

# GRASPE

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

Cahier n° 13  
Avril 2009

## Sommaire

G  
R  
A  
S  
P  
E

<b>Editorial</b>	3
<b>La crise de la gouvernance publique et le retour de l'Etat</b>	5
<b>Les écoles européennes à Bruxelles: vers un enseignement plurilingue pour tous ?</b>	12
<b>Penser la citoyenneté européenne</b>	18
<b>La fonction publique européenne</b>	23
<b>Quand la France disparaît du monde</b>	28
<b>Courrier des lecteurs : “ La Commission Européenne malade de la doxa néolibérale ? ”</b>	33
<b>Document : “Modernisation of the Commission's Human Resources”</b>	38
Synthesis of ideas following debate on papers by the groups chaired by Jörgen Holmquist, Robert Madelin and Robert Verrue	

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

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

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

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

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

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

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

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

## Editorial

Après plusieurs décennies triomphantes pour le système financier libéral, développé et promu par les Etats-Unis, la crise systémique qui frappe la communauté internationale montre les limites du "small government" prôné dans le passé par les gouvernements d'outre-atlantique. Nous redécouvrons aujourd'hui la nécessité de disposer d'une puissance publique suffisamment forte, à la fois stratégique, régulatrice et protectrice, non seulement pour les plus faibles ou les laissés-pour-compte, mais aussi pour les millions de citoyens des classes moyennes qui se retrouvent soudain sans emploi de par le monde. Au niveau de l'Union Européenne, cette situation nouvelle pose à nouveau, en des termes plus pressants, la question du rôle et des fonctions du Service Public Européen.

La mise en circulation, et donc l'officialisation, du « *Rapport Holmqvist, Madelin, Verrue* » (cf. page 38 de ce numéro) pourrait faire penser qu'une telle réflexion a déjà commencé, d'autant qu'une Communication de la Commission est attendue à partir de ce document avant l'été. Il n'en est rien, ni pour les prémisses et la méthode d'élaboration, ni pour la teneur idéologique. Le monde change, la Commission, non: elle reste maintenant scotchée à une vision sommaire du rôle de la puissance publique et donc à une vision réductrice de son rôle d'acteur politique.

Graspe reviendra plus en détail sur le contenu de ce rapport. Notons pour l'instant que ses prémisses et sa méthode d'élaboration posent problème.

Sur la méthode d'abord, les propositions faites, dont certaines sont déjà mises en œuvre, ne font l'objet d'aucun consensus préalable sur les problèmes qu'elles sont censées résoudre. Le personnel de la Commission, malgré sa compétence, (cf. fiche de lecture page 23, sur « La Fonction publique européenne ») a été tenu encore une fois à l'écart de cet exercice. Cela lui confère le triste privilège d'être parfois moins consulté que les ouvriers d'une usine automobile qui, eux au moins, disposent d'un espace de discussion sur leur métier grâce, entre autres, aux cercles de qualité.

Ce comportement de la Commission est d'autant plus dommageable que l'expérience passée démontre qu'une réforme ne peut être réussie que lorsqu'elle est comprise. Or une réforme ne peut être comprise que sur la base de constats établis en commun sur les réformes à entreprendre et sur les modalités de ces réformes. Toute autre voie est vouée à l'échec, comme l'atteste la récente

étude d'universitaires allemands au sujet des dernières réformes de la Commission. Cette étude souligne, à partir d'une enquête auprès de l'encadrement intermédiaire, que celui-ci rejette la dernière réforme dans son ensemble, en raison principalement de l'absence d'un consensus sur les prémisses et les objectifs, alors qu'un certain nombre de ses aspects concrets sont jugés plus positivement.

Enfin, aucune des réformes successives ne s'est nourrie d'un bilan des réformes précédentes, non plus d'ailleurs des expériences dans les Etats-membres (cf. page 5, l'article sur « La crise de la gouvernance publique et le retour de l'Etat »), alors que désenchantement et déception gagnent les services (cf. courrier des lecteurs, page 33). La Commission sait-elle que les méthodes de dialogue interne ont fait des progrès?

Sur les prémisses ensuite. Le pari est fait par la Commission que le service public européen doit subir encore une fois, du fait de la crise, une cure d'amaigrissement et voir son rôle restreint, alors que l'aggravation de la crise met en évidence le rôle essentiel des structures publiques ainsi que le besoin de réagir au niveau européen, face à l'ampleur mondiale du phénomène.

Au moment même où de plus en plus d'observateurs s'accordent à souligner l'importance d'une action communautaire, d'institutions fortes pour sortir de la crise, il devient paradoxal de voir une partie de son haut encadrement épouser des thèses maintenant dépassées au nom d'un pragmatisme qui a démontré ses limites fonctionnelles et politiques autant que son archaïsme idéologique.

Dans ce 13ème numéro, également, remarquons l'entretien sur les écoles européennes avec Philippe Van Parijs ainsi que le commentaire sur la thèse d'Elise Auvachez au sujet de la citoyenneté européenne, analysant le Livre blanc sur la gouvernance et le Projet de Traité constitutionnel, qui incitent à la réflexion et au débat.

Nous comptons sur nos lecteurs pour contribuer à ce débat.

## La crise de la gouvernance publique et le retour de l'Etat

*'We believe that the people who work in government are not the problem; the systems in which they work are the problem'*<sup>1</sup>

Les grandes crises sont toujours le moment propice pour remettre à plat les certitudes et les idées souvent inspirées par des considérations idéologiques qui ont façonné nos sociétés au cours des trois dernières décennies.

Le *New Public Management* - qui désigne des techniques et pratiques de gestion empruntées essentiellement au secteur privé est apparu comme un phénomène global qui a touché tous les pays occidentaux et qui s'est étendu peu à peu aux pays en développement<sup>2</sup>. Les réformes allant dans ce sens ont mis l'accent non plus sur l'administration publique traditionnelle mais sur la *gestion des affaires publiques*. Elles ont pour composantes essentielles diverses formes de décentralisation de la gestion dans les services publics (par exemple, la création d'entités autonomes et la délégation des budgets et du contrôle financier), un recours plus fréquent au marché dans la prestation des services publics (par exemple, externalisation et autres mécanismes fondés sur le marché) et une plus grande importance accordée aux résultats, au rendement et à l'écoute de la clientèle.

Ces réformes ont été dictées par une série de facteurs économiques, sociaux, politiques et technologiques. Les pays qui se sont engagés dans cette voie ont tous un point commun: leur économie et leurs finances publiques ont traversé une crise qui les a incités à rechercher davantage de rentabilité et des moyens de réduire les coûts des services publics. Ceci a coïncidé avec l'abandon du keynésianisme pour des politiques économiques de type monétariste accompagnées souvent par des démantèlements progressifs des systèmes de protection sociale. L'emprise des idées néolibérales dès la fin des années 70 a permis d'imposer le slogan *'moins d'Etat, plus de marché'* au rang de principe d'organisation sociale. La vogue des consultants internationaux en gestion, qui se

<sup>1</sup> D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing government- How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading Mass. Addison-Wesley, 1992

<sup>2</sup> Dans ces pays, les réformes du secteur public ont souvent été imposées dans le cadre des programmes d'ajustement structurels.

faisaient conseillers en réformes y a grandement contribué. Enfin, le développement des technologies de l'information a également été un facteur clé des réformes du secteur public pour repenser les rapports entre Etat et citoyens.

Cette nouvelle approche de gouvernance publique vise à réinventer le gouvernement et à le rendre plus efficient<sup>3</sup>. Elle a influencé le débat sur les politiques publiques en introduisant des contraintes institutionnelles (gestion décentralisée) et budgétaires (dépenser mieux et moins !).

La question qui surgit aujourd'hui est de se demander à la lumière de l'expérience si les réformes du secteur public<sup>4</sup> ont été utiles et efficaces. D'aucuns prétendent que ces réformes sont loin d'être inachevées et qu'elles n'ont pas encore porté tous leurs fruits.

## Les ambiguïtés des réformes du secteur public

L'objectif de rendre le secteur public plus efficace, efficient, transparent est largement partagé par la plupart des économistes, sociologues et politiciens. Toute organisation publique produit des inefficiences en termes de gestion et d'allocation des ressources et la transparence des processus décisionnels y est peu répandue. Mais cet apparent consensus masque des conflits entre les finalités même de ces réformes: poursuite de l'intérêt général ou dévoiement vers des objectifs de rentabilité privée?

L'efficacité, c'est-à-dire l'emploi de ressources à bon escient, peut être synonyme de dynamisme, d'initiative, d'autonomie, d'amélioration des services rendus aux clients/citoyens. Mais souvent elle peut se traduire par des réductions d'effectifs, qui peuvent indiquer de manière trompeuse une amélioration de la performance du secteur public.

Mais, c'est sur le plan de l'efficacité et de la transparence que ces ambiguïtés sont les plus marquantes. Les évaluateurs des politiques publiques se sont souvent heurtés à une multiplicité d'objectifs souvent peu compatibles qui ne permettent pas de tirer de conclusions sur l'efficacité de telle ou telle intervention, qu'il s'agisse d'assurer un revenu minimum aux sans-emploi, des aides

<sup>3</sup> D. Osborne, T. Gaebler, *ibid.* Il est intéressant de noter que les auteurs qualifient leur approche de 'perestroïka' américaine.

<sup>4</sup> Le terme renvoie à l'ensemble des activités contrôlées directement par des décisions politiques, quel que soit le niveau de gouvernement impliqué (national ou régional) ou le mode d'intervention

agricoles ou du développement régional. Les politiques publiques et leur mise en œuvre sont souvent fruit de compromis politiques où pèsent des impératifs de distribution de ressources.

Quant à l'objectif de transparence, personne ne peut s'y opposer car synonyme de bonne gouvernance et de démocratie. Plusieurs organisations internationales comme la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International plaident pour que la transparence en matière de budget et de performance du secteur public constitue une condition essentielle pour l'octroi des aides en avançant qu'elle constitue une condition de la croissance des économies et de l'intégration entre secteur public et secteur privé.

Sur un plan plus concret, l'univers bureaucratique a été inondé par la mise en place de systèmes d'indicateurs visant à mesurer la performance des activités (comme d'ailleurs du personnel). On peut se demander qui lit et utilise les résultats de ces évaluations: les citoyens, les media...? Les gestionnaires les plus ouverts connaissent la fragilité des indicateurs qu'ils sont censés renseigner pour pouvoir gérer en fonction des résultats.

### **Quel bilan peut-on en tirer?**

Une évaluation rigoureuse des grandes réformes de l'administration et de l'Etat est toujours difficile à réaliser, en raison de la multiplicité des facteurs à considérer<sup>5</sup>. On dispose d'un recul suffisant pour procéder à un début de bilan, alors que les problèmes économiques actuels montrent les limites du néo-libéralisme qui a largement inspiré ces réformes.

