l'une des parties entrevoit sa défaite, l'arbitre, complice, change le nombre de remplaçants ! Il y aurait une émeute !

Un autre député déclara de façon plus positive :

M. Jean Jacques Urvoas – En 2005, ce n'est qu'une fois la révision adoptée par le Parlement réuni en Congrès le 28 février que le pays s'était passionné pour le traité constitutionnel. [...] Nous contestons le choix de la voie parlementaire. En refusant d'organiser un référendum, vous desservez la construction européenne. Il est d'ailleurs paradoxal que l'Europe, berceau historique de la démocratie, n'ait cessé de voir sa construction handicapée par un déficit démocratique. Cela explique sans doute que nombre de nos concitoyens voient dans l'Union une entité mystérieuse, lointaine et complexe. Pour combattre cette opacité, quelle meilleure manière que d'appeler les Français aux urnes ?

Bien entendu, il n'a pas échappé à la plupart des citoyens que le débat était 'codé', les adversaires du traité appelant au référendum dans l'espoir de bloquer les choses, les partisans étant favorables à la voie parlementaire, plus assurée. Un internaute remarqua :

Chacun sait que la ratification par référendum serait un échec cinglant. Vous noterez l'abîme qui sépare élus et électeurs !

Mais d'autres intervenants renvoyèrent dos à dos majorité et opposition en taxant l'ensemble de la classe politique de complicité de déni de démocratie et en s'exprimant parfois avec une certaine outrance :

Le PS au secours de Sarkozy : certains dirigeants du PS ont décidé de voler au secours de Sarkozy en s'abstenant. Plus que jamais il s'agit d'une coalition UMP-PS qui nous gouverne. Le quasi silence médiatique sur le sujet montre la complicité des journalistes pour étouffer la démocratie. Une seule issue. Sortir de l'Union Européenne, cette nouvelle Union Soviétique.

Le recours au référendum est cependant vécu de façon ambivalente par la gauche. Historiquement, celle-ci a souvent combattu le principe même du référendum qualifié de plébiscite en référence aux pratiques napoléoniennes. Une trace de cet embarras surgit dans les propos d'un député de gauche, dont la référence à la Révolution française est quelque peu laborieuse :

M. Patrick Braouezec, rapporteur – En effet, c'est l'élection par le peuple au suffrage universel qui fonde la légitimité de la démocratie parlementaire : les citoyens délèguent leur souveraineté à leurs représentants non parce qu'ils seraient incapables de décider eux-mêmes de leur avenir, mais pour des raisons pratiques évidentes. Dès lors, comment peut-on jouer la légitimité parlementaire contre la légitimité

populaire, la première n'existant que par délégation de la seconde ? En contournant le peuple pour faire adopter le traité de Lisbonne par voie parlementaire, le président de la République risque même de creuser le fossé entre le peuple et ses représentants. Du reste, l'origine de la pratique référendaire ne remonte ni au général de Gaulle ni aux plébiscites napoléoniens, qui en ont profondément dénaturé le sens, mais bien à la Révolution française, et le premier référendum de l'histoire de France a permis l'adoption de la Constitution du 24 juin 1793 – très démocratique, fondée sur le primat de la souveraineté populaire, et qui prévoyait la consultation directe des citoyens.

Mais les mentalités ont évoluées et les citoyens sont très friands des mécanismes qui leur permettent de décider directement. L'élection présidentielle au suffrage direct, autrefois très contestée, est devenue l'événement majeur de la vie politique française. Le référendum est lui aussi désormais vécu comme le moyen de rendre au peuple sa souveraineté. Le même député déclara :

Il est profondément malhonnête d'attribuer l'exigence du recours au référendum à la méfiance à l'égard du système représentatif : la nécessité de respecter le Parlement ne saurait servir de prétexte pour écarter la consultation directe du peuple, car le parlementarisme repose non pas sur la méfiance vis-à-vis du peuple – sauf dans les régimes censitaires – mais sur le principe de sa représentation.