Au-delà de recettes presque analogues dans tous les pays, la restructuration du secteur public a connu des formes et une intensité variables. Les changements les plus importants concernent en particulier la réduction du champ d'intervention de l'Etat, en particulier à travers les privatisations de pans entiers de l'économie (télécommunications, transports, électricité, une large partie de l'audiovisuel, etc.) plus que les réformes internes du secteur public<sup>6</sup>. C'est dans ce domaine où il est plus difficile de juger des effets de la transformation de la gestion publique. Et on sait qu'il n'existe pas de mesure de la productivité des secteurs publics pour pouvoir faire des comparaisons internationales. L'annonce des

<sup>5</sup> Voir les analyses de l'OCDE-PUMA

<sup>6</sup> Voir F. Lacasse, Réformer ou recentrer le secteur public: dynamiques et prévisions, *Revue Française d'Administration Publique*, 2003- 1/2 (n°105-106)

grands plans de réforme n'a pas toujours été accompagnée de changements radicaux des structures organisationnelles.

Dans certains pays, comme le Royaume-Uni sous M. Thatcher ou en Nouvelle Zélande dans les années 1988-1996, la transformation des modes de fonctionnement des administrations a été étroitement associée à des réductions majeures des interventions publiques. La privatisation s'est conjuguée à la déréglementation, la réduction des aides à l'industrie et à l'agriculture, ainsi que la compression des effectifs dans la fonction publique. Ces expériences sont le reflet du fonctionnement des marchés qui ont créé des divisions profondes au sein de nos sociétés et qui se sont manifestées par une montée des inégalités de revenus.

L'imposition d'un modèle néo-libéral de services publics a été poussé à l'extrême dans certains pays. Prenons le cas de la Nouvelle-Zélande, pays à tradition socialiste durant près d'un siècle et où les réformes y ont été les plus radicales (à l'instar du Chili) : *'Public hospitals were converted into commercial enterprises and compelled to compete with private suppliers of medical care. Education was restructured, with responsibility for the delivery of educational services devolved to local school boards. Schools levied fees for their services and were required to supplement their budgets by commercial activities. (...) All services were marketized, and all of the state's welfare functions reduced'*<sup>7</sup>. On note également que les dépenses de police et de justice ainsi que pour les prisons n'ont cessé de croître, phénomène d'ailleurs commun à plusieurs pays occidentaux.

Il apparaît incontestable que la réforme néo-zélandaise a constitué un exceptionnel laboratoire pour tester l'application des mécanismes de marché et de la compétition aux différentes activités de l'Etat. Cette réforme a attiré les louanges de l'OCDE et des grandes institutions financières internationales, comme la banque Mondiale et le Fonds Monétaire International. Au-delà des résultats économiques et financiers, le chômage et la pauvreté étaient devenus des composantes structurelles du pays comme jamais auparavant, créant ainsi une profonde fracture sociale au sein de la société.

La réforme britannique a également connu certains aspects radicaux en ce qui concerne les privatisations de la plupart des entreprises publiques – dont certaines ont dû être renationalisées tels que la société des chemins de fer-, ainsi que l'introduction de

<sup>7</sup> Voir le livre de J. Gray, *False Dawn- The delusions of global capitalism*- Granta Publications, 1999; J. Kelsey, *Economic fundamentalism*, Pluto Press, 1995



réformes budgétaires et financières. Vers la fin des années 90, l'attention s'est déplacée vers le thème de la qualité des services publics<sup>8</sup>, avec pour objectif de viser l'excellence, après des années de détérioration systématique.

Les Etats-Unis ne sont guère un modèle en matière de réforme du secteur public<sup>9</sup>. Il existe des différences avec le modèle britannique, plus centré sur le client (*customer-centric*), alors que les Etats-Unis ont été les pionniers de l'Etat-entrepreneurial (*entrepreneurial-government*), qui a une influence très forte dans plusieurs pays. Les années Bush auront été marquées par la privatisation et la mise en concurrence accrue de nombreux services publics, sous l'influence idéologique de M. Friedman<sup>10</sup> et ses disciples, la poursuite de la '*deregulation*' initiée par l'administration Reagan dans les télécommunications et le transport aérien, et des coupes budgétaires dans plusieurs programmes fédéraux en matière d'assistance sociale aux groupes plus défavorisés. Après l'échec des réformes du système de santé lancées par l'administration Clinton, l'administration Obama s'empresse de la mettre en œuvre de manière plus radicale afin de garantir une couverture universelle des soins de santé pour les quelques 50 millions d'américains qui en sont aujourd'hui privés.

Par contre, la réforme du secteur public a été interprétée de manière différente dans d'autres pays. Par exemple, au Danemark, en Suède et en Norvège, l'accent semble davantage mis sur la participation des employés du secteur public et des citoyens ainsi que sur la nécessité de rendre compte des résultats des politiques publiques mises en œuvre.

Ces réformes se heurtent aussi à des limites tenant à l'identité culturelle des pays en question. Les Pays-Bas et le Canada sont très attachés à la gestion publique de l'eau et toute tentative de privatisation entraînerait une réaction très vive des citoyens.

---

<sup>8</sup> White Paper, *Modernising Government*, Rapport au Premier Ministre - Mars 1999

<sup>9</sup> Voir J. Donahue, *The Warping of Government work*, Harvard University Press, 2008

<sup>10</sup> M. Friedman a été un ardent défenseur de la privatisation de la gestion des services publics combinée avec l'accès aux services pour tous les citoyens à travers un système de *vouchers*.

## Remettre le secteur public au service de l'intérêt général

La nouvelle conception de la gestion des affaires publiques n'est sans doute pas la panacée aux problèmes actuels du secteur public dans les Etats en crise. Toutefois, il peut être utile d'en adapter certains éléments à des secteurs donnés, pour peu qu'on fasse preuve de prudence et de discernement. L'adoption de ces nouvelles pratiques de gestion semble avoir été bénéfique dans certains cas: par exemple, le fait de confier l'exploitation et l'entretien des routes à des entreprises privées a permis de réduire les coûts et d'offrir un service plus efficient.

Ce n'est pas d'une révolution de sens opposé dont nous avons aujourd'hui besoin, mais il faudra également faire preuve d'imagination dans la recherche d'alternatives aux réformes du secteur public mises en œuvre jusqu'ici en impliquant davantage les usagers, les employés et les citoyens.

Il est peu probable que la marche de l'histoire conduise inexorablement vers un Etat minimal. L'évolution de la crise actuelle tend plutôt à laisser croire le contraire, c'est-à-dire à un retour de l'Etat interventionniste. De nombreuses banques et compagnies d'assurances ont été nationalisées; des plans de relance à grande échelle ont été adoptés de manière urgente pour pallier aux déficiences du marché et soutenir la demande ainsi que les catégories plus défavorisées de la population. La politique industrielle du type de celle pratiquée en France, c'est-à-dire fondée sur des objectifs stratégiques à long terme pour certains secteurs clé (transport, énergie, aéronautique) redevient à la mode alors qu'elle était traditionnellement dénigrée par les gouvernements d'outre Manche. Même les économistes et analystes d'inspiration libérale, comme M. Wolf, économiste en chef du *Financial Times* reconnaît que 'nous sommes tous devenus keynésiens'<sup>11</sup>. Si besoin il en était, Keynes rappelait qu'un Etat minimal était inacceptable dans un système démocratique de marché caractérisé par de fortes tensions sociales.

La crise a mis en lumière le mode de fonctionnement du secteur public et ses limites, le rôle des agents publics et le caractère public de certains biens comme la santé ou l'éducation. Les exigences de productivité, de performance et d'innovation se sont souvent traduites par des baisses plus ou moins substantielles d'effectifs

<sup>11</sup> M. Wolf, 'Keynes offers us the best way to think about the crisis' FT 24.12. 2008

publics et souvent de rémunérations (notamment dans les secteurs abandonnés par l'Etat). Les syndicats ne s'y sont pas trompés en s'opposant à ces changements.

L'autre possibilité est que les gouvernements, pressés par l'urgence de la crise pour trouver des ressources budgétaires, continuent à s'attaquer aux transferts en réduisant les retraites et les soutiens à l'éducation et à la recherche au risque de soulever des affrontements sociaux.

Face à la nécessité de retrouver un Etat efficient, mis à mal un peu partout par des décennies de privatisation et de déréglementation, on risque ainsi de sacrifier l'avenir et de compromettre les chances de sortie de la crise.

La Commission Européenne prône à juste titre un effort accru de coordination et d'action collective entre les Etats pour combattre de manière plus efficace les conséquences négatives de la crise. Cependant, elle doit retrouver sa capacité d'initiative pour maintenir les acquis en matière d'intégration économique (par exemple en résistant à toute forme de protectionnisme qui ne ferait qu'aggraver la crise) et d'avancer progressivement sur le terrain épineux de l'harmonisation fiscale et sociale. Mais a-t-elle réellement tiré les leçons de la crise en matière de gouvernance publique en agissant en faveur d'un haut niveau d'emploi et de protection sociale, en revalorisant le rôle des services publics, en intervenant dans les secteurs d'avenir et en donnant l'exemple d'une administration moderne et efficiente à travers la valorisation de son potentiel humain aujourd'hui empêtré dans une multitude de tâches bureaucratiques ?

## Les écoles européennes à Bruxelles: vers un enseignement plurilingue pour tous digne de la capitale de l'Europe

Les écoles européennes se trouvent à un carrefour: connaissant des difficultés multiples – budgétaires, de gouvernance, pédagogiques etc. – elles sont appelées soit à se renouveler pour faire vivre au 21ème siècle le "paradigme" de ses inspirateurs, soit à décliner lentement. Nous publions ci après un entretien avec Philippe Van Parijs sur les écoles européennes. PVP est un universitaire de grande renommée internationale, européen convaincu, "usager" des écoles européennes, qu'il connaît donc bien de l'intérieur. Nous pensons que l'avenir des écoles et leur développement passe par l'approfondissement du débat public à leur sujet. C'est pourquoi nous publions cet entretien<sup>12</sup>, en espérant qu'il suscitera des réactions multiples que Graspe se fera un plaisir de publier.