Un autre parlementaire définit ainsi le sens de la proposition de loi qu'il défendait pour rendre obligatoire le recours au référendum:

M. Alain Vidalies – Elle s'inscrit ensuite dans le débat sur la réforme de nos institutions, à l'heure où le comité Balladur rend ses conclusions censées inspirer une future révision constitutionnelle et dont les plus audacieuses, hélas, ne seront pas retenues. Ainsi, elle complète les propositions de ce comité, suggérant l'instauration d'un droit d'initiative populaire à l'article 11. Ce droit, déjà préconisé dans le rapport Vedel de 1993, renforcerait la souveraineté populaire que les constituants de 1958 souhaitaient déjà garantir grâce au référendum, notamment. La dernière révision de l'article 11, en 1995, élargit d'ailleurs le champ du référendum aux questions économiques et sociales. La présente proposition de loi est une synthèse féconde et indispensable entre démocratie directe et démocratie représentative. Notre Constitution ne prévoit aucune disposition particulière en cas de rejet d'un projet de loi par référendum, qui engage naturellement la responsabilité politique. Ainsi, en 1969, le général de Gaulle a tiré les conséquences du vote des Français. De même, les Français ayant réprouvé le projet de Constitution en mai 1946, on procéda à l'élection d'une nouvelle Assemblée constituante. Dans l'esprit des fondateurs de nos institutions, le vote du peuple était l'expression directe et irrévocable de la souveraineté nationale. Le vote populaire ne pouvait être contourné par un vote parlementaire. Comment penser que le Parlement, qui tient sa légitimité du peuple, peut contredire celui-ci ? Avec cette proposition de loi, nous écrivons noir sur blanc ce que le bon sens impose déjà : quand le peuple a tranché, la représentation s'incline. En l'adoptant, nous protégerons l'expression du suffrage populaire. Au-delà du seul traité de

Lisbonne, elle évitera tout contournement futur de la volonté du peuple qui, je le répète, peut seul défaire ce qu'il a fait.

Tout le monde, cependant, ne partage pas cet enthousiasme pour la procédure référendaire, tel cet internaute :

Au-delà de la mauvaise foi patente, il est fascinant d'observer comment la pensée noniste met en branle une machine effroyable consistant à accorder un crédit au seul référendum dont chacun sait que les votes à la fois disparates, confus, mêlant Besancenot et Le Pen, Mélenchon et Villiers, Buffet et Dupont-Aignan, n'exprimaient pas la vitalité de la démocratie française mais le ressentiment des Français vis-à-vis de la "méchante Europe" prise comme victime expiatoire de toutes leurs frustrations, auxquels s'ajoutait la volonté d'achever un Chirac qui apparaissait chaque jour plus grotesque. Bref, ce référendum constitua certainement, dans la Vème République, le moment où l'on atteignit un point culminant d'aberration politique, où les citoyens durent se prononcer sur un texte dont ils ignoraient tout ou presque, si bien que rarement autant que ce 29 mai les Français votèrent en parfaite méconnaissance de cause, aussi bien les "nonistes" que les "ouiistes", bien évidemment. Eriger ce référendum, absurde en son principe et risible dans son exercice, en référence démocratique confine au ridicule dont la France est hélas bien coutumière.

Comme lors du débat référendaire de 2005, le contenu des politiques européennes fut aussi évoqué. A l'époque, certains avaient dénoncé ce télescopage, une constitution n'étant que le cadre dans lequel des politiques sont mises en œuvre en fonction des majorités successives. Il est vrai que cet argument perd de sa force quand on enrichit les dispositions organiques de clauses ou de chartes déterminant des droits ou des principes politiques. Un député mena la charge :

M. Jean-Paul Lecoq – Pour faire accepter le futur traité, les chefs d'État et de gouvernement en ont modifié l'habillage mais la substance du texte reste la même. On constitue une Europe qui fonctionne selon les principes et les règles de la concurrence et l'on oppose les peuples les uns aux autres en appliquant une politique néolibérale dont l'objectif est la destruction systématique des droits et des acquis sociaux. Voilà l'Europe, si éloignée de leurs besoins, que l'on veut à nouveau imposer aux citoyens, celle-là même que les Français ont majoritairement rejetée en 2005 parce qu'elle brade depuis de longues années les biens et les services publics. Voilà ce que les gouvernements, bafouant l'expression populaire, veulent réintroduire. Les références à la Charte des droits fondamentaux ou aux services publics ne modifient en rien l'objectif affiché, qui est d'aller vers la libéralisation de plus en plus poussée des marchés financiers.

Un autre enfonça le clou, curieusement dans un domaine où l'Europe a peu de compétences et où en effet plus d'harmonisation communautaire serait utile :

M. François de Rugy – Même sans être d'accord, il faut accepter le verdict populaire, qui illustre la crise de désamour entre les peuples et

les politiques européennes. Ne nous y trompons pas : ce n'est pas l'idée européenne que le peuple a rejetée, n'en déplaît à ceux qui tiennent la souveraineté nationale pour l'horizon indépassable de la démocratie. Il a bien plutôt manifesté son refus de politiques souvent aberrantes, en matière fiscale par exemple : on rejette certaines de nos propositions au motif qu'elles ne sont pas eurocompatibles mais l'harmonisation européenne se fait toujours attendre ! Prenons donc acte de ce divorce démocratique sur la question européenne, que l'absence de référendum ne ferait qu'aggraver.

Une députée entonna un discours qui fleure bon *l'autre politique*, un concept riche en critiques mais très pauvre en propositions. L'un des reproches fait par les partisans du traité de Lisbonne est que le *Plan B* promis par les adversaires du traité constitutionnel ne s'est pas matérialisé. Il serait cependant dangereux de balayer ces critiques qui sonnent souvent juste et qui méritent qu'on tente d'y remédier par des réformes concrètes :

Mme Aurélie Filippetti – Parmi ceux qui ont voté « non » en 2005, beaucoup étaient sincèrement pro-européens mais ils voulaient une autre Europe, moins libérale. À cause des délocalisations, beaucoup avaient peur de cette Europe qu'on leur proposait, souhaitant voir leurs préoccupations sociales davantage prises en considération. Mais ils voulaient aussi une Europe plus proche et plus démocratique ; comment proposer aujourd'hui à ceux qui ont rejeté par référendum une Europe trop libérale et pas assez démocratique, d'approuver un processus exclusivement parlementaire et les priver ainsi de s'exprimer à nouveau sur ces enjeux ? Le fossé entre les aspirations participatives des citoyens et les pratiques trop souvent bureaucratiques des gouvernements est l'une des causes de la paralysie de l'Union. À trop souvent refuser d'associer les peuples aux grandes décisions, à croire que l'élection nationale vaut brevet de politique européenne, les dirigeants européens n'ont pas vu monter la déception des catégories populaires vis-à-vis de l'Europe, à cause de l'absence de réponse aux problèmes du chômage, des inégalités, des délocalisations, de la vie chère. La majorité porte à cet égard une responsabilité écrasante, elle qui n'a cessé de se défaire de ses échecs sur l'Europe. C'est donc en permettant aux citoyens de se prononcer et de se réappropriier l'enjeu européen que nous ferons reculer l'idée que l'Europe est opaque et lointaine, cette idée même qui la rend si impopulaire.

Cependant, il y eut un grand absent dans les arguments échangés. Sauf en de rares occasions, le débat fut en effet franco-français. On attaqua ou soutint le gouvernement, on se félicita de -ou l'on condamna- certaines politiques, mais très rarement on fit référence à ce que désiraient les partenaires européens. L'esprit européen manqua cruellement. Pratiquement jamais on ne mentionna l'équilibre atteint dans les textes, ni les concessions qu'il eut fallu faire sur un point pour en faire modifier un autre. L'Europe, vue de France, semble un organe brumeux et opaque, contre lequel on peut se dresser ou avec lequel on peut coopérer, mais jamais la diversité des États et de leurs gouvernements n'est analysée pour comprendre comment on est arrivé à ce compromis politique.