- **Vous avez récemment<sup>13</sup> utilisé le mot d' « apartheid » à propos des Ecoles européennes de Bruxelles ? Pouvez-vous vous expliquer à ce sujet?**

Il y a apartheid scolaire lorsqu'on accorde ou refuse l'accès à des écoles en fonction de la race ou de la caste à laquelle appartiennent les parents des enfants qui frappent à leurs portes. En ce sens, il y a apartheid à Bruxelles, où les écoles européennes accueillent 4% de la population scolaire bruxelloise selon des critères qui excluent les enfants dont ni le père ni la mère n'est fonctionnaire européen. Ce régime de ségrégation officielle rappelle le régime des écoles coloniales interdites aux indigènes des pays colonisés. Il induit en outre un apartheid au sens moins précis d'une vie séparée: faute de

<sup>12</sup> Propos recueillis par Ana Quinteiros, professeur d'espagnol à l'Ecole Européenne Bruxelles I. Une version espagnole en est publiée dans la revue de la confédération syndicale CCOO.

<sup>13</sup> « [Academic: European school system triggers 'social separation'](#) », Eur-Activ 17 février 2009, propos recueillis par Christophe Leclercq.

nouer les liens personnels que crée spontanément le partage d'écoles maternelles et primaires, les familles "européennes" et les familles "locales" vivent dans des mondes complètement séparés.

➤ **Cet "apartheid" est-il voulu?**

Cet apartheid ne fait certainement pas partie du projet initial des Ecoles européennes, tel que formulé en 1952, à l'époque de Jean Monnet, lors de l'installation du siège de la CECA à Luxembourg. Au contraire, l'idée était d'accueillir dans le même établissement les enfants des premiers fonctionnaires européens et des enfants issus de la population locale. Aujourd'hui encore, les responsables européens n'ont évidemment pas la naïveté de croire qu'il est bon pour l'éducation des enfants des fonctionnaires de ne côtoyer à l'école que d'autres enfants de fonctionnaires. Tout comme les plus lucides parmi eux sont parfaitement conscients de l'image désastreuse que cet apartheid scolaire donne des institutions européennes, non seulement auprès de la population "locale", mais aussi auprès des innombrables journalistes, lobbyistes, responsables d'ONG, etc. que les institutions européennes ont amenés à Bruxelles et qui souffrent tout autant de cette exclusion.

Ces écoles-ghettos pour enfants d'eurocrates sont bien entendu du pain bénit pour tous les Eurosceptiques du monde: Le système des Ecoles européennes, écrivent par exemple David Craig et Matthew Elliott (*The Great European Rip-Off*, Londres, 2009), "*permet aux enfants des eurocrates de passer leur enfance presque complètement isolés des grossiers rejets des pays où leurs parents travaillent... Leur excellente éducation multilingue, leur propre réseau et les relations de leurs parents les placent en excellente position pour décrocher eux-mêmes un eurojob. Ceci commence à créer une euro-élite qui se reproduit elle-même et qui s'éloigne de plus en plus de la vie de ceux dont les impôts les soutiennent si généreusement - et qui s'y intéresse de moins en moins.*" Pareille image est bien sûr exagérée, mais elle n'est pas sans fondement, et les autorités européennes réalisent, j'en suis sûr, que la seule manière d'améliorer une image mauvaise mais correcte est d'améliorer la réalité dont elle est l'image.

➤ **Comment expliquer alors la situation présente?**

Par un mode de création, d'organisation et de financement des écoles bruxelloises tout à fait inadapté à la situation présente. En 1962, à l'époque où un petit immeuble de l'avenue de la Joyeuse entrée suffisait à héberger pratiquement tous les fonctionnaires de la Communauté économique européenne, Paul-Henri Spaak a signé

au nom de l'Etat belge un document l'engageant à fournir le site, le bâtiment et l'équipement d'une école permettant d'accueillir tous les enfants de ces fonctionnaires selon la même formule que l'école de Luxembourg. Cette convention a été ultérieurement ajustée en fonction des élargissements et des réformes institutionnelles, mais le principe en est resté le même, alors que le nombre de fonctionnaires européens fixés à Bruxelles passait de quelques centaines à quelques dizaines de milliers.

En raison notamment de la combinaison de la diversité des orientations et de la multiplicité des langues, en raison aussi de l'espace requis pour les manœuvres des bus scolaires, une école européenne coûte sensiblement plus cher, par élève, qu'une école belge. On comprend dès lors que ce ne soit pas une dépense dont le gouvernement belge, du reste délesté de toute compétence en matière d'enseignement par la fédéralisation de la Belgique, ne risque pas de s'acquitter avec grand enthousiasme: allouer une part des taxes de ses électeurs à la fourniture d'un bien public de qualité supérieure à des personnes qui ne sont ni électeurs ni contribuables n'est nulle part l'activité favorite d'un mandataire politique. Tenu par une obligation conçue dans un contexte tout différent, on comprend dès lors aussi que le gouvernement belge insiste sur une interprétation minimaliste de cette obligation, en refusant de payer pour une école qui accueille systématiquement des enfants autres que les "catégorie I", c'est-à-dire les enfants de fonctionnaires. Et on le comprend encore mieux si l'on garde à l'esprit que c'est le contribuable belge qui paye non seulement pour le bâtiment et l'équipement mais aussi pour le personnel et le fonctionnement des innombrables écoles bruxelloises où ont été ou sont scolarisés gratuitement des milliers d'enfants de fonctionnaires européens qui n'ont pas pu ou pas voulu opter pour les Ecoles européennes.

Si les institutions européennes refusent de financer ou co-financer le fonctionnement de toute école autres que celles construites spécialement pour elles aux frais du gouvernement belge et si le gouvernement belge refuse de financer la construction d'écoles qui accueillent d'autres élèves que ceux pour qui il a un engagement, la transformation des écoles européennes en écoles-ghettos est inéluctable.

➤ **Vous dites qu'il n'est pas bon non plus pour une ville comme Bruxelles d'avoir une partie de sa population scolaire renfermée sur elle-même. Pourquoi?**

Si les gosses de riches grandissent dans des écoles de riches et les gosses de pauvres dans des écoles de pauvres, le terrain sera fertile pour l'arrogance et la peur d'un côté, pour le ressentiment et la

haine de l'autre. Cela ne peut être bon pour un pays, encore moins pour une ville.

➤ **Le modèle des écoles européennes pourrait-il devenir un modèle à suivre pour les écoles publiques en Europe ?**

Quand on parle du modèle des Ecoles européennes, on parle parfois du curriculum définissant le "baccalauréat européen". L'adoption d'un tel curriculum pourrait être souhaitable, dans le cas d'écoles secondaires servant des familles particulièrement mobiles, en vue de faciliter leur mouvement entre les pays-membres de l'Union européenne. Mais si l'adoption de ce curriculum est souhaitable, ce n'est pas en raison d'une supériorité avérée, même en matière linguistique, qu'il aurait par rapport à ceux - très divers du reste - qui caractérisent les systèmes nationaux.

La spécificité et l'intérêt majeurs des Ecoles européennes existantes est ailleurs. Ils résident dans la présence, au sein du même établissement, de plusieurs sections linguistiques et dans le fait que des enfants ayant des langues maternelles différentes suivent ensemble non seulement des cours de langues étrangères, mais aussi, dans une langue autre que la leur, des cours d'histoire, de géographie ou d'économie.

L'enseignement public de la plupart des pays européens aurait beaucoup à gagner à renforcer l'apprentissage des langues. Mais le modèle des Ecoles européennes n'est exportable que là où il y a une diversité linguistique importante que les pouvoirs publics souhaitent voir reflétée dans le système scolaire. Pour éviter le renforcement de ghettos ethniques, ceci n'est habituellement pas le cas pour les langues d'immigration comme l'arabe ou le turc. Si l'on excepte Bruxelles et sans doute Luxembourg, le modèle européen en ce deuxième sens me semble donc voué à rester marginal.

➤ **Là où il vous paraît généralisable, comme à Bruxelles, ce type d'école pourrait-il devenir un système équitable d'enseignement ? Comment ?**

C'est un défi difficile mais captivant. Il passe bien entendu par la multiplication d'écoles européennes ouvertes, où les enfants des fonctionnaires européens et des autres "Européens" de Bruxelles, mais aussi enfants issues de la population locale, qu'elle soit belge de souche ou immigrée récente, puissent être scolarisés ensemble, dans leurs quartiers, en commençant par les niveaux primaire et maternel. Il faudra des expériences-pilotes, qui inévitablement s'adresseront pour une bonne partie à un public favorisé et qui tout



aussi inévitablement impliqueront un surcoût lié à la diversité linguistique et à la nécessité d'une évaluation attentive. Il serait difficilement acceptable et donc politiquement problématique de consacrer un surplus de ressources à des écoles privilégiées, alors que Bruxelles souffre déjà d'une inégalité exceptionnelle entre les écoles. Une condition essentielle pour avancer dans cette direction est dès lors de trouver un mode de financement équitable. A court terme, on peut concevoir que le Commissaire au multilinguisme finance le surcoût lié au multilinguisme des écoles. A long terme, un co-financement structurel par les institutions européennes est indispensable.

➤ **Comment réduire les coûts en conservant la qualité de l'enseignement ?**

La difficulté est de trouver un nombre suffisant d'enseignants qui aient à la fois les compétences pédagogiques et linguistiques pour répondre à la demande. Pour satisfaire cette contrainte, les enseignants des Ecoles européennes actuelles sont payés bien mieux que les enseignants des écoles belges et bien mieux que ce qui serait soutenable en cas de multiplication d'écoles européennes ouvertes. Mais les besoins en maternelle et en primaire sont bien entendu plus faciles à couvrir sous cet angle que les besoins en secondaire. Et il faudra aussi innover en fournissant des compléments de formation pédagogique adaptés pour mobiliser au mieux la compétence linguistique déjà présente à Bruxelles ou susceptible d'y être aisément attirée.

➤ **Vous avez dit que la formation de vos enfants dans les Ecoles européennes avait pour avantage de favoriser l'apprentissage des langues et la convivialité entre nationalités. Mais présente-t-elle aussi des désavantages, notamment au niveau du curriculum d'enseignement ?**

Leur expérience et celle de leurs condisciples qui ont opté pour une université belge ont révélé deux carences: une grande ignorance concernant l'histoire et la géographie de la Belgique, et donc une compréhension très limitée de l'environnement humain dans lequel ils ont passé la plus grande partie de leur vie, et une grande impréparation par rapport à des épreuves exigeant un effort soutenu de mémorisation. Le second problème reflète sans doute surtout une importance excessive accordée par le système universitaire belge à la connaissance par rapport à la réflexion. Mais le premier suggère qu'il ne serait pas mauvais, aussi pour d'autres raisons, d'incorporer dans le curriculum une familiarisation avec l'environnement géographique et historique de l'école, de préférence couplé



avec des visites, stages ou échanges permettant de rendre cette familiarisation plus concrète.

➤ **Quelle est votre opinion sur l'enseignement de la religion et la morale dans les Ecoles européennes ?**

Ce type d'enseignement rencontre le même type de difficulté dans les écoles européennes que dans les écoles belges. Je n'ai personnellement pas d'objection à ce qu'un tel enseignement ait sa place à l'école et n'estime pas nécessaire d'y substituer, par exemple, un cours d'histoire des religions. Mais je trouve important de trouver une formule et un moment en fin de curriculum pour permettre aux enseignants de chacune de ces matières de s'adresser à l'ensemble de la classe, et pas seulement à leur propre "chapelle".

➤ **Estimez-vous nécessaire d'introduire une matière du type «Education pour la citoyenneté» dans l'enseignement des Ecoles Européennes, comme l'ont déjà fait quelques pays européens ?**

La même étiquette peut recouvrir des réalités très différentes. Je ne crois pas à un cours d'"éducation à la citoyenneté" qui soit une version "républicaine" d'un cours de catéchisme. Mais je crois que notre enseignement - de l'école maternelle à l'université - doit contribuer à former des citoyens critiques et responsables, par exemple en apprenant très vite aux élèves à sélectionner et décrypter intelligemment la pléthore d'informations dont l'internet les inondera tout au long de leur existence ou en leur faisant comprendre par la pratique que le souci de notre environnement n'est pas le job des seuls politiques mais, à Bruxelles comme ailleurs, l'affaire de chaque citoyen.

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

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

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

Toute l'actualité ! De nombreuses archives !

# Penser la citoyenneté européenne

Thèse d' E. Auvachez

Lors des débats qui s'étaient cristallisés autour du feu projet de Constitution européenne, les avancées que le texte constituait pour la citoyenneté avaient été mis en avant par les défenseurs du texte, à commencer par la Commission elle-même.

Elise Auvachez, de l'Université de Montréal, nous fait l'honneur de s'intéresser aux questions européennes. Elle a rédigé un [article](#)<sup>14</sup> intitulé : *Penser la citoyenneté européenne. Du Livre blanc sur la gouvernance au projet de Traité constitutionnel*. Dans cet article, Elise Auvachez s'applique à démontrer qu'une certaine tension dans le discours institutionnel contemporain autour de la citoyenneté est perceptible, notamment lorsqu'elle s'attèle à comparer le Livre Blanc sur la gouvernance européenne (2001) et le projet de Traité Constitutionnel (2004). Elle propose ce qu'elle estime être une nouvelle grille d'analyse en avançant le principe d'une distinction entre *citoyenneté de gouvernement* et *citoyenneté de gouvernance*. Cette distinction pourrait se résumer entre une citoyenneté qui s'exprimerait dans le cadre d'une démocratie représentative classique et une citoyenneté d'appropriation, plus directe, avec des droits essentiellement politiques, une mise en œuvre plus horizontale et décentralisée, avec une multiplicité des acteurs responsables et des réseaux.

Surtout, Elise Auvachez, démontre à quel point, jusqu'au projet de Constitution européenne, l'Europe a éprouvé des difficultés à effectuer de plus amples avancées sur la question de la citoyenneté en dépit des discours officiels. La Convention, qui avait pour mission de préparer le texte de la Constitution avait intégré le paragraphe "*Droit de participer à la vie démocratique de l'Union*" à l'article I-47 relatif à la démocratie participative. Or ce paragraphe s'est retrouvé dans le texte final à l'article I-46 sur la démocratie représentative. Quant au Traité de Lisbonne, il offre des avancées en termes de participation directe des citoyens, même si les modalités pratiques de ces nouveaux droits resteront encore à définir après l'entrée en vigueur. En effet, un million de

<sup>14</sup> Que l'on trouvera sur le site du GRASPE, page Documents

citoyens ressortissants de plusieurs Etats membres pourront inviter la Commission à présenter une proposition dans les domaines de compétence de l'Union.

Pour autant, une démocratie de gouvernance est-elle la réponse appropriée à la problématique du déficit démocratique ? Ne risquent-on pas de complexifier l'ordre institutionnel sans pour autant apporter une réelle plus value quant à la légitimité des décisions ? En outre, quelles conséquences une telle structure aurait-elle sur la charge administrative ? Aussi, pourquoi la démocratie représentative serait-elle plus légitime dans les Etats Membres qu'elle ne l'est pour l'Union européenne ?

Il me semble que le débat autour de la citoyenneté devrait plutôt se concentrer sur les moyens d'appropriations par les citoyens européens de leurs droits existants, au sein d'un cadre représentatif, et à l'égard du Traité constant (ou presque). Mon approche, qui évoque superficiellement trois options, n'est pas celle d'un académique mais plutôt celle d'un praticien des questions politiques et institutionnelles avec le Parlement européen :

### **Des partis politiques européens pour les élections européennes**

Puisque l'Union européenne est fondée sur la démocratie représentative et sur les partis politiques, il semble paradoxal, voire contradictoire, que ce soient les partis politiques nationaux qui se présentent aux élections européennes. L'exemple belge est intéressant. La Belgique est un Etat fédéral qui n'a pas de partis politiques fédéraux. Qu'en est-il aujourd'hui ? Des hommes politiques de même sensibilité se distinguent plutôt par leur extraction linguistique que par leur famille politique. Aujourd'hui, l'Etat belge est un état à l'agonie.

Bien entendu, l'Union européenne n'est pas un Etat fédéral, même si certaines de ses compétences sont "fédéralisées". Toutefois cet exemple montre la nécessité d'une meilleure cohérence dans l'approche de l'organisation politique de l'Union. En outre, des campagnes électorales menées par des partis paneuropéens, qui ressembleraient aux groupes politiques qui siègent au Parlement européen, permettrait de focaliser les débats sur les sujets qui sont de la compétence et des objectifs de l'Union. A chaque élection de ce type, l'on ne peut que constater la médiocrité des débats qui, s'ils ne gravitent pas autour de considérations nationales, se focalisent sur des questions de personnes.

Sans doute, la pan-européanisation des partis politiques se heurte au refus des élites nationales, impliquées fonctionnellement dans la marche des Institutions européennes, de voir des élites européennes transnationales émerger. Mais il apparaît de plus en plus urgent de sortir de cette application à la démocratie d'un principe de subsidiarité qui a pour principal effet de peser lourdement sur la participation aux élections européennes, et par conséquent d'amoindrir la légitimité du Parlement européen. Le fossé se creuse dangereusement entre l'accroissement des pouvoirs du Parlement et la solidité de son assise démocratique.

## Des referenda européens

Le sujet ici n'est pas de se soulever la question de l'opportunité d'un referendum pour la ratification des Traités dit "referendum d'intégration" et donc, de la validité d'un vote populaire et souverain, pour un texte qui n'aura de toute façon pas été compris par au moins 99% des citoyens et pour lequel la communication populiste a la tâche aisée.

Il s'agit plutôt de s'interroger sur la légitimité d'un référendum ayant lieu dans un, ou plusieurs Etats membres et qui paralysent l'Europe entière lorsque le "non" l'emporte. A-t-il été démocratique que les peuples français et hollandais aient pris une décision sur le projet de Constitution qui se soit imposée à tous les peuples d'Europe ? Est-il démocratique que le peuple irlandais, soit 0,85% de la population européenne, bloque le processus de ratification du Traité de Lisbonne ? L'UE est fondée sur la démocratie au même titre que ses Etats membres. Mais aussi, l'UE doit respecter l'identité nationale de ses Etats Membres. Or, en dépit du fait que ces deux principes soient équivalents dans le Traité, le premier s'incline presque toujours devant le second. En ce sens, les referenda d'intégration nationaux, ne sont pas démocratiques et sont même considérés par d'aucuns, comme contraire au droit communautaire. La réticence à mettre en œuvre le principe de libre sortie de l'Union (rendue possible par le traité de Lisbonne) a pour conséquence de perpétuer le droit de veto de chaque état -sans sanction aucune-, alors qu'il en a déjà fait usage lors des négociations intergouvernementales. En tel contexte, dans l'objectif de promouvoir un principe de responsabilité qui semble en voie de disparition, pourquoi ne pas organiser des referenda à l'échelle européenne plutôt que nationale, et qui auraient lieu le même jour dans toute l'Union ?

## **Le dialogue des Institutions communautaires avec la société civile**

En suggérant une démocratie de gouvernance, Elise Auvachez fait abstraction du risque de complication que constitue une dimension démocratique de l'UE, dès lors que cette dimension continuerait d'être assortie d'une bureaucratie et d'un inter gouvernementalisme déjà paralysant.

Dans la configuration institutionnelle actuelle, il me paraît important de souligner que plusieurs Institutions européennes ont développé un dialogue avec la société civile. C'est le cas tout particulièrement de la Commission. Ce dialogue n'est pas soumis aux mêmes nécessités en fonction du domaine dans lequel il a lieu. Chaque domaine a ses propres contraintes et caractéristiques, et les directions générales dans lesquelles il s'effectue ont une approche idiosyncratique. C'est ainsi que la politique de développement a établi un dialogue structuré par une approche formelle notamment décrite dans la [communication de la Commission](#) sur la participation des acteurs non étatiques à la politique communautaire de développement (2002). La DG Sanco<sup>15</sup> a également mis en œuvre des espaces de dialogue aussi bien sur la politique des consommateurs, la politique de santé et la sécurité alimentaire. Il serait pertinent que les académiques étudient de plus près les différentes facettes de ce dialogue, structuré ou pas, qui a lieu au sein des différents services de la Commission et l'expérience acquise d'autant que si le traité de Lisbonne devait être ratifié, il formalisera le dialogue avec les associations représentatives / légitimes et la société civile. En outre, il permettra aux associations représentatives ainsi qu'aux citoyens de pouvoir mieux s'exprimer publiquement sur des sujets de compétence de l'UE dans un cadre approprié qui restera à définir.

Finalement, l'article d'Elise Auvachez me paraît intéressant dans la mesure où il met en exergue, avec rigueur et objectivité, la difficulté que rencontre l'Union européenne à aller plus en avant vers une démocratie de gouvernance. Depuis la publication de cette recherche, le Traité de Lisbonne a proposé quelques avancées en termes de démocratie participative. Pour autant, il me semble que le déficit démocratique propre à l'Union européenne, relève plus d'un manque d'appropriation par les citoyens de leurs droits actuels, que d'un manque de structures et de mécanismes démocratiques fondamentaux. Citoyens qui, au demeurant, sont cantonnés à des fonctions parcellaires (producteur, consommateur etc.) au lieu d'être considérés comme acteurs globaux à part entière. Si Lisbonne devait être ratifié, il sera intéressant de voir de quelle

<sup>15</sup> Direction générale de la santé et de la protection du consommateur

façon ils s'approprient leurs nouveaux droits de participation et quel cadre leur sera offert par les Institutions. Quelle contribution alors sera la leur pour débloquer les mécanismes (diplomatie à portes closes, accords informels) qui interdisent à une authentique démocratie européenne d'émerger ?