C'est peut être le plus grand échec de ce débat. Ses intervenants n'ont pas encore compris l'espace politique européen ni imaginé comment y exister. En d'autres termes, la *polis* européenne n'existe pas encore. Le traité constitutionnel était à cet égard très avant-gardiste puisqu'il tentait de définir des règles de fonctionnement d'une communauté politique encore en gestation. Par contre, le risque du traité de Lisbonne est de n'apparaître que comme un toilettage de règles de fonctionnement d'une bureaucratie.

La construction communautaire

L'idéal européen et la construction communautaire ont toujours été portés par des militants et des visionnaires. Il n'est pas certain qu'au sortir de la guerre, les peuples européens auraient approuvé un tel projet, si on le leur avait demandé.

De même, beaucoup de gouvernants qui ont œuvré par réalisme à la construction de l'Europe avaient avant leur élection une position politique initiale beaucoup plus tiède vis-à-vis de l'idéal européen.

Il suffit de voir les débats actuels au sujet du NAFTA dans la campagne présidentielle américaine pour se rendre compte de l'universalité de la méfiance vis-à-vis de la coopération internationale, même réduite dans ce cas à un simple niveau de libre-échange.

La ratification du traité de Lisbonne est un pas en avant, mais un petit pas. Il serait maintenant utile de réfléchir à la transformation des organes de Bruxelles en un appareil démocratique doté de règles constitutionnelles classiques. Mais la création d'un vrai Parlement Européen et d'un Gouvernement qui serait responsable devant lui suppose une évolution des mentalités en Europe. La fixation d'une échéance assez lointaine, mais annoncée, pourrait provoquer un débat, impulser des changements dans les pratiques politiques et surtout donner plus de corps au concept de citoyenneté européenne qui pour l'instant reste nébuleux pour la plupart des gens. Au bout de ce processus de maturation, une conférence souveraine élue pourrait sans doute écrire un texte qui apparaîtrait alors plus légitime.

En attendant ce développement, pour l'instant improbable, il faudrait s'attacher à rendre la construction européenne plus compréhensible, plus proche du citoyen et de ses attentes, plus transparente. Le débat français, et maintenant celui au Royaume-Uni et dans d'autres pays, montre qu'il reste beaucoup d'efforts à faire en ce sens.

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

Central and East Europeans in the European Commission : a force for change?

By Carolyn Ban ⁶ for GRASPE
Graduate school of public and international affairs
University of Pittsburgh

This write-up will be followed in our next issue by a survey done with the help of some East-European colleagues.

The enlargement of 2004, which brought ten new member states into the European Union, was the largest in EU history. Combined with the accession in 2007 of Romania and Bulgaria, it changed dramatically the size and nature of the European Union. While a number of scholars have examined the impact of accession on the new member states, there has been little systematic examination of the effects on the European Commission itself. This is an early exploration of the effects thus far and of possible longer-term impact. The key questions driving this research are about adaptation in two directions:

First, how do staff from the new member states come into the Commission and how do they adapt to this very unusual organization and its distinctive culture?

Second, how does the Commission adapt to them? Are they, in fact, able to change the culture or management approach of the Commission?

Previous enlargements have each left their impact on the Commission, shaping its culture and language use and introducing diversity in management approaches and this one will, most likely, be no exception. To explore these questions, over 2006-2007 I interviewed 91 staff members of the Commission, at all levels, in three DGs (Environment, Regional Policy, and Internal Market and Services), as well as in DG Personnel and Administration and in EPSO⁷.

Hiring targets and recruitment criteria

An important value within the European institutions is that the workforce should reflect the composition of the European Union, so at each

⁶ This research was conducted while I was a visiting scholar at the Institute for European Studies, Université libre de Bruxelles. I thank the Institute for financial support and hospitality. I also received support from the European Commission, Jean Monnet Action, and from the University of Pittsburgh. This article is based upon a paper, "Enlarging Europe: East Europeans in the European Commission," presented at the meeting of NISPAcee in 2007, which can be found at my website: <http://carolynban.net>.