J'ose croire que les trois champs d'investigation, non exhaustifs, évoqués plus haut, sont susceptibles de dynamiser le sentiment citoyen qui fait encore bien défaut au sein de cette Union.

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

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

**GRASPE.EU**



## Fiche de lecture

### **La fonction publique européenne collection « Concours – Union européenne », ENA**

Les activités du Centre des études européennes de Strasbourg, Direction des Affaires européennes de l'ENA, s'articulent autour des trois grandes thématiques à la base de la compréhension opérationnelle du fonctionnement et des politiques communes de l'Union européenne. L'ENA se spécialise en effet sur l'étude et la préparation aux carrières européennes, à la gouvernance européenne et aux politiques européennes.

Afin de poursuivre sa contribution à une meilleure compréhension des carrières européennes, le Secteur « [Préparation aux concours des institutions européennes](#) » de l'ENA consacre le troisième ouvrage de sa collection « Concours Union européenne » au sujet de la fonction publique européenne. Dans le contexte de la mise en œuvre de la réforme du Statut des fonctionnaires des Communautés européennes de 2004, cet ouvrage permet de clarifier un certain nombre d'aspects, relatifs aussi bien à l'organisation des carrières des fonctionnaires européens qu'aux valeurs et règles gouvernant leurs activités.

Les fonctionnaires européens évoluent dans un environnement de travail multiculturel et multilingue, exercent un ensemble de tâches variées, et connaissent des perspectives de carrière ainsi que des conditions de travail particulièrement intéressantes, dans une administration qui se veut ouverte, accessible, transparente, efficace, et au service de l'ensemble des citoyens européens.

Cet ouvrage collectif, fruit des contributions de spécialistes reconnus (hauts fonctionnaires européens - dont Claude Chêne, Nichola David Bearfield, David Walker, etc. - universitaires et juristes), vise à présenter les éléments nécessaires à une meilleure appréhension des enjeux spécifiques d'une fonction publique qui s'adapte aux défis de la construction européenne. Il s'adresse aux fonctionnaires européens en poste et aux candidats des concours de la fonction publique européenne (les actuels et futurs serviteurs de

l'Europe). Plus généralement, l'objectif est d'informer tous ceux qui souhaitent comprendre la dimension structurante de la fonction publique communautaire dans le contexte de l'intégration européenne.

Les articles de l'ouvrage présentent l'histoire, les principes, les valeurs, les modes de fonctionnement de la fonction publique européenne.

## **Sommaire :**

### ➤ **Qu'est-ce qu'être fonctionnaire européen ? (Claude Chêne)**

L'article introductif de l'ouvrage s'attache à expliquer l'environnement professionnel dans lequel évolue le fonctionnaire européen. Il dresse en quelque sorte le portrait-robot de cet *homo europeanus* d'un genre nouveau, avant de s'interroger sur son avenir.

### ➤ **D'où vient la fonction publique communautaire ? Les origines d'un modèle (1952-1968) (Michel Mangenot)**

Les origines de la fonction publique européenne, sont appréhendées sous deux angles distincts – mais complémentaires – que sont les origines au sens historique du terme (quand et comment est née la fonction publique européenne), et ses proximités avec les modèles internationaux ou nationaux préexistants.

### ➤ **Nouvelle gouvernance et réforme de la gestion des ressources humaines à la Commission européenne (Bertrand Soret)**

Processus continu et qui s'inscrit dans la problématique de la réforme de l'Etat, aussi bien que dans le débat sur la nouvelle gestion publique et la nouvelle gouvernance, la réforme de la gestion de l'administration publique européenne constitue un aspect essentiel du sujet. Le troisième article de cet ouvrage collectif revient ainsi sur l'économie politique de cette réforme. Il analyse l'évolution de la gestion des ressources humaines avec l'adoption, en 2004, d'une version profondément remaniée du Statut des fonctionnaires des Communautés.

### ➤ **Les grands principes de la fonction publique européenne (Fabrice Andreone)**

Dès l'origine, la construction européenne a été confiée à un corps d'exécution spécifique, tout entier dévoué à l'objectif assigné. La contribution ici proposée analyse les grands principes – au nombre de quatre : l'unicité, l'indépendance, la permanence et la compétence – sur la base desquels la fonction publique européenne a été structurée et la façon dont ils ont permis l'évolution de ce corps de fonctionnaires.



➤ **Fonction publique et multilinguisme : l'administration communautaire au miroir de sa population (Magali Gravier)**

Le multilinguisme, dimension essentielle de la fonction publique européenne, ne peut s'analyser indépendamment du rôle du multilinguisme dans le projet européen et de la diversité linguistique dans l'Union européenne. Le principe du multilinguisme dans l'UE et l'impact de celui-ci sur la fonction publique communautaire sont ainsi présentés par Magali Gravier dans son article.

➤ **La déontologie au sein de la fonction publique communautaire (Laure Levi)**

Le personnel de la fonction publique européenne est tenu de respecter des normes professionnelles et éthiques élevées. De même, la légitimité de la réforme administrative des institutions – et en premier lieu de la Commission européenne – suppose que celles-ci agissent de manière loyale, digne, en vue de servir l'intérêt général communautaire. Pour ce faire, les institutions doivent disposer d'une déontologie, c'est-à-dire d'un ensemble de règles et de devoirs qui régissent la profession de fonctionnaires.

➤ **L'accès à la fonction publique européenne : l'Office Européen de Sélection du Personnel (Nicholas David Bearfield)**

L'auteur présente les principaux mécanismes régissant l'accès à la fonction publique européenne, tels que gérés depuis plus de cinq ans par l'Office européen de sélection du personnel, organe inter-institutionnel. Ces développements sont replacés dans le contexte d'évolution des procédures des concours récemment initiée pour répondre aux changements du marché du travail, aux défis auxquels les institutions doivent désormais faire face et aux attentes des nouvelles générations.

➤ **Structure des carrières et encadrement (Bertrand Soret)**

Bertrand Soret, s'attache à montrer les différents aspects de la carrière des fonctionnaires des Communautés européennes, du recrutement à l'accès aux postes d'encadrement. Parallèlement à la mise en œuvre du nouveau Statut, la réforme du fonctionnement interne de la Commission s'est traduite par une professionnalisation plus grande de la gestion des ressources humaines avec, entre autres, la refonte du système d'évaluation et la redéfinition des fonctions d'encadrement.

➤ **La méthode d'adaptation des rémunérations et pensions des fonctionnaires des Communautés européennes (Fabrice Andreone)**

Les rémunérations et pensions des fonctionnaires, souvent enviées ou décriées, reposent sur un système dit « de la Méthode » qui existe de manière continue depuis près de quarante ans. Ce système, qui a fonctionné de manière efficace, contribue au maintien de l'attractivité de la fonction publique communautaire, tout en participant à son indépendance.

➤ **Les syndicats de la fonction publique européenne (Didier Georgakakis)**

Les syndicats (ou les organisations socio-professionnelles) ont été et demeurent étroitement associés à la construction européenne et à celle de sa fonction publique. Ils ont contribué à sa définition statutaire et matérielle, ainsi qu'à ses valeurs et à l'intégration de ses membres dans l'environnement complexe des institutions européennes.

➤ **Former la fonction publique européenne (David Walker)**

Les fonctionnaires européens en poste peuvent bénéficier de formations, dont cet ouvrage offre un aperçu. La volonté de former les fonctionnaires répond à une préoccupation constante des institutions européennes depuis les années 1970. Dans ce contexte, l'Ecole européenne d'administration, créée en 2005 par les institutions, a pour vocation de former les agents à des moments clés de leur carrière.

➤ **Le contentieux de la fonction publique de l'Union européenne (Sean Van Raepenbusch)**

Dans la mesure où toute éventualité de litiges entre les Communautés et leurs agents ne saurait être écartée, le contentieux de la fonction publique européenne est examiné, ainsi que le rôle du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne, récemment mis en place.

➤ **Pour aller plus loin : une introduction à l'état de la recherche sur la fonction publique et l'administration de l'Union européenne (Didier Georgakakis).**

Cette introduction est une invitation à la lecture, sur un sujet qui, bien que parfois technique, n'en reste pas moins passionnant.

L'ouvrage comporte une bibliographie importante sur la fonction publique européenne qui a elle-seule revêtu une grande importance pour tous ceux qui s'intéressent à l'avenir de la construction européenne et de ses institutions. A noter la présence de notre revue parmi les principales sources citées.

Graspe prévoit dans les prochains mois la tenue d'une réunion publique en présence de plusieurs auteurs de cet ouvrage collectif.



*Habit de fonctionnaire civil époque napoléonienne*

## Fiche de lecture

### **Nicolas Tenzer, *Quand la France disparaît du monde.***

*Paris, Grasset, 2008, 9 euros, 137 pages*

Dans son dernier livre, Nicolas Tenzer, qui avait déjà animé une réunion du GRASPE en mars 2007, pousse un cri d'alarme, et il sait de quoi il parle. Après avoir rencontré 1300 personnes, visité 25 pays et enquêté dans 40 organisations internationales, son constat sur la marginalisation de la France est accablant. Il coïncide d'ailleurs, malgré la présidence française et une représentation permanente française de grande qualité, à ce que nous ressentons au sein des institutions de l'Union européenne.

Au départ de son enquête, une absence : celle de la France sur les marchés d'expertise et sur celui des idées, dont il montre que, souvent, ils ne se distinguent pas. Sur l'ensemble des champs de l'influence, des plus diplomatiques aux plus techniques, des appels d'offres d'expertise au maillage intellectuel, la France est en retrait par rapport à la plupart de ses concurrents, non seulement américains, mais aussi allemands, britanniques, nordiques, et demain grands pays émergents.

De quoi s'agit-il ? N. Tenzer décortique un premier domaine, dont l'importance économique directe ne doit pas faire oublier les retombées multiples à long terme, est celui du marché de l'expertise à proprement parler. De plus en plus ouvert et concurrentiel, il pèse plusieurs centaines de milliards d'euros et est appelé à se développer pendant au moins une bonne dizaine d'années. Il concerne des domaines aussi variés que l'agriculture, l'environnement, l'organisation et la gestion des Etats – imparfaitement traduites par le terme « gouvernance » -, l'Etat de droit et la justice, la sécurité, les transports, l'urbanisme, la santé, le droit, etc. Porté par les appels d'offres des organisations internationales et notamment l'Union européenne, des Etats eux-mêmes, notamment émergents, des agences de coopération, des grandes collectivités et fondations, demain, des fonds souverains, il est non seulement créateur de richesses et d'emplois, mais il oriente aussi les économies, les institutions, les systèmes juridiques et la quasi-totalité des politiques sectorielles des Etats. Assez curieusement, cette idée qui acquiert un statut d'évidence dans le livre de N. Tenzer n'est analysée nulle part ailleurs.

Un deuxième pan est celui de l'influence. On voit bien celle qui peut résulter d'une stratégie intelligente dans le domaine qui vient d'être évoqué. Mais les voies de l'influence sont beaucoup plus larges. N. Tenzer montre qu'il ne doit pas rester le concept vague qu'il est parfois dans le langage diplomatique, mais a besoin de points d'appui concrets. Le premier est celui de la participation active et rigoureuse aux débats internationaux sur l'ensemble des thématiques qui vont orienter les politiques mondiales dans les prochaines années : la santé au sein de l'OMS, le droit au sein de la Commission des Nations unies sur le droit commercial international et la Banque mondiale, mais aussi la lutte contre le changement climatique, l'éducation, la sécurité, etc. La réalité internationale est celle d'une concurrence, sinon d'une guerre, des droits, des normes et des principes d'action. Ceci requiert un investissement humain et intellectuel conséquent. N. Tenzer explique que la présence d'un Etat qui entend exercer une influence doit aussi être significative dans l'ensemble des forums académiques et politiques mondiaux, régionaux et nationaux. Des contacts réguliers doivent exister entre les experts des organisations internationales et ceux des gouvernements. Des partenariats doivent enfin être noués avec les centres de recherche et les *think tanks* d'excellence, qui reposent sur un travail commun poursuivi dans la durée. C'est à partir de ce foisonnement que naissent les standards internationaux et les bonnes pratiques. Le livre de N. Tenzer montre, exemples à l'appui, que la capacité des administrations françaises à travailler avec les services de la Commission, à Bruxelles comme dans les délégations extérieures, à la nourrir d'idées, à corriger certains errements, à lui proposer des projets est très inférieure à celle d'autres pays, notamment les Britanniques.

Un troisième domaine sur lequel insiste N. Tenzer est celui des politiques de développement. Il regrette que la France ne soit pas mieux capable d'orienter les débats, de faire des propositions, de suivre les projets en termes intellectuels. Aujourd'hui, l'Agence française de développement – exception, selon lui, dans le paysage français – s'est donnée le moyen de le faire, mais il montre que les services de l'Etat sont peu mobilisés, et l'appareil de recherche français non plus. Voyons là aussi, nous dit N. Tenzer, ce que font les Britanniques : le DFID (*Department for International Development*) vient ainsi de décider de consacrer un milliard de livres (environ 1,2 milliard d'euros) pour la période 2008-2013 à la recherche dans le secteur du développement.

Enfin, dans le secteur de la sécurité, N. Tenzer explique que la présence d'experts en accompagnement de la mise à niveau des services de sécurité, de lutte contre le blanchiment ou la contrefaçon, et de surveillance alimentaire et sanitaire est vitale pour notre propre sécurité à nous Européens.

Devant ces défis majeurs, quelle est la situation de la France ? N. Tenzer met noir sur blanc, avec force exemples, ce que beaucoup pressentaient. La première réalité est l'absence de stratégie d'expertise internationale, alors même qu'elle constitue le moyen essentiel de l'action extérieure en dehors de la diplomatie traditionnelle, dont elle peut d'ailleurs constituer un support utile. Il n'existe aucun cadrage politique ni par zone, ni par grand secteur, ni en direction des grandes organisations internationales, et ceci nous distingue de la plupart de nos concurrents. La France semble ne pas avoir défini de priorités effectives, c'est-à-dire accompagnées de résultats attendus, de moyens d'action et d'étapes précises dans le temps. Des orientations vagues et révisables en fonction des urgences ou de telle ou telle visite officielle en tiennent lieu. Les administrations sont prises par le quotidien et le sommet ne s'occupe pas d'intendance, alors que c'est celle-ci qui exprime la réalité de la volonté politique.

La deuxième réalité est la faible taille des viviers d'experts disponibles, quand même bien la France dispose de toutes les ressources d'expertise en termes de qualité. D'abord, en comparaison avec de nombreux autres pays, le secteur privé est insuffisamment puissant, notamment en matière de conseil et d'aide à la maîtrise d'ouvrage, et quasiment absent de secteurs aussi porteurs que la santé et l'éducation. Ensuite, au-delà des centres de recherches spécialisés sur les questions de développement, le secteur académique n'est pas en France l'acteur majeur de l'influence qu'il est aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et dans les pays nordiques. Voyons la courte liste des Français participant aux grandes symposiums internationaux à cheval sur l'opérationnel et l'académique, son faible maillage avec les grandes universités de rang mondial, son incapacité aussi – c'est lié – à attirer les élites des autres pays et sa faible contribution aux revues internationales comme d'ailleurs aux publications, livres et journaux, destinés à un plus large public. Sur ce plan aussi, N. Tenzer nous donne des exemples vécus édifiants. Enfin, l'essentiel de l'expertise repose sur le secteur public qui soit n'a pas les moyens, soit rechigne à se séparer de ses meilleurs experts pour des missions internationales. Tous les experts français détachés ou mis à disposition des organisations internationales, et en particulier les END français à la Commission, le savent : non seulement les retours sont difficiles, mais les administrations ne profitent pas de l'expérience internationale de ses membres. Au demeurant, l'université et la recherche ne se comportent pas mieux à l'endroit de leurs membres qui ont acquis un tel savoir du monde international. Quant aux carrières « atypiques », nationales et internationales, privées et publiques, administratives et académiques, elles sont quasiment impossibles en France – et là,

N. Tenzer sait de quoi il parle, comme rare Français à être à cheval sur plusieurs de ces mondes.

Enfin, en termes d'organisation, outre le déficit de pensée stratégique, comment ne pas s'étonner du manque de suivi des appels d'offres des organisations internationales et le défaut le plus souvent de relations avec celles-ci dans les différents pays, qui permettraient de peser sur les programmes, la faiblesse des flux d'informations entre les postes et l'administration centrale ? Comment aussi ne pas s'alarmer du faible cadrage stratégique à moyen terme des relations de la France avec ces organisations, du suivi à éclipses de leurs projets, du caractère parfois dérisoire et du manque de constance en termes de niveau des contributions qu'elle leur apporte et, plus gravement encore, de son répondant intellectuel médiocre ? Sur tous ces points, N. Tenzer constate qu'il n'existe pas de pilote, encore moins de vision et que le hasard aveugle des régulations budgétaires finit par tenir lieu de doctrine.

N. Tenzer n'est pas pour autant « décliniste », mais il se veut concret et opérationnel et il montre que, si une stratégie pilotée au plus haut niveau de l'Etat est mise en place, la France pourra réapparaître. En revanche, si rien n'est fait, N. Tenzer montre, avec des arguments convaincants, comment la France disparaîtra de la scène mondiale. Il explique que, certes, le politique pourra toujours lancer des initiatives. Mais quels seront leur portée réelle et leur caractère durable si la France ne dispose pas de « l'infrastructure » pour leur donner corps et les orienter en fonction de nos intérêts ? Il demande dès lors que le développement de l'expertise internationale devienne une grande cause nationale, qui concerne autant l'Etat, le secteur privé que le milieu académique. Avec des propositions précises, N. Tenzer montre qu'il doit gouverner l'organisation de notre appareil diplomatique, tant administrations centrales que postes à l'étranger. Bref, il convient de mettre fin à un certain bricolage.

Devant la dispersion des moyens et le manque de vision d'ensemble, Tenzer montre qu'il faut un organisateur de haut niveau et un numéro de téléphone. Dans cet esprit, il propose qu'un haut responsable de l'expertise internationale soit nommé, chargé de la mise en œuvre de cette politique, de son suivi et de la mobilisation de l'expertise publique, privée et académique. Il en dessine même précisément la feuille de route : il contribuerait à un nouveau cadrage de nos relations avec les pays, notamment émergents et en développement, et avec les organisations internationales. Cette expertise serait être organisée, de manière conjointe entre le public et le privé, par grandes filières d'activités. Au passage, N. Tenzer rend d'ailleurs hommage à la qualité et au dévouement de la plupart des experts français. Dans l'adminis-



tration et le secteur académique, la priorité internationale serait solennellement affichée – ce qui ne pourra que réjouir les END français si elle est effectivement mise en œuvre.

Comme pour illustrer une reconquête future vertueuse, N. Tenzer, dans un exercice d'anticipation séduisant, nous dessine le portrait savoureux en situation de cinq professionnels de l'expertise de la décennie... 2020 : le directeur de la stratégie du Quai d'Orsay, la Haute Commissaire à l'expertise internationale, l'ambassadeur en Chine, une experte en lutte contre la fraude et le directeur de l'École internationale d'administration dont N. Tenzer souhaite qu'elle remplace l'ENA. Restent à ce que ces portraits plus vivants que nature deviennent des réalités.

Mais la réflexion de N. Tenzer ne s'arrête pas là. Dans ce petit livre dense et écrit, il nous propose des réflexions fondamentales sur la nature de la politique étrangère, ses domaines d'application, ses choix, les zones du monde où elle doit porter ainsi qu'une réflexion riche de sens sur les rapports entre les puissances au sein de l'Union européenne. Il s'interroge également sur le statut de la France comme « grande puissance moyenne ». Il montre ainsi que, dans un cadre aussi puissant que l'Union européenne et tout en poursuivant des objectifs communs et en donnant la précellence à la solidarité sur des intérêts à court terme, les Etats restent concurrents en même temps qu'alliés. Et cela participe aussi, selon N. Tenzer, d'un mouvement vertueux : il est bon qu'il existe de la compétition sur les marchés extérieurs, que nous cherchions à élaborer puis à vendre les meilleures pratiques, en matière de développement comme dans d'autres domaines, que nous cherchions à bâtir le système académique le mieux à même de diffuser à l'extérieur et d'attirer à l'intérieur. En Européen convaincu, N. Tenzer montre que la puissance des nations n'est pas forcément guerrière, mais qu'elle peut être aussi pacifique et orientée vers le bien commun d'un ensemble comme l'Union européenne. C'est pour lui le contrepoint indispensable d'une intégration européennes tout aussi nécessaires. Concurrence et coopération sont, selon lui, les deux jambes de la politique internationale. Il montre aussi que le degré d'internationalisation, c'est-à-dire de projection et d'accueil, est le premier critère de la compétitivité globale d'une nation en même temps que de son ouverture intellectuelle.