⁷ Given the time required for recruitment, the interviews included few new staff from Romania and Bulgaria. I hope to include them in interviews in 2008 or 2009.

enlargement, there has been a systematic effort to recruit people from the new member states. The EC recruitment target for the 2004 new members for the European Commission, which is by far the largest employer among the European institutions, was 3,441, to be hired during a seven-year transition period, from 2004 to 2010, i.e., roughly 10 percent of total EC staff. Overall, although there is considerable variation across the 10 countries, the Commission is doing quite well in meeting its targets.

The process used to recruit these new officials was managed by the newly-formed European Personnel Selection Office, but it followed the traditional model for Commission competitions. EPSO worked with the governments of the new member states to encourage them to publicize the competitions within their countries, but interest and application numbers varied considerably. The process and the criteria remained consistent with previous competitions. And, not surprisingly, those selected, particularly at the entry level, look very much like new officials from other countries. They tend to be multilingual, they have often studied or worked abroad or worked for a multinational company in their home country, and the majority have had some private-sector experience. In short, in some way their history marks them as having a European perspective and not just a national viewpoint. Having done a traineeship or stage within the European institutions is a big advantage. Those entering at management levels, in contrast, are much more likely to have had management positions in government.

Demographics of the new officials

Those entering from the new member states differ from other officials in some obvious ways. They are far more likely to be women, at all levels. They are typically younger, and this is particularly noticeable at the head of unit and director levels. And they speak, on average, more languages than their colleagues but are less likely to speak French, creating some conflicts, especially in DGs or directorates that were traditionally heavily Francophone⁸.

Adaptation to life in the Commission and acceptance by their colleagues

Commission management understood the need to assist newcomers to adapt and put in place formal training and mentoring programs, both of which get mixed reviews. While most entry-level staff report adapting well, they also discuss frankly the challenges they faced at entry, including adapting to EC bureaucracy, operating procedures, and communications style. It is quite common for very junior officials to be given responsibility for important files and to be thrown quickly into situations where they represent their DG in consultations and negotiations, and some report being a bit overwhelmed by their new

⁸ See Carolyn Ban, 'Sorry, I Don't Speak French: the Impact of Enlargement on Language Use in the European Commission,' in Michel Gueldry, ed. *Walk the Talk. Integrating Languages and Culture(s) in/for the Professions*. Forthcoming, 2008. Available on-line at <http://carolynban.net>.

duties. Most report getting adequate to excellent support from their colleagues, who helped them master their jobs.

In fact, most officials interviewed gave high marks to the new members of their teams, reporting them to be generally well-prepared and highly motivated and to be adapting well to the Commission. One senior manager even stated that the new staff from CEE countries were superior to those he was hiring from other countries. There is, however, a minority view, one that was expressed more clearly in one of the three DGs as well as in some informal interactions with EC officials. A few people described difficulty in finding staff from the new member states who met their standards, and a very few expressed real hostility towards CEE staff, who were seen as only there for the high salaries. In reality, CEE staff report very much the same mix of reasons for joining the Commission as do relatively new staff from other member states.

Entering the Commission as a Head of Unit or Director: a Tougher Challenge

While it is not easy for anyone to come in to a complex organization such as the Commission and to learn how the system works, the challenges are far greater at the management levels. These challenges come both from the backgrounds of the people recruited and from the reactions of their new colleagues. Those from the old member states whom I interviewed expressed decidedly mixed views of the effectiveness of their new supervisors or peers. Several remarked on the differences between the younger people being recruited and those who were over 40, who had worked first under Communism, and who “carry some psychological baggage with them.” A manager from a new member state provided a more nuanced view of the impact of having work experience under Communism:

The post-Communist countries are much more used to command and control style, and you could have two approaches to that. They either hate it or use it. But it's much more expressed – one or the other way. Whereas the culture from the UK, Netherlands, France and so is much more using the soft tools, knowing there is also the stick behind. But this is not the first thing they would say. Whereas the Eastern people would say “You never use the stick,” or they will say “this is a good tool.”