Un livre riche et indispensable que devront méditer tous les fonctionnaires et agents des organisations internationales, les responsables de la politique étrangère et un plus vaste public qui réfléchit aux forces qui structurent l'avenir du monde.



## Courrier des lecteurs

# La Commission Européenne malade de la doxa néolibérale ?

Il aura fallu attendre que les banques soient directement touchées par la poussée de fièvre de la crise financière, pour que le diagnostic soit partagé par tous : *l'économie monde* est gravement malade !

Le spectacle des émeutes de la faim dans le tiers monde, la précarisation extrême de larges secteurs de la population dans les pays industrialisés, l'accroissement incessant des inégalités nous avaient montré que le système économique dominant n'était pas socialement tenable.

L'épuisement des ressources naturelles, la destruction des écosystèmes, le réchauffement climatique montraient qu'il n'était pas écologiquement durable.

Mais ces tendances de fond n'avaient pas ébranlé l'unique et sacrosaint dogme du libéralisme mis en application par la Commission Européenne depuis plus de dix ans :

- Le marché a raison, c'est grâce au libre jeu de la concurrence que l'optimum économique et social sera atteint ;
- Les États, le secteur public, doivent adopter une stricte discipline budgétaire et diminuer leurs dépenses;
- Les entraves au marché du travail doivent être levées, les salariés doivent être flexibles, les chômeurs doivent s'efforcer d'accroître leur employabilité» ;
- Les barrières à la circulation des capitaux et des marchandises devraient être arasées et chaque pays devrait jouer ses avantages comparatifs ;
- Le secteur public doit se dépouiller de toutes les activités qui peuvent être privatisées et soumises à la saine loi de la concurrence (transport, téléphone, eau, énergie...);
- Le secteur public résiduel doit être modernisé grâce à un gestion des ressources humaines moderne inspirée des techniques managériales du secteur privé : mise en concurrence des employés, précarisation des statuts, stratégies de management orientées vers des résultats individuels...

- En direction du tiers monde, l'Europe doit se limiter à n'être que le porte de voix du consensus de Washington et la Commission doit donc se contenter de soutenir les potions amères proposées par la Banque Mondiale et le FMI : participation aux plans d'ajustement structurels, démantèlement des systèmes de régulations des marchés des produits agricoles ou miniers, intégration de l'action communautaire dans les plans dits de *réduction de la pauvreté* définis par la Banque Mondiale. Une nouvelle étape, déjà amorcée, consiste à conditionner aide au développement à la signature d'accords de libre échange.

En tant que citoyens, nous sommes concernés et consternés par l'absence d'un réel projet de solidarité européenne. Mais l'absence de projet public n'est-elle pas consubstantielle au dogme néolibéral ?

Développer à minima le projet européen ne va-t-il pas dans le sens d'un accroissement maximum de la sphère d'intervention du marché ?

Il aura fallu l'avènement de la crise financière pour que, contre toute attente, de fortes interventions publiques soient appelées à la rescousse du système financier en déroute et que le besoin d'Europe se fasse ressentir. On s'est alors rendu compte que ce qui n'avait pas été possible pour la mise en place de politiques redistributives à vocation sociale ou écologique, était subitement devenu possible pour aider des banques en faillite. Et la vieille maxime *privatisons les bénéfiques et socialisons les pertes* se concrétise sous nos yeux.

En tant que citoyens européens, nous voudrions contribuer à l'avènement d'un réel projet européen alternatif :

- où les valeurs de solidarité sont plus fortes que celles de la concurrence,
- où l'harmonisation des normes sociales se fait par le haut,
- où un secteur public revalorisé est en mesure de piloter des investissements permettant d'affronter la crise sociale et écologique
- où la voix de l'Europe dans le monde vise à soutenir l'émancipation, la justice, la solidarité la paix, la souveraineté alimentaire et l'organisation d'échanges équitables.

En tant que citoyen européen nous espérons que, lors des prochaines élections européennes, le débat politique portera sur ces questions.

En tant qu'employés de la Commission Européenne, notre rôle devrait être de mettre en œuvre, en toute indépendance des autorités nationales ou des lobbies, le projet tel que défini par des représentants démocratiquement élus (qu'ils soient de droite ou de gauche). Mais cela suppose que l'on soit capable de faire l'inventaire de plus de dix ans de dérive pendant laquelle les valeurs et les recettes du management d'inspiration néolibérale ont gangrené le fonctionnement de la Commission, ont sapé son indépendance et l'ont amené à développer une culture d'entreprise ancrée dans le paradigme néolibéral.

Nous voudrions témoigner ici que l'inoculation du virus managérial néolibéral dans le corps de l'administration communautaire, l'a rendu malade en combinant le mauvais de la bureaucratie avec le mauvais du secteur privé. Reconnaissons que de prestigieuse qu'elle était il y a encore dix ans, la Commission est devenue médiocre. En témoigne la mauvaise qualité de ses communications, l'absurdité de ses façons de faire, le peu de crédit dont elle dispose auprès des citoyens européens et sur la scène internationale.

Cette dégradation ne s'explique pas seulement par l'absence de projet politique. Ne s'explique-t-elle pas, aussi, par le fait que l'élite des hauts fonctionnaires (le top management) de la Commission a voulu se comporter, culturellement et professionnellement, comme les élites du monde idéalisé du business ? A leur image, ils jouent des coudes pour capter les avantages financiers, le prestige et les pouvoirs. Avec la plus ou moins grande complicité de leurs commissaires, ils se sont cooptés en utilisant des procédures de recrutement opaques où le jeu des influences peut s'exprimer pleinement. Ils organisent la concurrence de leurs subalternes, jouent la compétition entre DGs rivales. Comme des traders de la haute finance, ils se sont préoccupés de leur intérêt individuel à court terme même si cela produit des effets collectifs déplorables sur le long terme. Ils ont réussi à profiter des traumatismes liés aux affaires de la Commission Santer, pour mettre en place des systèmes leur permettant de maintenir leurs avantages tout en s'exonérant de toute responsabilité en cas de problème !

Un exemple ? tous les ordonnateurs et les comptables savent que le nouveau règlement financier ne permet pas à la Commission de financer les interventions européennes de façon efficace, rapide et à un coût raisonnable. Mais cela n'a que peu d'importance car les multiples mécanismes de financement, de contrôle, de monitoring et d'audit ont l'immense avantage de diluer la responsabilité entre de multiples acteurs. Une kyrielle d'opérateurs engage leur responsabilité et participe ainsi à la dilution de celles de leurs

supérieurs. Multiplicité de responsables signifie, *in fine*, absence totale de responsabilité.

Les conséquences de cette pratique de privatisation des avantages et de socialisation des risques à l'intérieur de la Commission sont nombreuses:

- Baisse constante de la productivité des employés de la Commission qui passent plus de temps à gérer des mécanismes bureaucratiques tortueux, à répondre aux exigences de contrôle et de monitoring, qu'à réellement agir pour mettre en œuvre l'intervention communautaire.
- Top management qui n'est plus recruté sur la base de l'expérience et de la connaissance de dossiers traités par ses directions.
- Conflits permanents et généralisés entre les ordonnateurs et les comptables.
- Cacophonie dans la prise de décision sur des interventions à risque, car il est impossible de trouver le top manager qui va prendre la responsabilité de trancher.
- Tendance à externaliser la gestion de programmes européens. Ces derniers sont de plus en plus confiés aux Etats Membres, aux Nations Unies, à la Banque Mondiale, à des agences...
- Tendance à orienter l'intervention de la Commission vers des domaines où la dépense est moins difficile à gérer plutôt que d'intervenir dans des domaines pertinents mais plus complexes.
- Démotivation des employés de la Commission qui réalisent de plus en plus un travail bureaucratique dénué de toute finalité rationnelle.
- Perte de compétence technique et de savoir faire, les employés de la Commission devenant des gestionnaires interchangeables qui font de la procédure.
- Accroissement des coûts de gestion et de transaction pour des résultats médiocres.
- Perte de contact de la Commission avec la réalité.
- Absence de visibilité de l'intervention européenne.
- Sentiment, partagé par nos partenaires, que la Commission est devenue un organe coûteux et inefficace qui tourne replié sur lui-même.

Confronté à un problème quantitatif de ressources humaines pour faire tourner une telle usine à gaz, le top management a recours à des solutions permettant de recruter ou licencier plus facilement. Cet objectif est atteint par le recours aux contrats à durée déterminée qui ont l'avantage de flexibiliser le capital humain, de

le précariser et de le rendre docile. Ainsi pour de mêmes tâches, des salariés de la Commission appartenant à des statuts différents ont droit à des salaires différents ; le principe à *travail égal salaire égal* ne fait pas partie de la doctrine néolibérale !

Dix ans de management d'inspiration néolibérale ont affaibli la Commission en renforçant ses tendances bureaucratiques et en gaspillant son propre capital humain. Cette situation devrait interpeller le syndicalisme qui ne peut plus se limiter à défendre des acquis et à n'agir que dans la sphère classique de la négociation salariale. Des nouveaux thèmes d'action apparaissent comme le droit de s'exprimer sur les modalités concrètes d'exercice du travail; le droit de voir reconnues et développées des compétences professionnelles; le droit de s'exprimer et de contester des pratiques qui défont le management de ses responsabilités; le droit de refuser l'abrutissement lié à la mise en œuvre de procédures ineptes; le droit à pouvoir concourir pour assumer des responsabilités, le recrutement du top management se faisant sur la base de critères objectifs et transparents qui prennent en compte les capacités d'encadrement ainsi que les compétences techniques et l'expérience sur les sujets à traiter.

Pour cela de réelles solidarités doivent se nouer entre tous les salariés de la Commission, quels que soient leurs statuts.

En agissant pour la défense de ces droits, il s'agit non seulement de défendre nos intérêts mais aussi de permettre à la Commission de devenir une organisation efficace capable de mettre en œuvre un réel projet européen.

**Document**

# **Modernisation of the Commission's Human Resources**

*Synthesis of ideas following debate on papers by the  
groups chaired by Jörgen Holmquist, Robert Madelin  
and Robert Verrue*

**DIRECTOR  
GENERALS MEETING  
ON 23 OCTOBER 2008**

Next Commission = actions to prepare now for implementation in the next Commission

By the end of the present Commission = actions to implement before the end of the present Commission

## **1. STRATEGIC HUMAN RESOURCES POLICY**

### *Next Commission*

1.1. Develop a comprehensive and wide-ranging human resources policy based on people management and a gradual move towards a more project-based approach reflecting the flexible use of scarce staff resources in relation to the Commission's work priorities.

1.2. Develop a scenario for a Commission which would have a different balance in overall staff numbers: an equivalent, even lower overall headcount, but with a higher proportion of staff dedicated to policy activities. This should reflect Commission policy on organizational charts, external constraints and the result of HR screening exercises.