In fact, the Commission understood the challenge of bringing in managers from countries that had so recently undergone the transition from Communism, and they adjusted their policies accordingly. An official in DG Personnel and Administration reported that, in hiring managers “we lowered... the number of years of experience required, because otherwise we would have excluded everybody except for the old Communists.” The result is that these new managers are typically much younger than is usual for these positions. The normal route into management positions is through internal promotion, so the people moving into these posts generally have had years of experience, know how the system works (informally as well as formally), and have built up over time their own informal networks within their DG and throughout

the Commission. Further, in order to make room for the newcomers, DGs have, in effect, blocked promotions from below. So the new manager may face suspicion and even resentment on the part of those passed over for promotion.

Not surprisingly there is an adjustment period for anyone coming in from the outside in a managerial position, during which that person needs to prove himself or herself, in order to win the support of staff and the respect of colleagues. That process may take some time, and during that transition it may be difficult for new managers to know whom they can trust and who will give them accurate information on how things really work, rather than how they work on paper. Thus it is not surprising that the new senior managers from the EU10 started meeting regularly. Those meetings are now facilitated by a senior staff person in DG Admin, and they have been an important venue for discussion about the informal processes and rules of the game, and, as such, a key part of the socialization of senior managers.

Longer-term impact

The longer-term question is whether the new staff, and particularly the management staff, can have any broader impact on the Commission. Here, the profile of the people being hired is relevant, and the impact is a bit contradictory. On the one hand, as we have seen, the people being hired, particularly at the junior level, are selected so that they fit in and adapt easily. While they may bring some different perspectives, on the whole, their profiles are very similar to those coming from the EU-15 countries. Further, these are people who will move slowly up within the organization; by the time they reach management levels they will be fully socialized into the Commission culture and methods of operation. So it is not clear that they will be a force for change from a management perspective. Presumably, on policy matters they will bring a greater understanding of the situations in their home countries, but if too many of them hold citizenship from a new member state but, in fact, have grown up elsewhere (which is not rare), even that is questionable.

The people who are better placed to initiate or at least advocate for real change are the managers, both heads of unit and, especially, directors. Unlike the more junior staff, they don't fit in or adapt quite as easily. But, by that very fact, they may see the organization from the perspective of outsiders, to have experience with other management approaches and cultures, and to perceive the need for change. Do they, in fact, think that they can have a real effect on the organization? Virtually all of them express frustration with the highly bureaucratic structures and methods they have encountered in the Commission. As one put it, "The level of tolerance for over-bureaucratizing procedure [among CEE managers] is less, so it is changing the culture along the same lines as the Nordic enlargement did in a sense. But it is too early to have any profound impact so far."

Some managers are skeptical about their ability to be a force for change. As one head of unit told me, "You cannot force the Commission to adapt. It is too big....It was a quite big enlargement but it was not big enough to

move the Commission.” Others described resistance to their efforts at introducing change: “Coming from outside, you have a feeling you have to do something to make it more operational and more flexible and whatever. But you always get a thousand responses why this is not possible.” But I will give the last word to a director who has, in fact, tried hard to push for change:

Maybe at this stage...already in a positive way we are troublemakers because we are questioning and asking, and we are questioning and asking what has not been questioned and asked—it's just not simply asking why, why, why, but it is probably fundamental things like why should we do this, or why do we do it this way if there are other things and other ways how we can do it? So sometimes you cannot have an immediate impact but by questioning, by raising, you create awareness, and sometimes awareness leads to something else positive, and sometimes it doesn't, because sometimes the reaction is “Who are you?” I mean nobody says it blankly but “Who are you to question what and how we are doing it for 20 years?”

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

GRASPE.EU