1.3. Optimize the managerial headcount through a combination of de-layering, greater autonomy (delegation) and lighter internal procedures relying on motivated and responsible staff.

1.4. Optimize the ratio of temporary to permanent staff at desk level reflecting the flexible needs of services.

1.5. Shift towards greater relative use of temporary staff at AST level, especially Contract Agents, but mainly for the more basic data-base management tasks.

1.6. DG ADMIN must give priority to work on strategic HR issues and personnel policy definition. This must include innovative working structures and methods (such as ad-hoc task forces) and examination of policy activities for DG families or clusters. DG ADMIN should prioritise anticipation and planning for future HR needs of the institution.

1.7. Work must continue on creating and refining more flexible work structures in parallel to actions on mobility.

1.8. The introduction of new or modification of existing systems should be the subject of careful cost/benefit analysis at both central and operational level.

1.9. Reduce the number of bureaucratic procedures and keep them stable.

*By the end of the present Commission*

1.10. The respective roles of central and local services should be clearly defined. Where greater responsibility and empowerment is given to local services, it should be based on clear guidelines/rules.

1.11. Each DG/Service should establish a "Strategic Human Resources Plan" looking 2-3 years ahead and review as part of the AMP process. This would be a means to identify and plan for future needs, as well as to communicate with staff and ensure more continuity.

## **2. EXTERNAL RECRUITMENT**

*Next Commission*

2.1. Draw up a broad recruitment strategy for the Commission based on an informed analysis of the employment market and on the short and long term requirements of the service. Recruit officials through the filter of a new core competences profile.

2.2. These core competence profiles should be adopted after a broad consultation with staff, our interlocutors among other EU institutions, Member States and other external stakeholders.

2.3. Develop an annual recruitment cycle for officials with an end to end timescale of 6 - 9 months, delivering a single annual intake of qualified laureates both for generalist and specialist tasks.

2.4. The recruitment process should:

- assist in sifting large volumes of candidates, with the aim of selecting in those who most closely match the desired profile;
- be candidate-friendly, delivered electronically at the early stages, with sample tests on-line for candidate familiarization and individual feedback at each stage;
- make use of an assessment centre model, with selection boards evaluating candidates;
- more closely link the number of laureates to the recruitment possibilities in a given year;
- optimize the system for allocating laureates, possibly through a system of central allocation that reflects the preferences of the individuals and the forecast vacancies of DGs.

2.5. Temporary staff would not pass through the same single filter, but would be selected by DGs for a permitted term of up to 6 years. Any transfer to permanent staff would depend on meeting the core competence tests.

### **3. INTERNAL RECRUITMENT**

#### *Next Commission*

3.1. Ideas on the use of job-types and their relationship with the existing Commission grading structure need to be put on the table.

#### *By the end of the present Commission*

3.2. Individual services need to make estimates of their needs (based on likely turnover) divided by specific areas of activity. Services should publish their profiles and anticipated medium-term needs on their websites.

3.3. Officials should be encouraged to show their interest in working in other DGs by contacting those DGs if they are attracted by the general work profiles and future job opportunities elsewhere.



Such contacts should be on a non-commitment basis outside the formal system of publication of individual posts.

3.4. There should be a more systematic manner through which HR units can identify specialized personnel in the Commission – such as use of standard e-CVs available to all HR units with keywords on competences and areas of interest as well as indications from officials of areas in which they are interested.

#### **4. CAREER DEVELOPMENT**

##### *Next Commission*

4.1. AD recruits, once recruited as a good match for the core competences, should pass through a defined career path.

4.2. A clearer AD career-type, including broader experience, should become the requirement for all aspiring to senior jobs. For example: all policy staff who aspire to a senior career should be encouraged to work in:

- at least 2 DGs or services;
- at least one corporate service function (communications, finance, audit, HR...);
- two or more work profiles (i. law making, monitoring and enforcement, ii. policy making and development, iii. programme management); and
- if possible, one posting outside HQ (Representation, Delegations, national Administrations other than their own country, private sector, academy).

4.3. Develop career profiles for AST level: even within the unified AST category, there seems to be a need for at least three distinct career profiles. Networking for AD and AST officials in similar jobs could help to stimulate greater professionalism and exchange of best practices.

4.4. These career benchmarks should be introduced as soon as possible.

4.5. Progression to senior management level should, except in duly substantiated special circumstances, be conditional on a clear and openly communicated set of criteria and demonstrated management ability. Several paths to (senior) management should be possible.

4.6. Career paths for HOU's who will not be senior managers need to be developed in order to encourage mobility.

4.7. Design career paths for all officials.

4.8. Actions are needed to make it possible for the most able officials joining the Commission to be able to reach middle and senior positions in reasonable time.

4.9. Alternative career paths/better use of advisers to create career progression schemes for AD staff and senior technical experts outside of management positions. .

4.10. Professional experience outside the institution/career breaks without negative effects on the career of the individual, e.g. fellowships, secondments to universities, work in other institutions or Member States.

4.11. More structured career guidance by both heads of unit and the human resources services of DGs. Possible central IT tool to help the search for suitable candidates.

4.12. Short secondments to other DGs to improve both mobility and training.

*By the end of the present Commission*

4.13. Selection of middle managers based more on management skills and use of 360° evaluation.

4.14. Revisit the middle management decision: the low level of mobility between services at this level suggests that there is both a problem of incentives and of perception by senior managers.

## **5. TRAINING / SKILLS**

*Next Commission*

5.1. Develop a more rigorous learning and development strategy, linked to the new core competences, so that current personnel meet the new profile within the next decade and provide the necessary leadership for incomers. This implies a substantial further increase in funding.

5.2. The content of training should be designed as a key management tool, to bridge the gap between current performance and the core competence package. Training should lead staff towards accepting more mobility, more flexibility in the definition of their tasks, more attention to personal development throughout

their career, and more commitment to having the skills to dialogue with the outside world.

5.3. Offer in-house certificates to reward the training effort of individuals, and to demonstrate the acquisition over time of additional skills among the set defined by the Institution as important for career development.

5.4. Policy-makers will need a universal foundation course in economics, law, statistics, communications, financial and personnel management and the policy use of IT. To the extent we have more generalists overall, there may be other specialisms where training is needed. Examine various options for training policy-makers:

- a big foundation course in modules of several months at a time spread over the first few years;
- or shorter modules with a longer spread of the training package over the first 5 years.

5.5. In either case, the training map of each official should flow from a professional HR assessment of needs, both of the Institution and of the individual, rather than being designed bottom-up as at present.

5.6. Language training and requirements need to be better focused on real needs: all staff should be operational first and foremost in 2 of the languages most used in the Institution; each DG or policy area should be able to engage a policy debate in as many of the official languages as possible, implying that language skills should not be exclusively "client-driven" as at present.

*By the end of the present Commission*

5.7. Promote personal and professional development through training.

5.8. Training should be targeted at skills that can be useful in other jobs: staff will also be motivated to try new things or work in different environments if they are prepared for new challenges.

## **6. MOBILITY**

*Next Commission*

6.1. Mobility policy needs to be clearly articulated. The objectives have to be presented simply and in a rational way. Mobility policy must reconcile career development and resource management

needs. The promotion system should not be a significant brake on mobility.

6.2. Action is needed to address negative incentives to move between services. This concerns in particular the representations and agencies but also some DGs where a review is needed as a matter of urgency. The treatment of staff posted in representations and agencies should be such as to ensure no discrimination between staff in similar situations.

*By the end of the present Commission*

6.3. Central support is needed for redeployment exercises where complex situations requiring complex individual solutions may be required. For redeployments of any significance a working group of resource directors should be set up on an ad-hoc basis.

## **7. MOTIVATION**

*Next Commission*

7.1. Professionalize certain activities which give the official a specific status or recognize a specific expertise.

*By the end of the present Commission*

7.2. Include a Gallup Q12 survey on motivation, by DG / service, in more regular staff surveys to get a better and more differentiated picture of motivation and engagement for permanent and temporary staff as well as contractual agents.

7.3. More emphasis on feedback given to staff in training and awareness building about the new CDR system/improvement of feedback to staff.

7.4. Grant staff visibility and empowerment, using different means.

7.5. Define the roles of heads of sector and deputy heads of unit as a means of motivating staff to take on new responsibilities and face new challenges.

7.6. Services should act promptly to treat cases where staff are demotivated or unsuited to their current assignment, both in the interests of the people concerned as well as for morale in general.

## **8. INTERNAL COMMUNICATION AND STAFF ENGAGEMENT**

*By the end of the present Commission*

- 8.1. All staff should know what their mission and overall tasks are.
- 8.2. Full implementation of the "Internal Communication and Staff Engagement Strategy" - SEC(2007)912.

## **9. WORKING ENVIRONMENT**

*Next Commission*

- 9.1. Promote flexible working arrangements: help for spouses of newly appointed officials and for officials located outside Brussels and Luxembourg, consider possible creation of in-house child-care facilities, etc.

*By the end of the present Commission*

- 9.2. Ensure appropriate working conditions.
- 9.3. Better organisation of work/survey on working culture and working arrangements. DGs should apply guidelines on core hours for meetings to allow better work-life balance.

## **10. SPECIALISTS**

*Next Commission*

- 10.1. Needs for permanent specialists should be kept to a carefully reviewed level.
- 10.2. Certain kinds of specialists, such as researcher, nuclear inspectors and research programme managers, antifraud specialists may require continuity in professional practice in their field of specialisation and a separate career path. Such permanent specialists would have to satisfy the basic core competences by passing the proposed annual general recruitment process.
- 10.3. Permanent specialists should be allowed, as an exception to the unitary AD career model, but should only transfer into the management structure if they meet the unitary model's requirements.

10.4. Central review should determine the need to have in-house permanent corporate service specialists, as opposed to permanent managers of corporate specialist teams (accounting, IT, etc.), staffed more heavily with outside expertise than may overall be the case today.

10.5. Development of special training packages would enable more generalist permanent staff to function usefully in corporate specialist fields (e.g. Internal Audit) as one stage of a multipolar career.

10.6. Career paths for specialists need to be defined with a view to ensuring that reasonable and recognised career options exist for these staff (summary recommendations).

10.7. On the assumption that the Commission will continue to need specialist officials, attempts should be made to map out possible career moves through different services which need the same profiles, and also to try to define related specialisations where movement between the two areas would be considered as natural.

*By the end of the present Commission*

10.8. It should be made easier to recruit experienced specialists, especially policy specialists, on time-limited contracts and to give the Directorates General more freedom to make such recruitments within a "budget" allocated to them.